

Walther L. Bernecker und Carlos Collado Seidel (Hrsg.)
Spanien nach Franco

Schriftenreihe
der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte
Band 67

Im Auftrag des Instituts für Zeitgeschichte

Herausgegeben von

Karl Dietrich Bracher, Hans-Peter Schwarz, Horst Möller

Redaktion: Norbert Frei und Hans Woller

R. Oldenbourg Verlag München 1993

Spanien nach Franco

Der Übergang von der Diktatur zur Demokratie
1975–1982

Herausgegeben von

Walther L. Bernecker und Carlos Collado Seidel

ROU(1993)
00052

R. Oldenbourg Verlag München 1993

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Spanien nach Franco : der Übergang von der Diktatur zur Demokratie 1975–1982 /
hrsg. von Walther L. Bernecker und Carlos Collado Seidel. – München :
Oldenbourg, 1993

(Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte ; Bd. 67)

ISBN 3-486-64567-6

NE: Bernecker, Walther L. [Hrsg.]; Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte /
Schriftenreihe

© 1993 R. Oldenbourg Verlag GmbH, München

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Gesamtherstellung: Appl, Wemding

ISBN 3-486-64567-6

Inhalt

<i>Walther L. Bernecker/Carlos Collado Seidel</i>	
Einleitung	7
<i>Enrique Fuentes Quintana</i>	
Wirtschaftspolitik im Übergang	26
<i>Walther L. Bernecker</i>	
Gewerkschaftsbewegung und Arbeitsbeziehungen	44
<i>Julio Busquets</i>	
Die Streitkräfte zwischen Diktatur und Demokratie	69
<i>Carlos Collado Seidel</i>	
Kirche im Wandel	86
<i>Andreas Hildenbrand</i>	
Das Regionalismusproblem	104
<i>Francisco Rubio Llorente</i>	
Der verfassunggebende Prozeß	127
<i>Walther L. Bernecker</i>	
Die Rolle von König Juan Carlos	150
<i>Stefan Jost</i>	
Die Union des Demokratischen Zentrums	171
<i>Peter A. Kraus/Wolfgang Merkel</i>	
Die Linksparteien	192
<i>Angel Viñas</i>	
Außenpolitik in der Übergangsphase	212
<i>Javier Tusell/Genoveva García Queipo de Llano</i>	
Die Kultur in der Zeit des politischen Umbruchs	231
Chronologie	248
Abkürzungen	254
Literatur	256
Die Autoren	262

Walther L. Bernecker/Carlos Collado Seidel

Einleitung

Die *Transición*, der friedliche Übergang von einem fast vierzig Jahre währenden autoritären Regime in eine liberal-parlamentarische Monarchie, hat in den Jahren nach dem Tod des Diktators Francisco Franco (1975) die internationale Aufmerksamkeit auf Spanien gelenkt und großes Interesse bei Publizisten und Sozialwissenschaftlern gefunden. In den letzten Jahren – nach der Rückkehr der meisten lateinamerikanischen Staaten zu demokratischen Verhältnissen und dem Zusammenbruch des Kommunismus in Osteuropa und der Sowjetunion – hat dieses Interesse am spanischen Übergangsprozess abermals zugenommen, wird der spanische Fall doch immer wieder als Vorbild für einen friedlichen Regimewechsel diskutiert.

Im vorliegenden Sammelband analysieren spanische und deutsche Autoren die wichtigsten Aspekte dieses Regimewechsels. Sie konzentrieren ihre Darstellungen dabei auf die Phase der eigentlichen *Transición*, deren Anfangs- und Endpunkt allerdings unterschiedlich gesetzt werden. Die voneinander abweichenden Eckdaten ergeben sich nicht nur aus verschiedenartigen wissenschaftlichen Periodisierungskriterien, sondern auch aus der politischen Rolle einzelner Autoren während der *Transición*. Während nämlich die in diesem Sammelband vertretenen deutschen Verfasser *nur* Historiker und Politikwissenschaftler sind, die sich aus wissenschaftlichen Gründen mit dem spanischen Regimewechsel beschäftigen, ist es den Herausgebern gelungen, von spanischer Seite Autoren zu gewinnen, die zwar allesamt *auch* Wissenschaftler sind, darüber hinaus jedoch im nachfranquistischen Spanien hohe und höchste politische Ämter innehatten, von denen aus sie den *Transición*-Prozess nicht unwesentlich mitbestimmten. So war etwa Enrique Fuentes Quintana, der für den vorliegenden Band den Wirtschaftsartikel geschrieben hat, in der ersten demokratisch legitimierten Regierung Wirtschaftsminister und Stellvertretender Ministerpräsident für Wirtschaftsfragen. Angel Viñas, der über die Außenpolitik schreibt, war zunächst Berater des Außenministers, danach und bis heute in hohen Ämtern bei der Europäischen Gemeinschaft und der UNO. Francisco Rubio Llorente, der den verfassungsgebenden Prozess analysiert, diente der Verfassungskommission des Parlaments, die den Verfassungsentwurf ausarbeitete, als Rechtsberater. Später war er *secretario general* des Parlaments; außerdem arbeitete er zwölf Jahre lang als Verfassungsrichter und war drei Jahre lang Vizepräsident des Verfassungsgerichts. Julio Busquets, der die Rolle des Militärs untersucht, war selbst Offizier und wegen antifranquistischer Opposition wiederholt inhaftiert. Seit 1977 ist er Parlamentsabgeordneter für die Sozialistische Partei, seit Jahren Stellvertretender Vorsitzender der Parlamentarischen Kommission für Verteidi-

gungsfragen. Javier Tusell schließlich, der sich mit dem Bereich Kultur beschäftigt, war in der Regierung Suárez Generaldirektor für das Kulturwesen. Neben vielen anderen Aktivitäten gelang ihm während seiner Amtszeit die Rückholung von Pablo Picassos Guernica von New York nach Madrid.

Da diese spanischen Autoren ausnahmslos auch Universitätsprofessoren sind, stellen ihre Beiträge wissenschaftliche Analysen dar, in die zugleich ihre Kenntnisse als Mitgestalter des Demokratisierungsprozesses eingeflossen sind. Als politisch Handelnde gehörten (und gehören) sie verschiedenen Parteien an. Ihre unterschiedlichen Interpretationen lassen daher auch ein differenziertes Meinungsspektrum erkennen, dessen gemeinsamer Nenner allerdings der übereinstimmende Wille zur Überwindung des Autoritarismus und zur Demokratisierung des Landes war.

Spaniens Übergang von der Diktatur zur Demokratie

Versucht man, die wichtigsten Ergebnisse der Transición-Forschung zusammenzufassen, so wird zumindest auf folgende Aspekte verwiesen werden müssen: Das Besondere des Regimewechsels bestand darin, daß er unter maßgeblicher Anleitung und Kontrolle der franquistischen Institutionen und eines Teils der alten politischen Elite durchgeführt wurde. Formal ging er somit innerhalb der von Franco errichteten Legalität vor sich. Daß er nicht mit dem autoritären Verfassungsrecht des Franquismus brach, war wohl der wesentliche Grund dafür, daß die Streitkräfte nicht eingriffen, sondern die Veränderungen akzeptierten. Inhaltlich stellte der Wechsel jedoch nicht eine Reform oder Revision des franquistischen Systems dar. Er bedeutete vielmehr – unter Bruch mit den Strukturprinzipien des autoritären Regimes – dessen Ersetzung durch eine neue, auf demokratischen Prinzipien basierende Regierungsform.

Die Weichen für einen politischen Wandel waren lange vor Francos Tod gestellt worden. Spätestens seit der Ermordung des engen Franco-Vertrauten Luis Carrero Blanco (1973) durch die ETA war die Zukunft des Regimes ungewiß. Die letzte Phase des Franquismus war politisch bereits von der Diskussion über die Zeit danach beherrscht. Zur Diskussion standen die vom reaktionären Regime-„Bunker“ verfochtene Fortsetzung des Franquismus (mit welchen Mitteln und in welcher Form auch immer), die von reformwilligen Kräften des Systems propagierte allmähliche Veränderung der Systemstrukturen und deren Anpassung an „europäische“ Vorbilder, schließlich der insbesondere von der demokratischen Opposition geforderte Bruch mit den Grundprinzipien des nicht-demokratischen autoritären Regimes. Die Jahre ab 1969 werden inzwischen als „Vorphase des Übergangs“ bezeichnet. Damals wurde in Spanien der Ausnahmezustand verkündet, Prinz Juan Carlos de Borbón zum königlichen Nachfolger Francos bestimmt, die Diskussion über „politische Assoziationen“ als Parteisurrogate in Gang gesetzt. Die Maßnahmen lassen erkennen, daß das Regime für die Zeit nach dem Ableben des Diktators eine modifizierte und vor allem von oben kontrollierte Form des „Franquismus nach Franco“ anstrebte. Zaghafte Reformversuche der letzten franquistischen Regierung unter Carlos Arias Navarro (1974) dürfen nicht darüber

hinwegtäuschen, daß das Regime zu Lebzeiten des Diktators nur unwesentliche Veränderungen vornahm, in seinen Grundstrukturen aber gleichblieb.

Der Tod Francos bedeutete noch nicht das Ende des Franquismus, war aber Katalysator der folgenden Reformen. Bereits in seiner Thronrede vom 22. November 1975 kündigte König Juan Carlos I. eine Öffnung und Demokratisierung des politischen Systems an. Dieses Programm wurde dann in der Regierungserklärung von Dezember 1975 konkretisiert (Reform der repräsentativen Institutionen, Gewährung des Vereinigungsrechts, Ausweitung der Freiheiten und Rechte der Bürger), machte in der ersten Hälfte von 1976 jedoch unter der noch stark dem alten System verpflichteten Führung des aus dem Franquismus „übernommenen“ Ministerpräsidenten Carlos Arias Navarro nur wenig Fortschritte. Die Frage, die sich für den König und die politisch Verantwortlichen stellte, lautete: Bruch mit dem Franquismus oder Kontinuität bei unwesentlichen Korrekturen am System? Der schließlich eingeschlagene Weg verzichtete auf die abrupte Demontage des Franco-Systems, setzte statt dessen auf den langsamen Wandel, auf das kompromißhafte Aushandeln von Änderungen, auf den „paktierten“ Übergang. Die Transición erfolgte als Reform, und ihre Originalität bestand darin, daß sie politisch zwischen Regierung und Vertretern des alten Regimes einerseits und den Kräften der demokratischen Opposition andererseits ausgehandelt wurde und daß sie verfassungsrechtlich mittels der in den franquistischen „Grundgesetzen“ vorgesehenen Mechanismen stattfand. Die franquistische Legalität wurde also für ihre eigene Ersetzung durch eine neue, demokratische Legalität instrumentalisiert.

Die erste entscheidende Maßnahme im Prozeß des Übergangs war die Ablösung von Arias Navarro durch den ebenfalls aus dem alten Regime stammenden, aber reformfreudigen Adolfo Suárez im Amt des Ministerpräsidenten (Juli 1976). Suárez' Strategie, die bereits im „Projekt für die politische Reform“ (September 1976) zum Ausdruck kam, zielte auf zweierlei: Einerseits mußte er die erforderliche Unterstützung seitens der Franquisten für die geplanten, als „Reform“ dargestellten Änderungen erwirken, andererseits wollte er die Duldung des eingeschlagenen, inhaltlich als „Bruch“ dargestellten Prozesses seitens der demokratischen Opposition erreichen. Die Dialektik Reform/Bruch begleitete denn auch die gesamte Übergangsphase, deren Erfolg darin bestand, einen breiten Konsens dieser sich eigentlich ausschließenden Positionen erreicht zu haben.

Daß die Kräfte des alten Regimes dem politischen Wandel schließlich zustimmten, dürfte im wesentlichen auf vier Faktoren zurückzuführen sein: erstens auf die entschiedene Haltung von König Juan Carlos I., der den Demokratisierungsprozeß unterstützte und vorantrieb, was vor allem die Haltung der Streitkräfte beeinflusste; zweitens auf das (auch und besonders in den Massenmedien zum Ausdruck kommende) „politische Klima“, das eine demokratieorientierte Entwicklung als unausweichlich erscheinen ließ; drittens auf die Überzeugung der traditionellen Elite, daß nur durch Preisgabe gewisser Positionen eine Radikalisierung verhindert werden könne; viertens schließlich auf die Interessen der westlichen Staaten, die der Errichtung einer „gemäßigten“ liberal-pluralistischen Demokratie Vorschub leisteten.

Im November 1976 stimmten die Cortes dem „Gesetz über die politische Reform“ zu, das die Ersetzung der Ständekammer durch ein allgemein gewähltes Zweikam-

merparlament (mit verfassungsgebenden Vollmachten) vorsah. Bei dem Referendum (Dezember 1976) über das Gesetz sprachen sich bei einer hohen Wahlbeteiligung (über 77 Prozent) mehr als 95 Prozent der Bevölkerung für das Reformprojekt aus, obwohl die demokratische Opposition – da sie am Demokratisierungsprozeß nicht beteiligt worden war – zur Stimmenthaltung aufgerufen hatte, die in den autonomistisch orientierten Regionen besonders hoch ausfiel (Baskenland: ca. 50 Prozent). Mit der Annahme des Reformgesetzes kann die erste Phase der *Transición* als beendet gelten. Da in dieser Phase im wesentlichen die Regierung Suárez die Ereignisse vorantrieb, kann 1976 auch als Jahr der „Demokratisierung ohne Demokraten“ bezeichnet werden.

In der danach beginnenden zweiten Phase hing die Dynamik des Wandels weit mehr als zuvor vom (zuerst impliziten, später expliziten) Konsens zwischen Regierung und demokratischer Opposition ab. *Consenso* wurde zum Schlüsselwort aller wichtigen, den Übergang bestimmenden Entscheidungen. Die Hauptstationen in dieser zweiten Phase waren die Zulassung von Parteien und Gewerkschaften, die Parlamentswahlen von 1977, die soziopolitischen *Moncloa*-Pakte (Oktober 1977) und die Verfassung von 1978. Mittlerweile hatte sich die demokratische Opposition im Frühjahr 1976 zur Demokratischen Koordination zusammengeschlossen und ihre Absicht bekundet, Spanien auf friedlichem Weg in einen demokratischen Staat umzuwandeln. Auch die 1977 wieder legalisierten Gewerkschaften forcierten durch massenhaften Basisdruck den Demokratisierungsprozeß, dessen Geschwindigkeit nur aus der sich ergänzenden Dynamik von Reformwillen (von oben) und Veränderungsdruck (von unten) zu erklären ist. Im publizistischen und kulturellen Sektor fand eine schnelle Liberalisierung statt, die zwar nicht ohne Rückschläge und Konflikte vor sich ging, seit 1977 aber nicht mehr aufzuhalten war. Sprachrohr für die politische und gesellschaftliche Wende wurde die Tageszeitung *El País*.

Seit *Consenso* für die Politiker jeglicher *Couleur* auf der Tagesordnung stand, machte sich bei vielen Enttäuschung (der viel zitierte *desencanto*) breit: Den Linken war die politische Entwicklung nicht radikal genug, den Rechten ging sie viel zu weit, vielen anderen brachte die Demokratie nicht die erhoffte materielle Besserstellung, was zu Frustration und politischer Apathie führte. Parallel hierzu entwickelte sich, vor allem in Madrid, eine neue Mischung aus Kunst (Photographie, Malerei, Musik, Mode, Film) und apolitischer *Bohème*, die unter der Bezeichnung *la movida* mehr Jugendliche anlockte als die Tagespolitik.

Aus den Wahlen von 1977 ging die erst kurz zuvor gegründete Union des Demokratischen Zentrums (UCD) von Ministerpräsident Adolfo Suárez mit 34,76 Prozent der abgegebenen Stimmen als Siegerin hervor; die Sozialistische Partei PSOE kam (mit 29,21 Prozent) überraschend auf den zweiten Platz. Das neue Parlament hatte als wichtigste Aufgabe die Ausarbeitung einer Verfassung vor sich, nach deren Verabschiedung im Dezember 1978 Neuwahlen stattfanden, die der UCD im März 1979 (mit 35 Prozent) erneut die Mehrheit brachten. Äußerlich sichtbare Zeichen des Regimewechsels waren vielerorts die Änderung der Straßennamen oder die Beseitigung franquistischer Denkmäler. Feiertage des früheren Regimes wurden abgeschafft, demokratische Ge-

denktage (Tag der Verfassung) eingeführt, zu Allerseelen gedenken die Militärs seither aller Gefallenen im Bürgerkrieg, somit auch der Republikaner.

Während der ersten Jahre nach Francos Tod stand die Veränderung der politischen Strukturen im Vordergrund; Sanierung und Modernisierung der Wirtschaft (vor allem im Hinblick auf den angestrebten und 1986 schließlich vollzogenen EG-Beitritt) wurden 1976/77 vernachlässigt, obwohl das Land mit zweistelligen Inflationsraten, zahllosen Konkursen, wilden Streiks und einem rapiden Anstieg der Arbeitslosigkeit zu kämpfen hatte. Erst 1978 gab es im Anschluß an die Moncloa-Pakte zaghafte Versuche der Regierung, im Schatten der die politische Szene beherrschenden Verfassungs- und Autonomiedebatten ein Stabilisierungsprogramm aufzulegen. Charakteristisch für die parlamentarisch und ökonomisch labile Übergangssituation war die Tatsache, daß es sich bei den Moncloa-Pakten um ein zwischen Regierung und Parlamentsparteien ausgehandeltes, von den Gewerkschaften akzeptiertes Abkommen handelte, dessen wirtschaftliche Bestimmungen zwar keineswegs alle erfüllt wurden, das aber gewisse Verbesserungen brachte. Insgesamt blieben die ökonomische Entwicklung und vor allem ihre sozialen Auswirkungen äußerst kritisch: Arbeitslosigkeit und Drogenkonsum wurden zum Hauptproblem der Jugend. Im Land mit der höchsten Arbeitslosenquote Westeuropas hat heute nicht einmal die Hälfte der unter Zwanzigjährigen Aussicht auf eine Lehrstelle oder einen Arbeitsplatz. In den Großstädten wurde die Zunahme von Delikten wie Straßenraub, Einbruch und Autodiebstahl zu einer alltäglichen Erscheinung.

Ein weiteres großes Problem der Transición war die Autonomiefrage, die sich (mit der beängstigenden Zunahme an ETA-Attentaten) besonders dringlich im Baskenland, aber auch in Katalonien und bald danach in anderen Regionen des Landes stellte. Nach heftigen und jahrelangen Auseinandersetzungen erfolgte schließlich eine integrale Regionalisierung des Landes, d. h. eine regionalpolitische Neuordnung Gesamtspaniens. Heute besteht Spanien aus 17 Autonomen Gemeinschaften, deren Rechte und Pflichten in Autonomiestatuten festgeschrieben sind.

Das Ende der Transición wird für viele mit der Verabschiedung der Verfassung Ende 1978 erreicht, für andere erst 1981, nachdem die spanische Demokratie in der Abwehr des Tejero-Putsches (23. Februar 1981) ihre Bewährungsprobe bestanden hatte. Wieder andere (wie auch die Herausgeber) bevorzugen 1982, als die Sozialisten die Regierung übernahmen und damit ein in liberal-parlamentarischen Demokratien üblicher Wechsel zwischen „linken“ und „rechten“ Parteien begann. Im vorliegenden Sammelband geben Enrique Fuentes Quintana und Angel Viñas aus der Perspektive der Wirtschaft und der Außenpolitik als Ende der Transición die Mitte der achtziger Jahre an, Andreas Hildenbrand spricht im Hinblick auf die Regionalisierung von 1983, für Javier Tusell schließlich dauerte der Übergangsprozeß auf dem kulturellen Gebiet ganze zwanzig Jahre, von Mitte der sechziger bis Mitte der achtziger Jahre.

Als eigentliche Architekten des Übergangs zur Demokratie gelten vielen Beobachtern König Juan Carlos und Ministerpräsident Adolfo Suárez. Daß die Transición gelang, ist in jedem Fall auch auf die politische Mäßigung des spanischen Volkes und die Selbstverpflichtung der politischen Pole – der Rechten von Alianza Popular durch Manuel Fraga Iribarne und der Kommunisten durch Santiago Carrillo – auf das demokra-

tische Reformprogramm zurückzuführen. Zwei wichtige Voraussetzungen waren für das Gelingen des Übergangs entscheidend: zum einen die strukturellen Veränderungen der vorangegangenen Jahrzehnte, kurz: die Herausbildung einer „modernen“ und weitgehend säkularisierten Gesellschaft in den fünfziger und sechziger Jahren, zum anderen die nachwirkende traumatische Erfahrung mit der Gewalt, insbesondere während des Bürgerkrieges und in den ersten, stark repressiven Nachkriegsjahren, die bei allen die Neigung zu Kompromissen deutlich steigen ließ.

Blickt man auf die letzten sechzig Jahre spanischer Geschichte zurück, auf die Zeit der Republik, auf die lange Epoche der franquistischen Diktatur und auf die erregenden Jahre des friedlichen Übergangs zu einer parlamentarisch-demokratischen Monarchie, so präsentiert sich dem Betrachter ein merkwürdig widersprüchliches Bild: In den Jahren der Zweiten Republik war Spanien in politischer Hinsicht ein modernes Land, wenn man darunter ein aufgefächertes Parteien- und Verbandswesen, wirksame Vertretungskörperschaften, ein differenziertes und unabhängiges Medienwesen und die Chance zu direkter Einwirkung möglichst großer Bevölkerungskreise auf die Zusammensetzung des Parlaments versteht. Im wirtschaftlichen Bereich wies es demgegenüber noch alle Merkmale eines rückständigen, international nicht konkurrenzfähigen Staates auf, und auch in gesellschaftlicher Hinsicht überwogen die Merkmale der Traditionalität, des Verhaftetseins in jahrhundertealten Strukturen. In der Schlußphase des Franquismus, also rund vierzig Jahre später, hatte sich dies alles umgekehrt. Unabhängig davon, welche der sozio-ökonomischen Modernitätsindices herangezogen werden, war Spanien gesellschaftlich und wirtschaftlich ein modernes Land. Ganz anders sah demgegenüber der Befund im politischen Bereich aus. Das autoritäre Herrschaftssystem des Franquismus, das wie eine eiserne Glocke über die Gesellschaft gestülpt worden war, hatte nur wenige optische Retschen erfahren, der Diktator war über Jahrzehnte hinweg unangefochten im Besitz der politischen Macht geblieben. Der autoritär-hierarchische Grundzug des Regimes hatte sich bis zuletzt nicht gewandelt.

Wiederum zehn Jahre später, also Mitte der achtziger Jahre, zeigte Spanien ein abermals radikal verändertes Gesicht. Die Immobilität des Franquismus, seine Unfähigkeit, politische Entwicklungen einzuleiten und das Land aus der politischen Totenstarre des Bürgerkrieges herauszuführen, war nach dem Tod des Diktators schnell überwunden worden und hatte einem dynamischen Reformismus Platz gemacht, der unter der behutsamen Anleitung eines jungen Monarchen das Land innerhalb weniger Jahre zu einer parlamentarischen Demokratie werden ließ.

Die letzten sechzig Jahre spanischer Geschichte lassen erneut deutlich werden, was für die iberische Geschichte des 19. Jahrhunderts schon wiederholt festgestellt worden ist: daß nämlich die Entwicklung Spaniens sich durch Diskontinuitäten und Verwerfungen auszeichnet, deren augenfälligste die Ungleichzeitigkeit der politischen und wirtschaftlich-sozialen „Verfassung“ war, daß heterogene Elemente stets gleichzeitig anzutreffen waren. Wie kaum ein anderer Staat war Spanien ein „Land der halben Entwicklungen“. In historischer Perspektive nun ist das Ergebnis der *Transición* die „Gleichziehung“ der politischen mit der ökonomischen Entwicklung. In diesem Sinne übernahm Spanien durch den Übergang zur Demokratie die Strukturen der „westlichen“ Welt.

Spaniens Transición: Analyse-Ansätze und Modellcharakter

Im vorangegangenen Überblick über Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, Hauptprobleme und Phasen, fördernde und retardierende Elemente im Prozeß der Demokratisierung wurde nicht von bestimmten Theorien ausgegangen, wie sie von Sozialwissenschaftlern in den letzten Jahrzehnten ausgearbeitet worden sind¹; der Verzicht auf eine explizite Theorie ist allerdings nicht mit Mangel an methodologischer Reflexion gleichzusetzen. Wenn im folgenden zumindest ansatzweise der Frage nachgegangen wird, inwieweit der spanische Transición-Fall ein Modell für andere Regime-Übergänge darstellen kann, dann soll damit nicht auf induktivem Wege eine Theoriebildung erfolgen.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist vielmehr die in den letzten Jahren immer wieder anzutreffende Behauptung, die Transición sei derart geschickt bewerkstelligt worden, daß sie als Muster für eine friedliche Ablösung der lateinamerikanischen Militärrégime und neuerdings als Vorbild für den Systemwechsel in Ost- und Osteuropa dienen könne. In zahlreichen Medien wurde den Osteuropäern der spanische Fall eines „sanften Harakiri“ des Franquismus geradezu als Modell für den Übergang von Diktaturen zu Demokratien empfohlen. So erklärte etwa General Jaruzelski im April 1992 auf einer Tagung, die sich mit den Problemen und Aussichten der Über-

¹ Vgl. etwa Guillermo O'Donnell/Philippe Schmitter/Laurence Whitehead (Hrsg.), *Transitions from Authoritarian Rule*, 4 Bde. Baltimore 1986; David Collier/Julio Cotler (Hrsg.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton 1979; Robert A. Dahl (Hrsg.): *Regimes and Oppositions*, New Haven-London 1973; Amitai Etzioni, *Die aktive Gesellschaft. Eine Theorie gesellschaftlicher und politischer Prozesse*, Opladen 1975; Martin Greiffenhagen (Hrsg.), *Demokratisierung in Staat und Gesellschaft*, München 1973; Juan J. Linz/Alfred Stepan (Hrsg.): *The Breakdown of Democratic Regimes. Europe*, Baltimore 1978; Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism. Studies in South American Politics*, Berkeley 1973; ders., *Reflexiones sobre las tendencias de cambio en el estado burocrático-autoritario*, Buenos Aires 1975; Dankwart Rustow, *Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model*, in: *Comparative Politics* 2, 1970, S.337–364; Philippe C. Schmitter, *Liberation by Golpe: Retrospective Thoughts on the Demise of Authoritarian Rule in Portugal*, in: *Armed Forces and Society* 2, 1975, S. 5–33; Alfred Stepan (Hrsg.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*, New Haven 1973; Sydney Verba/Norman H. Nie/Jong-Min Kim, *Participation and Political Equality*, New York 1978; Stephen Schwartz (Hrsg.), *The Transition from Authoritarianism to Democracy in the Hispanic World*, San Francisco 1986; Howard Wiarda, *Corporatism and Development in the Iberic-Latin World: Persistent Strains and New Variations*, in: *Journal of Politics* 34, 1974; David Easton, *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs 1965; Talcott Parsons, *Social Systems and the Evolution of Active Theory*, New York 1977; Gabriel A. Almond/Bingham Powell, *Comparative Politics: A developmental approach. An analytic study*, Boston 1978; Peter A. Kraus, *Elemente einer Theorie postautoritärer Demokratisierungsprozesse im südeuropäischen Kontext*, in: *PVS* 2 (1990), S. 191–213; Dieter Nohlen, *Regimewechsel in Lateinamerika. Überlegungen zur Demokratisierung autoritärer Regime*, in: Franz Nuscheler (Hrsg.), *Politikwissenschaftliche Entwicklungsländerforschung*, Darmstadt 1986, S.204–238; Dieter Nohlen/Aldo Solari (Hrsg.), *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas 1988; John Higley/Richard Gunther (Hrsg.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge 1992.

gangsprozesse in Osteuropa beschäftigte: „Persönlich glaube ich, daß der Augenblick gekommen ist, unter neuen Bedingungen einen neuen ‚runden Tisch‘ zu bilden, zu einem Konsens zu gelangen. Meiner Ansicht nach ist Spanien ein ausgezeichnetes Vorbild für einen solchen Weg. [...] Spanien hat besonders bittere Erfahrungen gemacht, schaffte es aber, sich aufzuraffen und die alten Wunden zu schließen. Deshalb ist Spanien heute dabei, sich zu entfalten.“² In Madrid und anderswo fanden immer wieder hochkarätig besetzte Perestrojka-Tagungen statt, und auf internationalen Osteuropa-Symposien wurde spanischen Referenten große Aufmerksamkeit geschenkt.

Mit unterschiedlichen Ansätzen verschiedener theoretischer Provenienz wird seit den siebziger Jahren versucht, die verschiedenen *transitions* – sei es in Südeuropa, Lateinamerika oder neuerdings in Osteuropa – zu erklären. Adam Przeworski³ z.B. nennt vier grundsätzliche Ursachen, die zunächst zur Liberalisierung von autoritären Regimen führen können: 1) Das autoritäre Regime hat seine selbstgesetzte Zielfunktion realisiert und sich damit überflüssig gemacht; 2) Konflikte im herrschenden Block führen dazu, daß eine Gruppierung innerhalb dieses Blocks sich außerhalb neue Unterstützung und Verbündete sucht; 3) das autoritäre Regime verliert an Legitimation und zerfällt; 4) außenpolitischer Druck drängt auf demokratische Reformen. Das strategische Problem aller Übergänge sei es dann, zur Demokratie zu gelangen, ohne daß die Reformer von den Inhabern der Produktionsmittel ausgehungert oder von der Armee ausgeschaltet werden. Dieser Weg gleiche einem Minenfeld. Unterschiedliche Faktoren (ökonomische, soziale und politische Problemlagen, innen- und außenpolitische Akteure, Machtressourcen, Handlungsoptionen, Handlungsstrategien, Politikfolgen) bestimmen die verschiedenen Etappen eines Regimewandels und lassen keine Voraussagen über das Endergebnis zu⁴. Dabei können die verschiedenen Etappen in Übergangsprozessen verallgemeinernd charakterisiert werden:

Als Vorstufe von *transitions* lassen sich häufig Liberalisierungstendenzen innerhalb des autoritären Regimes ausmachen. Die Führung Spaniens stellte beispielsweise eines Tages die Unterdrückung der *Comisiones Obreras* ein; Pinochet ließ in Chile Parteien zu; Jaruzelski erließ im Juli 1986 ein Amnestiegesetz, das eine De-Facto-Legalisierung der polnischen Opposition signalisierte; Egon Krenz akzeptierte in der DDR die Existenz des gerade gegründeten Neuen Forums. Bei diesen Prozessen stößt die Wirkung zweier entgegengesetzt gerichteter Kräfte aufeinander: „von unten“ der Liberalisierungsdruck und „von oben“ die Kräfte, die diesen Druck unter Kontrolle halten wollen. Solche Liberalisierungsprozesse heißen dann *apertura* (Öffnung), *distançao* (Lockerung), *odnowa* (Erneuerung) oder *perestrojka* (Umbau). In diesen Ausdrücken spiegelt sich die Absicht der Herrschenden, diese ersten Reformprozesse zu begrenzen. Grundsätzlich gilt nämlich: Während Demokratisierung auf die Überwindung

² El País vom 28.5.1992 (Beilage S.5).

³ Adam Przeworski, Problems in the Study of Transition to Democracy, in: O'Donnell/Schmitter/Whitehead (Hrsg.), Transitions, S.47–63.

⁴ Adam Przeworski, Spiel mit Einsatz: Demokratisierungsprozesse in Lateinamerika, Osteuropa und anderswo, in: Transit 1 (1990), S.190.

von Autoritarismus zielt, hebt Liberalisierung gerade auf seine Stabilisierung ab. Entfaltet sich die Liberalisierung allerdings in unkontrollierter Weise, kann dieser Prozeß wie 1989 auf dem „Platz des Himmlischen Friedens“ in Peking von den Machthabern mit brutaler Repression beantwortet werden oder zu einer beschleunigten Demokratisierung des Landes führen.

In diesen Demokratisierungsprozessen ringen verschiedene Kräfte (Hardliner und Reformen im autoritären Block sowie Gemäßigte und Radikale in der Opposition) um eine Übereinkunft. Eine friedliche Ablösung des überkommenen Regimes kann dabei nur aus der Verständigung zwischen den Fraktionen der Reformen und der Gemäßigten im jeweiligen Lager hervorgehen. Eine Ablösung scheint auch nur dann möglich zu sein, wenn zum einen eine Vereinbarung zwischen Reformern und Gemäßigten zur Einrichtung von Institutionen erreicht wird, die den sozialen Kräften, die sie repräsentieren, signifikante politische Präsenz erlauben; und wenn zum anderen die Reformen in der Lage sind, die Hardliner in ihrem Block zur Zustimmung zu bewegen oder sie in ihrem Handeln zu neutralisieren; schließlich müssen auch die Gemäßigten die Radikalen kontrollieren können. Im Zuge dieser Verhandlungen haben die Demokratisierungskräfte in der Regel auch Zugeständnisse an den Machtblock zu machen. So verlangte Pinochet einen Preis für seine Zustimmung zu freien Wahlen; in Polen, wo der Anstoß zu den Reformen vom Oberbefehlshaber der Streitkräfte ausging, gelang es den Hardlinern ebenfalls, eine Reihe von Konzessionen zu erhalten.

Können nun Parallelen zwischen der *Transición* in Spanien und den Übergangsprozessen in anderen Ländern gezogen werden? Sind auftretende Gemeinsamkeiten auf eine „Vorbildfunktion“ des spanischen Falls zurückzuführen? Julio Busquets geht in seinem Beitrag in diesem Sammelband von einer Art „Vorreiterrolle“ Spaniens bei friedlichen Regimeübergängen aus. „Die *Transición* ersetzt die Revolution“, faßt er diesen Gedanken zusammen. Der spanische Soziologe sieht in technologischem Fortschritt und in einer ausdifferenzierten Gesellschaft Faktoren, die einen friedlichen Regimeübergang geradezu erzwingen. Diese Faktoren führten zu einem zunehmenden Legitimitätsverlust autoritärer Regime, die über kurz oder lang einem breiteren, demokratischen Repräsentationssystem weichen müßten. Eine moderne Gesellschaft läßt aufgrund der in ihr bestehenden vielschichtigen Machtverteilung klassischen „*coups d'état*“ möglicherweise ohnehin wenig Raum. Die relative Schwäche aller Beteiligten erzwingt förmlich einen ausgehandelten Übergangsprozeß.

Sosehr Parallelen zwischen der spanischen *Transición* und anderen Demokratisierungsprozessen ins Auge fallen mögen, es handelt sich dabei nahezu immer um Betrachtungen im nachhinein, die zudem stets nur die Kongruenz einzelner Ereignisse oder bestimmter Abläufe nachzuweisen versuchen. Einen anderen Weg beschreitet der Soziologe Juan Linz. Er sucht am Beispiel Spaniens nach Prozessen, die für andere Regimeübergänge eine Vorbildfunktion haben können. Linz sieht es als durchaus sinnvoll an, bei der Betrachtung von Übergangsprozessen auf die Erfahrungen zurückzugreifen, die Spanien gemacht hat. Es sei angemessen, sich diese vor Augen zu führen, um Lösungen für aktuelle Probleme bei Demokratisierungsprozessen zu finden. An erster Stelle nennt Linz jenen Punkt, dem auch Jaruzelski große Bedeutung beimaß: den po-

litischen Konsens⁵. Im spanischen Übergang war *Consenso* ein wichtiger Faktor. Adolfo Suárez betonte seinerzeit immer wieder, daß gerade der Konsens die Voraussetzung sei, um neue Institutionen zu bilden. Und Guillermo O'Donnell macht diesen Punkt sogar zur obersten Maxime erfolgreicher Regimeübergänge. „Wenn wir uns glückte Übergänge zur Demokratie anschauen, haben sie eines gemeinsam: eine von einer hinreichend großen politischen Koalition getroffene informelle Vereinbarung bzw. ein formelles politisches Abkommen, das die konkurrierenden Partialinteressen für eine begrenzte Zeit dem gemeinsamen Ziel unterordnet, politische Institutionen aufzubauen bzw. zu festigen.“⁶

Im Hinblick auf die Entwicklung in Osteuropa ist zuerst festzuhalten, daß die Ausgangssituation grundsätzlich verschieden war von der, die in „westlichen“ autoritären Regimen bestand, mit denen sich zudem ein völlig anderes Selbstverständnis verband. Und während für „westliche“ Übergangsprozesse behauptet werden kann, daß die Sorge vor dem „Getötetwerden von den Besitzern der Waffen“ (Przeworski) im Vordergrund stand, tritt in Osteuropa der Kampf gegen wirtschaftliches Chaos und Hunger immer stärker in Erscheinung. Drei Hauptunterschiede lassen sich zwischen Übergängen im „Westen“ und solchen im „Osten“ beschreiben⁷: Während in Südeuropa die Diktatur ein zunehmend dysfunktionaler Überbau über einer Marktwirtschaft war, ging in Osteuropa die politische Revolution der wirtschaftlichen voran. Nur in Ländern, wo – wie in Polen und Ungarn – Ansätze einer privaten Kleinökonomie bestanden hatten, die die kommunistische Zeit überdauerten und Formen einer korporativen, ausgehandelten „Revolution“ möglich wurden, war die Ausgangslage günstiger. In diesen Ländern standen Eliten bereit, die für den Brückenschlag von politischer Demokratie und Marktwirtschaft gewisse Voraussetzungen mitbrachten. Schließlich wurde und wird der Transformationsprozeß Osteuropas durch ethnische Konflikte belastet, die Westeuropa in diesem Ausmaß nicht kennt⁸.

Wirtschaftliche Schwierigkeiten und ethnische Konflikte haben Reformprozesse in den Staaten des ehemaligen „Ostblocks“ immer wieder behindert. In der Sowjetunion ist ein ursprünglich elitengesteuerter Wandel durch vielfältige ethnische Konflikte gescheitert. Die Nachfolgestaaten des Sowjetreiches kämpfen ihrerseits mit elementaren

⁵ Juan J. Linz, *Übergänge im Vergleich*, in: *Transit* 1 (1990), S. 212.

⁶ Guillermo O'Donnell, in: ebenda, S. 213.

⁷ Nach Klaus v. Beyme, *Parteiensysteme im Demokratisierungsprozeß Osteuropas*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 18 (1992), S. 271 ff.

⁸ Nach Werner Weidenfeld/Manfred Huterer, *Der Westen und die Stabilisierung der Demokratien in Osteuropa*, in: *Europa-Archiv* 12/1992, S. 325 f. sind die Schwierigkeiten der osteuropäischen Staaten bei der Einführung von Privateigentum und Marktwirtschaft (völlig unterentwickelte Infrastruktur; Mangel an einer stabilen Privatrechtsordnung; kein funktionierendes soziales Netz; Fehlen von ausgebildeter Verwaltungs- und politischer Elite) ein entscheidender Unterschied und Nachteil gegenüber Übergangsprozessen, wie sie in Spanien oder Portugal stattfanden. Die wirtschaftliche Not wird gleichzeitig zu einer Gefahr für die Fortentwicklung der Demokratisierung. Politikverdrossenheit in der Bevölkerung kann dabei als Zeichen der Resignation und eines schwindenden Vertrauens in die neuen politischen Entscheidungsträger und in das neue politische System gewertet werden.

wirtschaftlichen Problemen. Offensichtlich können Erfahrungen bestimmter Regimeübergänge nicht ohne weiteres in Form allgemeiner Rezepte für andere geordnete Regimeübergänge verordnet werden, vor allem dann nicht, wenn außer dem politischen Wandel noch eine grundlegende Umstrukturierung des Wirtschaftssystems erfolgen muß. Ein Faktor allerdings, der im Übergangsprozeß der südeuropäischen Staaten seine Wirkung tat und möglicherweise auch für das östliche Europa von Bedeutung sein könnte, ist die Erweiterungsstrategie der Europäischen Gemeinschaft. Der Übergang von autoritären Systemen zu demokratischen Verfassungsstaaten in Griechenland, Spanien und Portugal hätte möglicherweise größere Schwierigkeiten bereitet, wenn deren Einbindung in die EG nicht so konsequent vorangetrieben worden wäre. Ansätze zu einer ähnlichen Entwicklung können bereits heute in Ungarn und der Tschechischen Republik festgestellt werden. „Beim Aufbau demokratischer Institutionen bedarf es auch äußerer Sicherungen, weil die Irreversibilität des Demokratisierungsprozesses nicht ausschließlich von innen gesichert werden kann.“⁹

Trotz aller Unterschiede in den Voraussetzungen und politischen Entwicklungen läßt sich auch hier die Vorbildfunktion der von Linz beschriebenen Aspekte anführen: Konsens und Mäßigung. Spanien hat die *Transición* ohne moralische Anklagen, ohne Schauprozesse, ohne Gerichtsurteile durchgeführt. Das Land hat sich eine „Generalamnestie“ verschrieben und den Mantel des Vergessens über die franquistischen Erfahrungen ausgebreitet¹⁰. Das war aber, wie Jorge Semprún ausdrücklich betont, keine Entscheidung der politischen Eliten; das spanische Volk hat diesen Weg gewählt¹¹. Die Oppositionsführer hätten seinerzeit andere Vorstellungen über die *Transición* gehabt. Sie hätten eher einen Bruch mit dem Regime als eine Reform angestrebt. Dieser Bruch implizierte gleichzeitig, die Vergangenheit kritisch aufzuarbeiten. Die Entscheidungen der Wähler hätten hingegen die Programmatik der Parteien umgestaltet. Die Sozialisten seien dazu gebracht worden, den Reformprozeß zu akzeptieren und schließlich durchzuführen. Andere Parteien (wie die kommunistische) seien im Verlauf der Demokratisierung untergegangen, weil sie jenem Willen, das Vergangene zu vergessen, nicht entsprochen hätten. Unabhängig davon, ob die Interpretation Semprúns zutrifft oder nicht, ein solcher Weg des Konsenses und der Mäßigung läßt sich nicht verordnen. So kann die moralische und juristische Aufarbeitung der eigenen Vergangenheit (kurzfristig) zu einer erneuten Polarisierung der Gesellschaft und abermals zu politisch-ideologischen Auseinandersetzungen führen; der Umgang mit der Stasi-Vergangenheit in Deutschland oder die Behandlung der Diktaturverbrechen in Argentinien und Chile sind Belege dafür.

Diese Überlegungen haben einige Aspekte hervorgehoben, die bei der Analyse von Demokratisierungsprozessen von Bedeutung sind. Sie haben auf gewisse Ähnlichkei-

⁹ Ebenda., S. 326 f.

¹⁰ Vgl. hierzu Walther L. Bernecker, Von der Differenz zur Indifferenz. Die spanische Auseinandersetzung mit dem Bürgerkrieg 1936–1939, in: Clemens Burrichter/Günter Schödl (Hrsg.), Ohne Erinnerung keine Zukunft! Zur Aufarbeitung von Vergangenheit in einigen europäischen Gesellschaften unserer Tage, Köln 1992, S. 169–186; sowie Gregorio Morán, *El precio de la transición*, Barcelona 1991.

¹¹ *El País* vom 28. 5. 1992 (Beilage, S. 8).

ten, vor allem aber auf das Problem der Vergleichbarkeit und die zahlreichen Unterschiede zwischen Spanien einerseits und den lateinamerikanischen bzw. osteuropäischen Staaten andererseits hingewiesen. Manche Problemlagen waren ähnlich, manche Prozesse liefen auch ähnlich ab. Ein Modell im Sinne einer exportierbaren Blaupause kann Spanien aber nicht sein; zu unterschiedlich sind letztlich die ökonomischen Rahmenbedingungen, die politischen Ausgangssituationen, die sozialen oder ethnischen Konfliktfelder, die Beziehungen der Akteure untereinander. Dieter Nohlen hat am Beispiel Lateinamerikas wichtige Aspekte zusammengefaßt, die bei einer monographisch-empirischen Untersuchung von Demokratisierungsprozessen berücksichtigt werden müssen: „Sozio-ökonomische Variablen strukturellen Charakters und langfristiger Entwicklung müssen ebenso wie streng politische Variablen berücksichtigt werden, vor allem Strategien und Entscheidungen, die die Akteure und Institutionen angesichts solcher struktureller Faktoren und unmittelbarer konjunktureller Situationen, die sich aus dem sozialen und politischen Konflikt ergeben, annehmen bzw. treffen. Die Analyse muß dynamisch sein, Phasen und Sequenzen unterscheiden und die Vielfalt der Optionen, die den politischen Akteuren in historischen Situationen offenstehen, berücksichtigen. Dies verhindert einen Determinismus, der unterstellt, daß politische Phänomene Ausdruck bestimmter sozio-ökonomischer Strukturen sind und Regimewechsel geradezu automatisch eintreten, wenn sich neue Entwicklungen auf der Ebene wirtschaftlicher und sozialer Variablen ergeben. Auch sollten die Risiken und Gefahren, die in einem Prozeß der Demokratisierung auftreten und diesen Prozeß abbrechen können, nicht übersehen werden.“¹²

Auch wenn diese idealtypisch formulierte Forschungsstrategie im vorliegenden Sammelband nicht konsequent durchgehalten werden konnte, so werden in den einzelnen Beiträgen doch immer wieder die angesprochenen Aspekte thematisiert. Die Autoren analysieren mit unterschiedlichen Ansätzen die zentralen Problemkomplexe im ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Bereich und liefern damit ein vielfältig ausdifferenziertes Bild der spanischen *Transición*.

Zum Aufbau des Bandes

Der Band beginnt mit den Beiträgen zu Wirtschaft und Arbeitsbeziehungen. Enrique Fuentes Quintana, der als Stellvertretender Ministerpräsident und Wirtschaftsminister in der ersten demokratisch legitimierten Regierung der *Transición* selbst maßgeblich die Wirtschaftspolitik jener Jahre mitbestimmte, skizziert weniger die reale Wirtschaftsentwicklung als vielmehr jene Aspekte, die für die Politiker nach 1975 von Bedeutung waren, um den Übergang zur Demokratie sicherzustellen. Er betont die große Bedeutung einer gesunden Ökonomie, wenn das riskante Experiment einer Regimeveränderung gelingen soll. In den Jahren der Zweiten Spanischen Republik (1931–

¹² Nohlen, Regimewechsel, S. 233.

1936/39) war der Versuch, ein demokratisches Regime zu etablieren, mit den Auswirkungen einer Weltwirtschaftskrise zusammengefallen; wie in den dreißiger Jahren mußten die Reformer nach Francos Tod abermals gegen eine schwere (teils von außen induzierte, teils strukturell bedingte) Wirtschaftskrise ankämpfen. Vor allem dieses Zusammenfallen einer politischen und einer wirtschaftlichen Herausforderung habe – auf dem Hintergrund der Lehren, die aus dem Scheitern der Demokratie in den dreißiger Jahren gezogen worden seien – zur Politik des Konsenses geführt, deren wirtschaftspolitisch sichtbarster Ausdruck die Moncloa-Pakte waren.

Die erste Etappe des Übergangs endet für Fuentes Quintana 1979. Zum damaligen Zeitpunkt waren die wichtigsten politischen Reformen abgeschlossen, und die Eckdaten der Wirtschaft ließen hoffen, daß die ökonomische Krise weitgehend überwunden war. Vor diesem Hintergrund nahm die Bereitschaft der politischen Parteien ab, die Politik des Konsenses fortzuführen. Die Opposition der Sozialisten nahm an Schärfe zu, und auch die bis dahin überdeckten Konflikte innerhalb der UCD traten nun offen zutage. Damit geriet aber die Regierung unter starken Druck; sie war immer weniger in der Lage, eine konsequente Wirtschaftspolitik zu verfolgen, die angesichts der Erdölkrise Vorrang hätte genießen müssen. Diese Konstellation führte zu einer weiteren Verschärfung der Wirtschaftskrise. Erst mit der Machtübernahme der Sozialisten (1982) waren wieder die Voraussetzungen für eine erfolgversprechende Wirtschaftspolitik gegeben. Die unter Felipe González nunmehr handlungsfähige Regierung war in der Lage, die 1977 initiierte ökonomische Reformpolitik fortzusetzen und den Weg Spaniens in die Europäische Gemeinschaft zu ebnen. Erst mit der Angleichung der ökonomischen Institutionen und Mechanismen an westeuropäische Vorgaben war für die spanische Wirtschaft der *Transición*-Prozeß vollendet.

Die Politik des Konsenses zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen und politischen Kräften äußerte sich im Bereich der Arbeitsbeziehungen vor allem in der (nachträglich erstaunlich anmutenden) Zusammenarbeit zwischen den Tarifparteien. Walther L. Bernecker legt in seinem Beitrag über die Rolle der Gewerkschaften im Übergangsprozeß daher auch einen besonderen Schwerpunkt auf die Konzertationspolitik und die Sozialpakete, die nach 1975 zur Abstützung und Absicherung des Demokratisierungsprozesses geschlossen wurden. Daß diese konfliktmindernde Politik in der Arbeiterschaft auf Akzeptanz stieß, belegten die Erfolge der (für Sozialpakete eintretenden) sozialistischen Gewerkschaft *Unión General de Trabajadores* (UGT) bei Betriebsratswahlen, während die (damals weitaus radikaleren, kommunistisch beeinflussten) Arbeiterkommissionen an Rückhalt verloren. Bis die Gewerkschaften als Tarifparteien anerkannt waren, mußten in den ersten Jahren nach Francos Tod allerdings zahlreiche politische und juristische Hindernisse beiseite geschafft werden. Der Beitrag skizziert daher einleitend die rechtliche sowie die reale Form der Arbeitsbeziehungen in der Franco-Ära, thematisiert dann die verworrene Ausgangssituation 1975 und analysiert die (zunächst mitunter revolutionär formulierten) Ziele der Arbeiterorganisationen. Deren primäres Interesse bestand in ihrer Legalisierung und in der Verankerung der allgemeinen Gewerkschaftsfreiheit in der Verfassung. Nachdem diese grundlegenden Ziele erreicht waren, betrieben die großen Gewerkschaften wieder un-

terschiedliche Strategien: Die UGT war eher auf Kooperation mit den Arbeitgebern und dem Staat eingestellt, die Arbeiterkommissionen hingegen hielten eine Politik der harten Konfrontation für erfolgversprechender. Daß in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre (auch von der UGT) die neokorporatistische Paktpolitik aufgegeben und im Arbeitsbereich wieder zu einem Konfliktmodell übergegangen wurde, läßt erkennen, daß auch auf dem Gebiet der Arbeitsbeziehungen spätestens zu diesem Zeitpunkt die *Transición* zu Ende war.

War zu Beginn des Übergangsprozesses schon das Verhalten der Arbeiterschaft nur schwer vorherzusagen, so gilt eine solche Aussage besonders für das Militär. Der Soziologe Julio Busquets untersucht in seinem Beitrag zum einen die Frage, inwieweit das Militär auf den Verlauf der *Transición* Einfluß nahm; zum anderen geht es ihm darum, zu zeigen, wie sich der Übergangsprozeß innerhalb der Streitkräfte vollzog. Aufgrund seiner Herkunft und Position ist der Autor zweifellos ein außergewöhnlicher Zeitzeuge, und so verwundert es auch nicht, daß in seinen Beitrag immer wieder auch persönliche Erfahrungen mit einfließen. Busquets betont auch (als Stellungnahme zu jüngsten Debatten über die *Transición*) die Bedeutung, die gerade die antifranquistische Opposition (auch innerhalb des Militärs) auf den friedlichen Verlauf des Übergangs hatte.

In einem Rückblick auf die Franco-Ära skizziert der Autor einige soziologische Grundzüge des Militärs und erklärt den extremen Konservatismus der Streitkräfte. Ideologische Indoktrination, Depurationen liberal oder „links“ gesinnter Militärs und die soziale Isolation hatten nach 1939 aus den Streitkräften einen zuverlässigen Streitarm des Franquismus geformt. Busquets erlebte und gestaltete seit der Wiedereinführung der Demokratie den Übergangsprozeß in den Streitkräften mit. Dementsprechend liegt der Schwerpunkt seines Beitrages auf dem legislativen Reformwerk zur Einfügung der Streitkräfte in ein demokratisches Spanien. Hinter diesem Programm standen konkrete Befürchtungen der demokratischen Entscheidungsträger: Eine zu schnelle und radikale Reform wäre von den Streitkräften wohl nicht akzeptiert worden und mußte daher vermieden werden. Die *Transición* vollzog sich in den Streitkräften daher, wie Busquets hervorhebt, nur sehr langsam. Sie fand nach der Reformierung aller anderen Institutionen – zum großen Teil erst unter sozialistischen Regierungen – statt. Die Eingliederung des Militärs in das demokratische System war nicht ungefährlich. In der Tat fanden nach 1975 auch mehrere Putschversuche statt (der bekannteste war der Überfall auf die Cortes durch Oberstleutnant Tejero im Februar 1981). Die Militärs hätten sich aber, so die Schlußüberlegungen des Autors, zu einem weitaus gefährlicheren Verhalten hinreißen lassen können, wenn die Reformierung der Streitkräfte vor der Verankerung der Demokratie in Angriff genommen worden wäre.

Ebenso wie das Militär, hatte auch die Kirche eine zentrale Bedeutung für den Franquismus. Sie stand für nationale Integrität, ihr Einfluß erstreckte sich auf die gesamte Gesellschaft. Weit über seelsorgerische Aufgaben hinausgehend, hatte die Kirche vom Staat die „Hoheit“ über das Erziehungs- und große Teile des Bildungswesens übertragen bekommen; sie wirkte mit ihren moralischen Kategorien und ethischen Konzepten in nahezu alle Bereiche des sozialen Lebens hinein. Der Franquismus definierte sich als

„national und katholisch“, der katholische Glaube genoß staatlichen Schutz, die katholische Kirche war Staatskirche. Der Einfluß, den die Kirche in Politik und Gesellschaft hatte, machte die Haltung der kirchlichen Hierarchie zur Demokratisierung zu einem bedeutenden Faktor während der *Transición*.

Die Kirche sah sich aber nicht erst 1975 mit einer völlig neuen Situation konfrontiert. Zum einen hatten sich die Veränderungen in der spanischen Gesellschaft, die durch den Industrialisierungsprozeß der sechziger Jahre initiiert worden waren, auch nachhaltig auf den Klerus ausgewirkt. Und zum anderen führten die Ergebnisse des Zweiten Vatikanischen Konzils zu einem gewaltigen Umbruch innerhalb der kirchlichen Hierarchie. Aus diesem Grund beginnt der Beitrag von Carlos Collado Seidel mit den damaligen Ereignissen, die zu einer Umorientierung der spanischen Kirche führten – ein Vorgang, der für die Hierarchie sehr schmerzhaft war und immer häufiger zu Konflikten mit dem Regime führen sollte. Kardinal Enrique y Tarancón war über 1975 hinaus Motor dieses Wandels. Seit 1971 trat er als Vorsitzender der spanischen Bischofskonferenz für eine Trennung von Staat und Kirche ein und verordnete der Kirche während der *Transición* Zurückhaltung in politischen Äußerungen.

Erst für die Zeit nach dem Ende der „inneren *Transición*“, des Umbaus der staatlichen Institutionen, und zeitgleich mit dem Amtsantritt des neuen Papstes Johannes Paul II. wurden in den achtziger Jahren von seiten der Kirche Versuche gemacht, in der Gesellschaft wieder an Einfluß zu gewinnen. In der Diskussion um konkrete gesellschaftspolitische Fragen (Erziehungswesen, Scheidung oder Abtreibungsrecht) kam es zu immer heftigeren Auseinandersetzungen zwischen Legislative und kirchlicher Hierarchie. Immer deutlicher zeigte die Kirche dabei ihren Willen, innerhalb einer liberal-pluralistischen Gesellschaft die Re-Evangelisierungsarbeit kämpferisch voranzutreiben. Damit war die Übergangsetappe des Konsenses und des Ausgleichs zwischen Kirche und Politik an ihr Ende gekommen.

Auf die Analyse der drei gesellschaftlichen „Großgruppen“ Gewerkschaften, Militär und Kirche folgt die Darstellung der beiden wohl sensibelsten Politikbereiche in der *Transición*: zum einen des Regionalismus und der politischen Dezentralisierung, zum anderen der Ausarbeitung einer Verfassung. Andreas Hildenbrand liefert eine historisch-deskriptive Analyse des Dezentralisierungsprozesses, der in Wechselbeziehung zum stark ausgeprägten Regionalismus der einzelnen Landesteile gesetzt wird. Dabei werden deren spezifische Besonderheiten, die schließlich zu einer politischen „Autonomie für alle“ führten, diskutiert. Die Forderung nach Regionalautonomie war nach 1975 zweifellos eines der politischen Schlüsselthemen. Die im antifranquistischen Widerstand entstandene Verflechtung der Forderungen nach politischen Freiheiten, Amnestie und Regionalautonomie blieb im Demokratisierungsprozeß bestehen und wurde zu einer geradezu unauflöslichen Einheit. Demokratie wurde größtenteils mit Dezentralisierung gleichgesetzt. Die Vorreiterrolle in der Autonomiefrage spielten die „historischen Nationalitäten“ Baskenland, Katalonien und (weniger ausgeprägt) Galicien. Der gesamte Dezentralisierungsprozeß hatte jedoch weitreichende Folgen auf die Wahlergebnisse und (durch Entstehung vielfältiger Regionalparteien) auf das gesamtstaatliche Parteiensystem.

Die Dezentralisierungsfrage war im Prozeß der Verfassunggebung höchst umstritten. Der Verfassungstext liefert auch keine klare und endgültige Lösung, sondern lediglich flexible und für spätere Interpretationen und weitere Verhandlungen offene Regelungen. Wichtige Grundentscheidungen über die (letztlich politische) Dezentralisierung des Staats wurden denn auch erst nach 1979, als bereits auf der Grundlage der Verfassung regiert wurde, im Rahmen von Vereinbarungen zwischen den politischen Kräften getroffen. Diese „Institutionalisierungsphase“ gehört ebenso zur *Transición*, die im Hinblick auf die Dezentralisierungsproblematik erst mit der Etablierung aller 17 Autonomen Gemeinschaften 1983 endet.

Auch Francisco Rubio Llorente betont in seinem Beitrag über den verfassunggebenden Prozeß, daß das schwierigste Problem die territoriale Aufteilung der Macht war: Obwohl auf diesem Gebiet viele Fragen bewußt offen blieben und gewissermaßen der zukünftigen Geschichte überantwortet wurden, lassen die bisher erzielten Ergebnisse auf dem Sektor der Staatsorganisation einen vorsichtigen Optimismus zu. Auch hinsichtlich anderer Grundfragen der Verfassunggebung gelangt der Jurist zu einem zwar nicht unkritischen, insgesamt aber überwiegend positiven Ergebnis. Einleitend stellt Francisco Rubio Llorente fest, daß das franquistische Regime nie über eine fertige Verfassung, sondern nur über Grundgesetze verfügte, die im Verlauf des längsten „verfassunggebenden“ Prozesses der spanischen Geschichte eine Art absolute Monarchie ergaben. Seit Mitte 1976 ging Adolfo Suárez dann energisch daran, die Einberufung einer verfassunggebenden Versammlung vorzubereiten. Die Vorgehensweise mußte dabei ambivalent sein, da formal das Verfassungsrecht des Franquismus nicht verletzt werden durfte, inhaltlich aber eben dieses überwunden werden sollte. Im Verlauf dieses Prozesses wurden schon früh einige Entscheidungen getroffen, die die zukünftige Verfassung präjudizierten, etwa die monarchische Staatsform, das parlamentarische System, die überragende Rolle der Parteien im politischen Leben, die territoriale Neugliederung des Staates. Rubio Llorente betont die große Bedeutung des Übereinkommens zwischen den beiden Hauptparteien (UCD und PSOE) und die zentrale Rolle kleinster Zirkel während des verfassunggebenden Prozesses, während die parlamentarische Debatte des Verfassungsentwurfs mehr formalen Charakter hatte. Der schließlich erzielte Kompromiß ist zwar nicht frei von Mängeln, besteht aber jeden Vergleich sowohl mit früheren Verfassungen als auch auf internationaler Ebene.

Zu den Themen, die durch Vorentscheidungen aus der Verfassungsdiskussion gewissermaßen herausgenommen worden waren, gehörte die monarchische Staatsform. Walther L. Bernecker untersucht in seinem Beitrag über die Rolle des Königs im Demokratisierungsprozeß die Frage, wie ein Teil des politischen Systems – die Krone – zur Demokratisierung beitragen konnte. Einleitend skizziert er den langen und schwierigen Weg „zurück zur Monarchie“, der während des Franquismus durchlaufen werden mußte. Sodann geht es um die staatsrechtliche Position des Monarchen in der Übergangsphase nach Francos Tod bis zur Verabschiedung der Verfassung von 1978. Die Frage, was eine selbst noch nicht konsolidierte Monarchie für die Festigung der Demokratie leisten konnte, verweist auf den Beitrag der Krone zur Verringerung der Legitimitätsdefizite, die andere Teile des politischen Systems aufwiesen. Dabei

wird die politische Rolle des Königs als „Motor des Wandels“ dargestellt, bevor die Legitimitätsproblematik und die verschiedenen Legitimationsformen erörtert werden. Schließlich geht es um die Stellung des Monarchen in der Verfassung und um das Verhältnis von Monarchie und Demokratie in Spanien. Als Fazit läßt sich festhalten, daß die von Juan Carlos eingeschlagene Strategie und die Erfolge im Demokratisierungsprozeß das Gesamtsystem legitimierten und stabilisierten. Es war die Monarchie, die bei der Durchsetzung der Demokratie einen entscheidenden Beitrag leistete; sie war ein nicht zu überschätzender Faktor bei der Überwindung des autoritären Systems.

Daß die Parteien im politischen Leben eine überragende Rolle spielen sollten, war eine weitere Grundentscheidung, die schon vor der Verfassungsdiskussion gefallen war. Völlig unklar war allerdings, welche neuen Parteien entstehen und welche Chancen im politischen Wettbewerb bereits bestehende, aber nicht zugelassene (somit illegal wirkende) Parteien haben würden. Das „bürgerliche“ Parteienspektrum entstand weitestgehend erst im Verlauf des Demokratisierungsprozesses. Die wichtigste „bürgerliche“ Partei war die *Unión de Centro Democrático* (UCD), die mit Adolfo Suárez an der Spitze die Partei der Transición darstellt. Berechtigterweise konzentriert sich die Darstellung von Stefan Jost daher auch auf die Entstehungsgeschichte und die politische Funktion der UCD; von den übrigen Parteien der politischen Mitte werden noch (knapp) die „Baskische Nationalistische Partei“ und die katalanische *Convergencia i Unió* (CiU) angesprochen.

Die UCD war ein Sammelbecken für Politiker unterschiedlichster Provenienz (katholische Organisationen, Sozialdemokratie, reformorientierte Teile des franquistischen *Movimiento*). Sie war auch nie eine „klassische“ Einheitspartei, sondern sie wurde vielmehr als Wahlkoalition gegründet, in der der Charakter der einzelnen Parteien stets präsent bleiben sollte. *Familias* und *barones* sind Bezeichnungen, die häufig herangezogen werden, um den inneren Zustand der UCD zu umschreiben. Unter diesen Umständen konnte sich auch keine einheitliche programmatische Linie der Partei herausbilden. Mehr als jede andere Partei war die UCD an ihrem charismatischen Führer, Adolfo Suárez, orientiert, so daß sogar behauptet worden ist, die Gründungs- und Wahlkampfabsicht dieser Partei habe darin bestanden, die Politik des Ministerpräsidenten zur Konsolidierung der Demokratie zu unterstützen. Das verbindende Element reduzierte sich schließlich auf das Ziel gemeinsamer Machtausübung.

Während sich in der Konsensphase (bis zu den Wahlen von 1979) eine gewisse Festigung der Partei unter Adolfo Suárez feststellen läßt, die der UCD sowohl 1977 als auch 1979 den Wahlsieg brachte, führten innenpolitische Schwierigkeiten in den folgenden Jahren (zunehmende Opposition der Sozialisten, wirtschaftliche Probleme) zu rapiden Erosionserscheinungen. Auch divergierende Kräfte im Innern der Partei traten immer stärker in den Vordergrund. Diese Auflösungstendenzen akzentuierten sich zusätzlich nach dem Rücktritt von Suárez vom Amt des Regierungs- und Parteichefs (Januar 1981). Ganze „Partei Flügel“ traten aus der UCD aus oder wechselten zu anderen politischen Gruppierungen. Nicht einmal der Putschversuch vom Februar 1981 konnte den Zerfallsprozeß der UCD aufhalten. Auf das Wahldebakel von Oktober 1982 folgte

bald die Auflösung der Partei. Die UCD war wohl nicht zuletzt an ihren Gründungsbedingungen gescheitert.

Eine weitere Partei, die mit dem Ende der inneren *Transición* ihre politische Rolle fast ausgespielt hatte, war der *Partido Comunista de España* (PCE). Peter A. Kraus und Wolfgang Merkel lassen in ihrem Aufsatz über die Linksparteien im Demokratisierungsprozeß den „fundamentalen Beitrag“ der Kommunisten und Sozialisten für den Erfolg der Demokratie in Spanien deutlich werden. Allerdings spielten die beiden Parteien in den einzelnen Etappen des Systemwechsels unterschiedliche Rollen. So ist für die Kommunistische Partei vor allem ihre zurückhaltende Politik, ihre Kooperations- und Konsensbereitschaft in den Jahren 1977–1979 hervorzuheben, während die Bedeutung der Sozialisten erst in der Überlappungsphase von Regime-Übergang und demokratischer Konsolidierung wuchs. Das Verhältnis der Kommunisten zu den Sozialisten war nach 1975 nicht komplementär, sondern von programmatischer und wahltaktischer Konkurrenz bestimmt. Während die moderate Politik des PCE zu seiner eigenen Schwächung beitrug, indem er seine Mobilisierungschancen zu Beginn des *Transición*-Prozesses nicht nutzte, konnte sich der *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) als eine moderne und handlungsfähige Regierungsalternative präsentieren. Von der Regierung aus trug die reformorientierte Politik der Sozialisten zur weiteren Konsolidierung der Demokratie bei, wenn auch die Konsolidierungswirkung der einzelnen *policies* unterschiedlich und nicht immer frei von Ambivalenzen war.

Ein Politikbereich, der in engem Zusammenhang mit dem innenpolitischen Wandel stand, diesen förderte und flankierte, war die Außenpolitik. Angel Viñas macht in seinem Beitrag deutlich, daß auf außenpolitischem Gebiet die *Transición* erst während der Regierungszeit der Sozialisten Mitte der achtziger Jahre ihren Abschluß fand. Einleitend skizziert der Autor die Erblast des Franquismus, die auch die Außenpolitik in der nachfranquistischen Phase mitbedingte. Zugleich betont er aber, daß diese Erblast von Einschränkungen und Mängeln eine moderne und offene Außenpolitik nach 1975 nicht unmöglich machte. José María de Areilza, der erste Außenminister der Monarchie, strebte sofort eine Verbesserung der Beziehungen zu demokratisch verfaßten Ländern an; die gesamte Außenpolitik sollte den in Gang gekommenen Demokratisierungsprozeß unterstützen. Während der Regierungszeit von Adolfo Suárez konnte mit der Linksoption in vielen Grundfragen Übereinstimmung erzielt werden. Dies galt insbesondere für den beabsichtigten EG-Beitritt, nicht jedoch für die NATO-Mitgliedschaft. Insgesamt gelangt Viñas zu einer abgewogen-positiven Einschätzung der Außenpolitik bis 1982. Für die sozialistische Phase danach spricht er von der bedeutendsten außenpolitischen Operation des neueren Spanien: Durch Veränderung der Grundprinzipien der Friedens- und Sicherheitspolitik ist Spanien heute zum ersten Mal in seiner neueren Geschichte in vielen multilateralen Bündnissen international fest verankert. Daher läßt sich für die Zeit nach 1982 im Hinblick auf die Außenpolitik von einem deutlichen Überwiegen der Elemente des Wandels gegenüber den Kontinuitätssträngen zwischen Autoritarismus und Demokratie sprechen.

Auch der kulturelle Bereich flankierte gewissermaßen die *Transición*. Nach Ansicht von Javier Tusell und Genoveva García Queipo de Llano erwachte das kulturelle

Leben Spaniens bereits Mitte der sechziger Jahre aus seinem „Dornröschenschlaf“. Anfänglich eher am Rande der Politik, später mit einem explizit politischen Anspruch läßt sich bis in die achtziger Jahre hinein ein starkes gesellschaftliches Interesse des Kulturlebens erkennen. Künstlerisches Schaffen wurde zum „metaphorischen Abbild“ der politischen Veränderungen. Außerdem war die Kultur Motor oder Schwungrad der *Transición* und beeinflusste durch ihre Identifizierung mit „Freiheit“ den politischen und gesellschaftlichen Prozeß. Noch nie, so betonen die Autoren, habe der Begriff Kultur eine so große Bedeutung gehabt wie in den Jahren der *Transición*.

Für die Politik bestanden im kulturellen Bereich zwei Hauptaufgaben: Zum einen mußte an jene Traditionen wiederangeknüpft werden, die in den 40 Jahren des Franquismus unterbrochen worden waren. Im Mittelpunkt stand dabei die Rückholung und Rehabilitierung jener intellektuellen Elite, die ins Exil gegangen war. Zum anderen setzte sich die Politik die Aufgabe, das kulturelle Schaffen zu fördern, sei es durch Einrichtung neuer Institutionen, etwa eines Kulturministeriums, oder durch verstärkte Vermittlung und Verankerung der Kultur innerhalb der Gesellschaft – eine aufgrund der Vernachlässigung des Erziehungs- und Bildungswesens während des Franquismus langwierige und schwierige Aufgabe. Dabei läßt sich eine Kontinuität in der Kulturpolitik zwischen den UCD- und den PSOE-Regierungen feststellen, wenn auch die Schwerpunkte sich entsprechend der politischen und wirtschaftlichen Situation des Landes verlagerten.

*

Der auf den vorangegangenen Seiten gegebene Überblick über Aufbau und Inhalt des vorliegenden Sammelbandes läßt deutlich werden, daß die Beiträge ein breites Themenspektrum aus den Bereichen Wirtschaft, Gesellschaft, Politik und Kultur abdecken. Die unterschiedlichen Zugänge der verschiedenen Autoren stellen darüber hinaus sicher, daß dem Leser ein wissenschaftlich fundiertes, gleichwohl pluralistisch ausdifferenziertes Bild eines höchst komplexen Prozesses präsentiert wird. Natürlich weist jeder Sammelband Lücken auf; auch im vorliegenden konnten nicht alle relevanten Aspekte der *Transición* erfaßt werden. Eine Chronologie sowie eine knappe Bibliographie sollen dafür die Weiterbeschäftigung mit hier nicht oder nur unzureichend behandelten Aspekten erleichtern.

Abschließend einige Worte des Dankes: Dank sagen wir zuerst den Autoren, die trotz ihrer teilweise extremen beruflichen Belastung bereit waren, an diesem Band mitzuwirken. Danken möchten wir sodann Herrn Dr. Hans Woller und Herrn Dr. Norbert Frei, die frühere Fassungen der Originalmanuskripte und der Übersetzungen äußerst gründlich gelesen und wertvolle Verbesserungsvorschläge gemacht haben. Zu Dank verpflichtet sind wir den Herausgebern der Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte für die Aufnahme dieses Bandes in ihre Reihe. Dank schulden wir auch allen Personen, die „hinter den Kulissen“ zum Gelingen des Werkes beigetragen haben. Insbesondere sei auf die sorgfältige Arbeit von Frau Margit Boscher und Frau Annemarie Rauscher sowie auf die Unterstützung von Herrn Klaus Roser verwiesen.

Enrique Fuentes Quintana

Wirtschaftspolitik im Übergang

Die wirtschaftliche Ausgangssituation: Die „Moncloa-Pakte“

In der neueren Geschichte Spaniens fielen Demokratisierungsprozesse stets mit einer internationalen Wirtschaftskrise zusammen. Ein derartiges Zusammentreffen bedeutet für eine entstehende Demokratie eine außergewöhnliche Schwierigkeit. In einem solchen Fall ist es von besonderer Bedeutung, eine effiziente Wirtschaftspolitik zu betreiben, um den gesamten Demokratisierungsprozeß nicht zu gefährden. Als mit den Parlamentswahlen im Juni 1977 die Demokratisierung einen entscheidenden Impuls erhielt, stand Spanien vor dieser Situation. Um diesen Prozeß erfolgreich bestehen zu können, war die Mitarbeit aller gesellschaftlichen Kräfte, der Parteien und jedes einzelnen Bürgers notwendig. Gleichzeitig mußte man sich aber auch darüber im klaren sein, daß die Chance, ein demokratisches Gemeinwesen aufzubauen, mit großen Problemen verbunden war.

1973 hatte die Weltwirtschaftskrise begonnen, vier Jahre später war ihr Ende noch nicht abzusehen¹. Somit wiederholte sich in gewisser Weise die Situation, die bereits 1931 eingetreten war, als die Zweite Spanische Republik die Demokratie einführte. Damals fiel das Vorhaben mit den Auswirkungen der großen Depression zusammen, die auch in der spanischen Wirtschaft zu spüren waren.

Der spanische Dichter und Philosoph Jorge de Santayana hat behauptet, daß ein Volk, das seine Geschichte nicht vor Augen habe, dazu verdammt sei, sie zu wiederho-

¹ Die Weltwirtschaftskrise der siebziger Jahre, deren Anfang üblicherweise mit der dem Yom-Kippur-Krieg folgenden Preisexplosion des Rohöls datiert wird, wirkte sich auf Spanien sehr stark aus. Für die „spanische Ausprägung“ der Krise können drei Kennzeichen ausgemacht werden. Das erste ist die Intensität: Der Anstieg der Energiekosten hatte gravierende Auswirkungen auf eine Wirtschaft, die 70 % ihres Energiebedarfs durch Importe decken mußte (der Durchschnitt in den OECD-Staaten lag bei 30 %); die Inflationsrate lag 1973 bei 14 % und hatte damit ein hohes Ausgangs-Niveau; das durch die Krise hervorgerufene Handelsbilanzdefizit hatte 1974 bereits 3,268 Milliarden \$ betragen, während 1973 noch ein Überschuß von 500 Millionen \$ erzielt worden war; die spanische Industrie wurde zudem besonders in Mitleidenschaft gezogen, da die Belastung aufgrund der Preissteigerungen im Energiesektor doppelt so hoch wie im OECD-Durchschnitt war. Der zweite Faktor war die Passivität der Wirtschaftspolitik im Zeitraum 1973–1977, als angesichts der Krise keinerlei Korrekturen vorgenommen und somit die Folgen weiter verschlimmert wurden. Der dritte und wichtigste Grund für den Krisenverlauf in Spanien ist, daß die Erschütterung der Wirtschaft mit dem Aufbau eines demokratischen Systems zusammenfiel. Vgl. Enrique Fuentes Quintana, *La crisis económica española*, in: *Papeles de Economía Española* 1 (1980), S. 84 ff., sowie insgesamt *Pensamiento Económico Iberoamericano* 1 (1980).

len. Um 1977 erfolgreich eine Demokratie zu errichten, war es von allergrößter Bedeutung, die dreißiger Jahre in Erinnerung zu haben. Hierbei konnte auf die Erfahrungen der Zeitzeugen jener Jahre zurückgegriffen werden. Die Politik konnte aber auch auf historische Analysen zahlreicher Ökonomen zählen, denn angesichts der offensichtlichen Analogie der Situation beschäftigte sich damals die junge Generation spanischer Wirtschaftshistoriker ausführlich mit der wirtschaftlichen Situation, die zwischen 1931 und dem Beginn des Bürgerkriegs (1936) geherrscht hatte².

Dabei stellte sich heraus, daß die Wirtschaftsprobleme Spaniens in den dreißiger Jahren besorgniserregende Dimensionen erreicht hatten. Das Land litt in jenen Jahren zudem an hausgemachten Problemen, die nicht auf die Wirtschaftskrise zurückzuführen, durch diese aber zusätzlich verschärft worden waren. Die exportorientierten Teile der Landwirtschaft sowie der Bergbau wurden durch den dramatischen Rückgang des Welthandels stark in Mitleidenschaft gezogen. Strukturellen Defiziten in der Landwirtschaft sowie den weitverbreiteten Forderungen nach Landverteilung konnte nicht mit der notwendigen Geschwindigkeit und Durchsetzungskraft durch eine Agrarreform nachgekommen werden. Das Produktionsvolumen wichtiger Industriezweige, die von öffentlichen Aufträgen lebten, schrumpfte mit den Einsparungen im Staatshaushalt. Die Tatenlosigkeit der Entscheidungsträger hatte wiederum zur Folge, daß das Mißtrauen in breiten Schichten der Gesellschaft kontinuierlich zunahm. Tenor der spanischen Politik in den dreißiger Jahren war die Hintanstellung oder Vernachlässigung der Wirtschaft und ihrer drängenden Probleme³. Dieses Verhalten sowie die Komplexität und Interdependenz der hier angeführten Probleme zog die Wirtschaft immer stärker in Mitleidenschaft, was sich wiederum negativ auf den sozialen Frieden auswirkte. Das war einer der Gründe, die den Versuch der Zweiten Spanischen Republik, eine Demokratie zu errichten, zum Scheitern brachten.

Lehren aus der Vergangenheit müssen stets behutsam gezogen werden, denn die Geschichte wiederholt sich nie auf gleiche Art und Weise. Das Spanien des Jahres 1977 glich nicht dem des Jahres 1931, und die internationale Wirtschaftskrise der siebziger Jahre kann nicht mit der der dreißiger Jahre gleichgesetzt werden. Beide historischen

² Vgl. besonders Gabriel Tortella, *Los problemas económicos en la II República*, in: *Revista de Estudios Políticos* 31/32 (1983); Pedro Tedde, *La economía española en la II República*, in: *La II República y la Guerra*, Madrid 1986; Jordi Palafox, *Atraso económico y democracia, la II República y la economía española*, Barcelona 1991; ders., *La crisis de los años 30: sus orígenes*, in: *Papeles de Economía Española* 1 (1980); ders., *La gran depresión de los años 30 y la crisis industrial española*, in: *Investigaciones Económicas* 2 (1980); Francisco Comín, *La economía española en el período de entre-guerras (1919–1935)*, in: Jordi Nadal/Albert Carreras/Carlos Sudriá (Hrsg.), *La economía española en el siglo XX*, Barcelona 1987; Pedro Martín Aceña, *La política monetaria en España 1919–1935*, Madrid 1982; Juan Hernández Andreu, *Depresión económica en España (1925–1934)*, Madrid 1980. Eine ausführliche Bibliographie bietet Francisco Comín, *Una guía bibliográfica para el estudio de la economía en la Segunda República española*, in: *Revista de Estudios Políticos* 31/32 (1983).

³ Ähnlich äußerte sich Indalecio Prieto, erster Finanzminister der Zweiten Republik, in seinen Memoiren: „Auf politischer Ebene die Hintergründe der Wirtschaftskrise nicht verstanden und damals keine in sich kohärente Wirtschaftspolitik betrieben zu haben“, sei einer der Gründe gewesen, die die Zweite Republik zum Scheitern brachten; vgl. Indalecio Prieto, *Convulsiones en España*, México 1967.

Prozesse waren voneinander sehr verschieden, die Verantwortlichen standen vor unterschiedlichen Problemen. Beide Krisen zeitigten aber soziale und politische Konsequenzen, und es war gerade diese politische Wirkung, die zweifellos einen merklichen Einfluß auf das Handeln der politischen Entscheidungsträger hatte, die den Wirtschaftsproblemen der *Transición* gegenüberstanden. Die Angst vor einer Wiederholung der historischen Ereignisse war eines der grundlegenden Momente bei den politischen Entscheidungen, die der Abschwung der Konjunktur in den Monaten nach den Wahlen vom 15. Juni 1977 provozierte.

Eine Volkswirtschaft, die sich in einer Krise befindet, stellt ein gravierendes politisches Problem dar. Wenn eine treffende Antwort auf die Probleme einer Wirtschaftskrise fehlt, entstehen ernsthafte Legitimationsprobleme für ein politisches System. Darauf haben Juan Linz und Alfred Stepan in ihrer Darstellung der Erschütterung und des Zusammenbruchs von Demokratien hingewiesen⁴: Die Kräfte, die Demokratien zusammenhalten, lägen im Glauben der Mehrheit der Bevölkerung an die Legitimität der Regierung. Dieser Faktor stehe aber gleichzeitig in Wechselwirkung mit zwei weiteren, zum einen mit der Handlungsfähigkeit der Regierung (d.h. der Fähigkeit, die von der Gesellschaft empfundenen Probleme mit Geschick zu erspüren und sich ihnen zu stellen und Konzepte zu ihrer Lösung zu entwickeln), zum anderen mit der Effektivität der Regierung (d.h. der Fähigkeit, die entwickelten politischen Konzepte in die Tat umzusetzen und die gewünschten Ergebnisse zu erzielen).

Der Bestand einer demokratischen Regierungsform wird somit von Variablen bedingt, die wiederum davon abhängen, wie die Bevölkerung das politische Handeln und die Folgen der Politik beurteilt. Die Auswirkungen einer Wirtschaftskrise stellen ein Problem dar, dessen politische Relevanz nicht hoch genug eingeschätzt werden kann und mit dem das Regime gleichzeitig seine Legitimität aufs Spiel setzt. Denn die sichtbaren Folgen der Wirtschaftskrise forderten – angesichts der Bedeutung, die ihnen von der spanischen Gesellschaft beigemessen wurde – Tag für Tag eine politische Antwort. Wie sollte eine Regierung an Legitimität gewinnen und wie sollte eine stabile Demokratie errichtet werden, wenn zur gleichen Zeit eine Inflationsrate toleriert wurde, die in den entscheidenden Monaten (Juli und August 1977) 42 % erreichte und damit die Einkünfte schrumpfen ließ, und außerdem kein Ende der Preissteigerungen abzusehen war? Wie sollte eine stabile Demokratie aufgebaut werden, wenn diese nicht in der Lage war, den Außenhandel aufrechtzuerhalten, wodurch nach den Wahlen von 1977 jeden Tag 100 Millionen US-\$ an Devisen verloren gingen, nachdem bereits in den vorangegangenen Jahren ein Defizit von fünf Milliarden US-\$ in der Zahlungsbilanz erreicht worden war und sich in vier Krisenjahren (1973–1977) über zwölf Milliarden US-\$ an Auslandsschulden angehäuften? Wie konnte das Wirtschaftsleben einer Gesellschaft gesichert werden, die die gigantische Energiekrise, die in allen westlichen Ländern ein Umdenken im Energieverbrauch hervorgerufen hatte, einfach ignorierte? Auf welche Weise sollte ein stabiles Gemeinwesen auf einer Produktionsstruktur auf-

⁴ Vgl. Juan J. Linz/Alfred Stepan, *The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis, Breakdown & Re-equilibrium*, Baltimore 1978.

gebaut werden, die durch die Krise in vielen industriellen Sektoren bereits irreparable Schäden aufwies und umstrukturiert werden mußte? Wie sollte schließlich eine moderne demokratische Gesellschaft geschaffen werden, solange ein Wirtschaftssystem bestand, das eigentlich recht wenig mit einer sozialen Marktwirtschaft westlicher Prägung zu tun hatte?

Es war offenkundig, daß – falls die wirtschaftlichen Probleme nicht durch adäquate politische Konzepte und Strategien angegangen werden konnten und die Regierung sich nicht der Sorgen der Gesellschaft annahm – die Legitimität der Regierung derart untergraben würde, daß die demokratische Entwicklung in Gefahr geraten konnte. Diese Überlegungen weisen auf die Größe der Aufgaben hin, denen sich Demokratien in ihrer Konsolidierungsphase stellen müssen, zumal dann, wenn diese mit einer schweren Wirtschaftskrise einhergeht. In einer solchen Situation spielt der Faktor Zeit eine entscheidende Rolle, da sich die junge Demokratie gerade in den ersten Monaten oder Jahren die nötigen Spielräume erarbeiten muß, die ihre Überlebensfähigkeit gewährleisten. Die Suche nach Lösungen für die Probleme der Wirtschaft wird somit zu einer vorrangigen und brennenden politischen Aufgabe der Regierung, um sich das nötige Maß an Legitimität zu sichern.

Die besondere Problematik bestand im spanischen Fall darin, daß die Herausforderung von allen demokratischen politischen Kräften akzeptiert werden mußte. Und gerade hier erwuchsen die größten Schwierigkeiten, da häufig nicht zwischen der demokratischen Regierungsform und dem gesellschaftlichen Modell unterschieden wurde, das die im politischen Wettstreit befindlichen unterschiedlichen politischen Kräfte anstrebten. Wie Antonio Hernández Gil betont, fehlte in der spanischen Geschichte wiederholt die Einsicht der politischen Akteure, daß die Demokratie ihrem Wesen nach keine Vereinnahmung durch eine einzige Ideologie verträgt⁵. Diese Haltung hat stets zwei Konsequenzen gehabt: Zum einen verspricht sich jede politische Partei von der einzurichtenden Demokratie in utopischer Weise die Lösung aller sozialen Probleme und identifiziert die Demokratie mit der angestrebten Gesellschaftsordnung, zum anderen schlägt die „Demokratie-Euphorie“ in eine „Demokratie-Enttäuschung“ um, da diese Identifikation nicht in Form eines offenen Wettbewerbs mit anderen Ideologien stattfindet. Das führt dann in letzter Konsequenz zu der von Linz diskutierten destruktiven Folgerung: Wozu für eine Regierungsform eintreten, die nicht die dauerhafte Etablierung jener Ideen zuläßt, an die man glaubt? Mit solchen ideologischen Ausgangspositionen kann keine Demokratie gefestigt werden. Außerdem muß die Politik eine weitere Tatsache berücksichtigen: Die Festigung einer jungen Demokratie interessiert lediglich eine Minderheit, der eine Mehrheit von Gleichgültigen oder Gegnern gegenübersteht. Letztere finden sich zum einen in der Bevölkerung, zum anderen aber auch in den kleinen Führungsgremien des Verwaltungsapparates, der Industrie, des Finanzwesens und der Streitkräfte. Deswegen besteht die Gefahr, daß keine tragfähigen Lösungen erreicht werden, wenn nicht eine Zusammenarbeit aller demokratischen

⁵ Vgl. Hernández Gil, *El cambio político*.

Kräfte stattfindet, um die pluralistische Demokratie zu verteidigen. Darüber hinaus besteht auch die Gefahr, daß sich zu der Ernüchterung vieler Bürger, die sich aus ihren frustrierten utopischen Vorstellungen von Demokratie ergibt und die durch die fortbestehenden und noch wachsenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme zusätzlich verstärkt wird, Gleichgültigkeit und sogar Feindseligkeit gegenüber dem neuen politischen System gesellen kann. Aus all diesen Gründen erfordert eine Demokratie in ihrer Entstehungsphase ein Mehr an Staats- und ein Weniger an Parteidenken, um die Probleme zu lösen, die ihre Legitimität betreffen.

Die Wirtschaftsprobleme waren der politische Anlaß für die im Herbst 1977 zwischen der Regierung und der demokratischen Opposition geschlossenen *Pactos de la Moncloa*. Diese bauten auf zwei grundlegenden Prinzipien auf: 1. Von jeder gesellschaftlichen Gruppierung wurde die Bereitschaft erwartet, Verantwortung zu übernehmen. Die Krise würde in Spanien keine Lösung finden, wenn nicht alle Bürger damit anfangen, im gleichen Maße ihre Pflichten zu erfüllen, wie sie ihre Rechte einklagten, denn die Regierung hatte keine Zauberformel parat. Es war notwendig, die fälligen Opfer gleichmäßig aufzuteilen. 2. Keine Ideologie verfügte über die nötige Durchsetzungskraft, um ihre politischen Rezepte der Gesellschaft aufzudrücken und die Krise zu überwinden. Nur eine gemeinsame Anstrengung aller gesellschaftlichen Kräfte konnte eine Lösung der Krise herbeiführen. Das erforderte sowohl Opfer als auch Verantwortungsgefühl. Das demokratische System würde nur dann Wirklichkeit werden, wenn zuallererst an die zu errichtende demokratische Gesellschaftsordnung und erst an zweiter Stelle an die eigenen Interessen gedacht wurde.

Die für die Ausarbeitung der *Pactos* politisch Verantwortlichen waren sich darüber im klaren, daß es die Geschichte sein würde, die über sie urteilen würde, je nach Erfolg oder Mißerfolg der politischen Aufgabe, die sie übernommen hatten: die Errichtung einer stabilen und pluralistischen Demokratie. Diesem vordringlichen Ziel mußte alles andere untergeordnet werden. Politisch mußte Zeit gewonnen werden, um zu einer Verfassung gelangen zu können, die in der Lage war, allen Spaniern ein Dach zu bieten. Die Wirtschaftsprobleme durften dabei nicht störend wirken oder gar die Chance zur Demokratisierung zunichte machen. Im Zeichen dieser Zielsetzung mußten viele Entscheidungen getroffen und Veränderungen in der Wirtschaftspolitik durchgeführt werden, um das Wachstum der spanischen Ökonomie zu fördern und ein marktwirtschaftliches System im Einklang mit der angestrebten Demokratie entstehen zu lassen. Nötig waren eine allgemeine Sanierung und konkrete Reformen.

Grundlage dieser Politik war die Überzeugung, daß für Folgeerscheinungen der Krisensituation (geringes Wirtschaftswachstum, besorgniserregende Inflation, entmutigende Arbeitslosigkeit) keine dauerhaften Lösungen gefunden werden könnten, wenn die kränkelnde Ökonomie nicht das nötige Gleichgewicht wiedererlangte. Dabei spielten zwei Indikatoren eine wichtige Rolle: die Inflationsrate und die Zahlungsbilanz. Die Überlegungen gingen davon aus, daß eine Inflation auf längere Sicht verheerende Folgen für die Gesellschaft haben würde. Daraus resultierte das vorrangige Ziel, die Inflation in den Griff zu bekommen; sie wurde mit vier Instrumenten be-

kämpft⁶: 1. die Anwendung einer restriktiven Geldpolitik. Dabei ging man davon aus, daß – welcher Grund auch immer für die Inflation verantwortlich war – eine Geldpolitik, die den Preis- und Kostenanstieg bremste, keinen weiteren Nährboden für eine inflationäre Entwicklung schaffen würde⁷. 2. die Anwendung einer Haushaltspolitik, die den Anstieg der konsumtiven Staatsausgaben im Rahmen des Möglichen kontrollierte und reduzierte. Damit sollten die Staatsausgaben in den Bereich der Investitionsgüter gelenkt werden, um auf diese Weise der Krise entgegenzuwirken. Außerdem sollte die Staatsverschuldung begrenzt werden, indem eine Mäßigung bei den öffentlichen Ausgaben stattfand und eine Steuerreform⁸ durchgeführt wurde, die sich an den europäischen Praktiken orientierte. 3. die Festsetzung eines realistischen und „floatenden“ Wechselkurses für die spanische Pesete, um die Außenhandelsströme zu kanalisieren. 4. die Gestaltung einer Politik der Einkommensverteilung nach folgenden Prinzipien: Die Erhöhung der Löhne und Gehälter sollte anhand der zu erwartenden und nicht der bereits eingetretenen Inflation bemessen werden, wodurch die Kaufkraft der Bevölkerung entsprechend den voraussichtlichen Preissteigerungen gesichert würde. Die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer sollten gesenkt werden. Es sollte versucht werden, den Anstieg der Finanzierungskosten zu begrenzen, indem der Kapitalmarkt sowohl liberalisiert als auch dem Ausland gegenüber geöffnet und die Wettbewerbsfähigkeit erhöht wurde⁹. Durch eine weitere Liberalisierung des Waren- und Dienstleistungsverkehrs sollten freie Marktpreise erzielt werden; die staatliche Preislenkung wurde für einige grundlegende Güter beibehalten, um in derartigen Fällen ungerechtfertigten Preissteigerungen vorzubeugen.

Die Reformmaßnahmen der *Pactos de la Moncloa* verfolgten fünf Hauptziele: 1. die Reform des Staatshaushaltes und der öffentlichen Ausgaben, um den Haushalt in allen Bereichen zu sanieren und die Ausgaben besser kontrollieren zu können; damit sollte der Haushalt der einzelnen Ressorts zur Grundlage für die Planung und Ausgabendisziplin der öffentlichen Hand werden¹⁰. 2. eine Steuerreform, die das antiquierte spanische Abgabenerhebungssystem auf den europäischen Standard heben sollte und in die außerdem eine Reform der Steuer- und Abgabenverwaltung mit eingeschlossen war, um die effektive Durchführung zu gewährleisten. 3. eine Reform des Kapitalmarktes

⁶ Vgl. Ministerio de Economía, Programa de Saneamiento y Reforma Económica, Pacto de la Moncloa, Madrid 1977.

⁷ Die spanische Geldpolitik, die in die *Pactos de la Moncloa* miteinbezogen wurde, war unter tatkräftiger Beteiligung durch den *Servicio de Estudios del Banco de España* unter der Leitung von Angel Rojo festgelegt worden. Zwei grundlegende Publikationen dazu: Angel Rojo, Las reformas del sistema financiero español, in: VI Jornadas de Mercado Monetario, Intermoney, Madrid 1978; ders./José Pérez, La política monetaria en España: objetivos e instrumentos, Madrid 1977.

⁸ Vgl. dazu Enrique Fuentes Quintana, Los principios de la imposición española y los problemas de su reforma, Madrid 1975.

⁹ Vgl. Enrique Fuentes Quintana, Sistema Financiero y crisis económica: balance y enseñanzas de la experiencia española, in: Papeles de Economía Española 18 (1984).

¹⁰ Vgl. die ursprünglichen Konzepte von J. Barea, Las cuentas del Sector Público del año 1962, in: Información Comercial Española 372 (1964). Die hier enthaltenen Vorschläge wurden schließlich umgesetzt, als Barea 1977 an der Spitze der Haushaltskommission stand.

mit einer dreifachen Zielsetzung: einer aktiven und kontinuierlichen Kontrolle der Geldmenge, einer Liberalisierung des Finanzsystems sowie der Aufsicht über die Zahlungsfähigkeit der Kreditinstitute. 4. die Festlegung eines neuen Rahmens für Arbeitsbeziehungen durch das „Arbeiterstatut“ (*Estatuto de los Trabajadores*), demzufolge die Anstellungsverhältnisse so flexibel wie möglich gestaltet wurden; die Schaffung neuer Arbeitsplätze wurde mit einer einjährigen 50prozentigen Ermäßigung der Sozialversicherungsbeiträge belohnt. 5. die Reform der öffentlichen Unternehmen durch ein wirksames Kontrollsystem und die Pflicht zur Offenlegung ihrer Finanzen. Trotz der zeitlichen Begrenzung des Programms konnten während seiner Laufzeit bis Ende 1978 einige Umstrukturierungen der Produktion im Energiesektor und in bestimmten Industriebereichen vorgenommen werden. Außerdem wurden Reformen in der Landwirtschaftspolitik durchgeführt, die eine bessere Ausnutzung der Ressourcen des Landes ermöglichten. Die Sanierungs- und Reformmaßnahmen bildeten somit ein Entscheidungspaket, dessen einzelne Teile stark aufeinander bezogen waren. Sie umzusetzen, erforderte ein Höchstmaß an Anstrengungen, die durch die Gesellschaft zu leisten waren¹¹.

Angesichts der unterschiedlichen Wirtschaftskonzepte der verschiedenen Parteien schien es unwahrscheinlich, daß ein Konsens gefunden werden könnte, um zu einer politischen Übereinkunft zu gelangen. Diese geringe Hoffnung auf Konsens war wohl auch dafür verantwortlich, daß die Einberufung eines Allparteiengesprächs auf sich warten ließ. Seit Juli 1977 drängte ich Präsident Suárez, eine solche Runde einzuberufen, doch folgte er erst im September diesem Rat. Die Regierung war über die Zweckmäßigkeit dieses Vorhabens gespalten. Weshalb sollte das wirtschaftliche Reform- und Sanierungsprogramm nicht einfach in die Cortes eingebracht und dort verabschiedet werden, lautete damals die Frage. War es nicht Aufgabe der Regierung, zu regieren und dem Land eine adäquate Wirtschaftspolitik zu verordnen, statt einen Allparteienpakt anzustreben? Warum sollte ein Sozialpakt nicht – wenn überhaupt – zwischen den Tarifparteien anvisiert werden, statt zwischen den politischen Parteien? Auf diese wichtigen Fragen sollte ein im Wirtschaftsministerium erarbeitetes Dokument Antworten formulieren, das zur Diskussion an alle politischen Parteien gesandt wurde. Für diese Politik des Konsenses sprachen vier Argumente¹²: 1. Die Krise hatte bedrohliche Ausmaße erreicht. Keine politische Partei konnte die wirtschaftlichen Probleme alleine bewältigen, selbst wenn sie (was bei der damaligen Regierungspartei UCD ohnehin nicht der Fall war) über eine ausreichende parlamentarische Mehrheit verfügt hätte. 2. Die einschneidende Bedeutung der fälligen Reformen, die notwendigerweise eine ausgleichende Wirkung haben mußten. Da sehr unterschiedliche Interessen betroffen waren, bedurfte es zwingend des Willens zur Übereinkunft, ohne den eine Lösung der Krise

¹¹ Diese Quintessenz der *Pactos de la Moncloa* wurde von Jordi Pujol in einer Rede im Abgeordnetenhaus besonders hervorgehoben; vgl. Ministerio de Economía, Pacto Moncloa, S. 133 ff.

¹² Indem sich die spanische Politik für die Alternative eines Paktes entschloß, trat sie in die „zweite Phase der ausgehandelten Demokratien“ ein; J. García Pelayo, Segundo círculo y decisión consensuada, in: Documentación Administrativa 188 (1980).

nicht erreicht werden konnte. 3. Ein Land ohne Verfassung, wie es Spanien Mitte 1977 war, mußte zu einem Konsens gelangen, der die Entscheidungsträger in die Lage versetzte, die gravierenden wirtschaftlichen Probleme zu entschärfen, um über genügend Zeit für die Ausarbeitung der Verfassung zu verfügen. 4. Die *Pactos de la Moncloa* waren deutlich mehr als ein Sozialpakt zwischen Unternehmern und Gewerkschaften. Sie schlossen politische Reformen mit ein, die weit über soziale und wirtschaftliche Fragen hinausgingen. Der Sozialpakt hätte zudem von Gewerkschaften und Unternehmern zu einem Zeitpunkt, zu dem diese sich erst selbst konstituieren mußten, nicht erreicht werden können. Im August 1977 hatten die Regierung und die Gewerkschaften in einer Reihe von ausgedehnten Sitzungen über dieses Thema verhandelt. Dabei war nur allzu deutlich geworden, daß die Gewerkschaften kurz vor den Betriebsratswahlen nicht in der Lage waren, einer durch die kritische Situation des Landes zwingend notwendigen Mäßigung bei Tarifabschlüssen zuzustimmen.

All diese Gründe führten zu den *Pactos de la Moncloa*. Das Dokument, das als Grundlage diente, wurde im September und Anfang Oktober 1977 in langen Sitzungen mit dem Regierungschef, dem Kabinett und den Parteien Punkt für Punkt besprochen. Auf den Sitzungen wurde immer wieder die Notwendigkeit eines Sanierungs- und Reformprogramms deutlich. Aufgrund des von allen politischen Parteien bewiesenen Willens zum Konsens wurde es möglich, in kurzer Zeit einen Entwurf des Abkommens zu verfassen, der dann in verschiedenen Arbeitsgruppen weiter Gestalt annahm. Am 25. Oktober 1977 konnte das Abkommen im *Palacio de la Moncloa*, dem Amt- und Wohnsitz des Regierungschefs, schließlich unterzeichnet werden. Das Abgeordnetenhaus verabschiedete am 27. Oktober bei nur einer Gegenstimme eine Erklärung, die das Abkommen guthieß. Der Senat stimmte dieser Resolution bei drei Gegenstimmen und zwei Enthaltungen am 11. November zu¹³. Damit stand die Wirtschaftspolitik zum ersten Mal in der Geschichte Spaniens auf einer von allen politischen Kräften festgelegten Grundlage, von der aus ein Wirtschaftsprogramm zur Anwendung gelangen konnte, das die grundlegenden Wirtschaftsprobleme zu lösen versuchte, die die erst entstehende Demokratie bedrohten.

Das spektakulärste Ergebnis der *Pactos de la Moncloa* wurde bei den Bemühungen erzielt, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wieder ins Lot zu bringen. Die Inflationsrate, die in den entscheidenden Monaten des Jahres 1977 40 Prozent überschritten hatte (und somit im Vergleich zum Durchschnitt der übrigen OECD-Länder um 14 Prozentpunkte höher lag), betrug am Ende des Jahres 26,4 Prozent und sank im darauffolgenden Jahr auf 16 Prozent. Die durchgeführten Maßnahmen hatten somit das hohe Inflationsniveau auf moderate Werte gesenkt¹⁴. Im Bereich der Außenwirtschaft konnte ein Ausgleich der Zahlungsbilanz erreicht werden. Das Zahlungsbilanzdefizit, das Mitte 1977 einen besorgniserregenden negativen Saldo von fünf Milliarden US-\$ befürchten ließ, betrug Ende des Jahres etwa 2,2 Milliarden US-\$ und war somit

¹³ Zur parlamentarischen Debatte siehe Ministerio de Economía, *Pacto Moncloa*, S. 95 ff.

¹⁴ Eine detaillierte Darstellung des Verlaufs der spanischen Wirtschaft für die Zeit vom Abschluß der *Pactos de la Moncloa* bis 1984 in Fuentes Quintana/Requeijo, *La larga marcha*.

mehr als halbiert worden. 1978 und 1979 wurde sogar ein Überschuß erzielt, der es ermöglichte, die Devisenreserven wieder zu vermehren; sie stiegen von vier Milliarden US-\$ Mitte 1977 auf über zehn Milliarden US-\$ Ende 1978 an.

Die Maßnahmen der *Pactos* zielten nicht nur darauf ab, das makroökonomische Gleichgewicht wiederherzustellen. Auch die wirtschaftliche Situation der Unternehmen sollte verbessert werden. Zu den negativsten Daten der Wirtschaftskrise müssen die seit 1974 kontinuierlich schrumpfenden Gewinne der Unternehmen gezählt werden. Diese Ausgangssituation hatte unweigerlich zu einem Rückgang der privaten Investitionstätigkeit geführt. Die Erschütterung der Unternehmen war damals nicht als Gefahr empfunden worden, obwohl gerade die Vitalität von Unternehmen und ihre Ertragskraft den einzigen kreditwürdigen Faktor darstellen, der private Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen nach sich zieht. Letztlich ging es in den *Pactos de la Moncloa* auch darum, die Unternehmer besserzustellen und in der Gesellschaft eine Änderung der Einstellung zu den Unternehmensgewinnen zu erreichen. Diese Überschüsse waren von grundlegender Bedeutung für die Wirtschaft des Landes. Rückblickend betrachtet, kann seit 1978 eine Trendwende festgestellt werden, denn zwischen 1978 und 1985 durchliefen die Unternehmensgewinne eine positive Entwicklung¹⁵.

Die Wirtschaft erreichte allmählich eine größere Stabilität. Außerdem wurden wichtige und lange vernachlässigte Reformen durchgeführt. So wurde eine Steuerreform in Angriff genommen, durch die die Einnahmen erhöht und die Lasten gerechter verteilt werden sollten. Gleichzeitig wurde eine Reform des Kapitalmarktes und eine Modernisierung seiner Institutionen eingeleitet. Das „Arbeiterstatut“ schuf einen neuen Rahmen, der die Beziehungen zwischen den Tarifparteien regelte.

Das Klima des Konsenses, das die *Pactos de la Moncloa* ermöglicht hatte, führte auch zu einer grundlegenden Wende im politischen Umgang miteinander. Auf diese Weise konnte im Dezember 1978 die demokratische Verfassung von allen im Parlament vertretenen Kräften verabschiedet werden. Heute erkennt man, daß das Schicksal der *Pactos* mit dem der Verfassung eng verknüpft war. Die Verfassung von 1978 war für den Übergang Spaniens zur Demokratie eine Errungenschaft ersten Ranges. Viele Autoren sehen sogar in ihrem Inkrafttreten den Schlußpunkt des politischen Übergangs zu einer pluralistischen Demokratie.

Zwei Herausforderungen waren allerdings noch zu bewältigen: Zum einen mußte sich die Akzeptanz und Lebensfähigkeit der neuen Verfassungsordnung zeigen, indem ein Regierungswechsel nach freien demokratischen Wahlen erfolgen konnte. Zum anderen stand die Vervollständigung der mit den *Pactos de la Moncloa* begonnenen wirtschaftlichen Reformen auf dem Programm. Das Ziel sollte eine möglichst enge Angleichung der spanischen Wirtschaftsordnung an die der europäischen Demokratien sein. Beide Ziele sollten erst nach Jahren erreicht werden.

¹⁵ Ebenda.

*Die Gefahren einer Politik des Dissenses und
die Verschärfung der Wirtschaftskrise (1979–1982)*

Die Verabschiedung der Verfassung war das entscheidende Ereignis der *Transición*. Gleichzeitig ging damit aber auch die Politik des Konsenses zu Ende. Das wiederum sollte weitreichende Folgen für den weiteren Verlauf des Demokratisierungsprozesses und die wirtschaftliche Entwicklung haben.

Das Dokument, das die Grundlage für die *Pactos de la Moncloa* bildete, besagte: „Abgesehen von der Überwindung der konjunkturbedingten Probleme zielen die geplanten Maßnahmen darauf ab, die Grundlagen für ein stabiles Wirtschafts- und Sozialsystem zu schaffen. Dadurch soll die vom Franquismus übernommene angespannte Situation allmählich abgebaut werden; ein Ordnungsgefüge soll geschaffen werden, das Änderungen erlaubt und fördert, statt sich ihnen zu verschließen; ein politisches System soll geschaffen werden, das in der Lage ist, die Gesellschaft in allen Bereichen zu innerer Reife zu führen.“¹⁶ Die Umsetzung dieser Absichten erforderte die Durchführung von Wirtschaftsreformen, die in den *Pactos de la Moncloa* zwar angesprochen wurden, deren vollständige Realisierung aber mehr Zeit in Anspruch nehmen würde, als im Abkommen vorgesehen war. Aus diesem Grund war ursprünglich auch vorgeschlagen worden, die *Pactos de la Moncloa* statt nur bis Ende 1978 für einen Zeitraum von zwei Jahren zu schließen. Dieses Vorhaben scheiterte aber schließlich an der politischen Opposition.

Wie läßt sich das Ende der Konsenspolitik 1978 erklären? Auf diese entscheidende Frage gibt es zwei Antworten. Die erste bezieht sich auf den Umgang der Regierungspartei UCD mit den *Pactos de la Moncloa*; die zweite betrifft den Argwohn der Oppositionsparteien, die das Abkommen mit beschlossen hatten. Die doppelte Zielsetzung der *Pactos de la Moncloa* war die Sanierung und Reform der Wirtschaft. Diese beiden Vorhaben wurden aber durch die UCD-Regierungen nicht mit gleicher Intensität angepackt. Die schnellen und spektakulären Erfolge bei der Sanierung der Wirtschaft führten zu großem Optimismus innerhalb des Regierungslagers. Da es einerseits keine Wirtschaftsdaten gibt, die Politiker mehr erschrecken als eine negative Zahlungsbilanz, andererseits aber ein Zahlungsbilanzüberschuß geradezu zur Blendung der politisch Verantwortlichen führt, sank automatisch die Bereitschaft der Regierung, die Politik des Konsenses mit der Opposition fortzuführen, als die Zahlungsbilanz 1978 Überschüsse zeigte. Darüber hinaus legte die Regierung bei der Durchführung von Reformen, von denen sie eine Beeinträchtigung der eigenen Klientel befürchtete, eine auffällige Langsamkeit an den Tag¹⁷. Gleichzeitig führte der Erfolg der gemeinsam beschlossenen Politik bei der Opposition zur Überzeugung, daß sie nicht mehr zur Stärkung der Demokratie, sondern zur Kräftigung der Regierungspartei beitrug. Eine politische Übereinkunft, die zum Erfolg führt, läuft paradoxerweise Gefahr, sich selbst

¹⁶ Ministerio de Economía, Pacto Moncloa, S. 56.

¹⁷ Vgl. dazu meinen Aufsatz: Balance de un año, in: *Actualidad Económica* vom 8. 7. 1978, S. 15 ff.

aufs Spiel zu setzen, wenn sie bei der Regierung Siegestimmung und bei der Opposition Mißgunst und Argwohn hervorruft. So entstand ein Klima des Mißtrauens zwischen den politischen Parteien, die an den *Pactos* beteiligt waren, das schließlich ihre Fortführung in Frage stellte.

Diese Situation zeigte zwei Auswirkungen: Zum einen neigte die Regierung dazu, ihre Verpflichtungen bei der Durchführung von Reformen zu vernachlässigen. Sie erlag der Versuchung, die Erfolge bei der Sanierung der Wirtschaft durch kurzfristig angesetzte Parlamentswahlen in politisches Kapital umzumünzen. Zum anderen verminderten der Aufschub einiger Reformprojekte, deren verspätete Durchführung und vor allem wahltaktische Überlegungen die weitere Bereitschaft der Linken zur Unterstützung der gemeinsam beschlossenen Politik. Daraus erklärt sich auch die Absage der Parteien und Gewerkschaften, Ende 1978 ein neues Abkommen einzugehen, das die Moncloa-Pakte ersetzen sollte. Die Politik des Konsenses gelangte somit 1978 an ihr Ende. Die wirtschaftliche Situation hatte sich zwar deutlich verbessert, doch war die Wirtschaftsreform nur teilweise in Angriff genommen worden, und die Produktionsstruktur machte nach wie vor einschneidende Umstrukturierungsmaßnahmen erforderlich.

Der Übergang zur Demokratie trat im März 1979 mit der Ausschreibung von Parlamentswahlen in eine neue Phase. In diesen Wahlen erlitt die stärkste Oppositionspartei, der PSOE, eine Niederlage; die Regierungspartei konnte aber auch keinen Sieg feiern. Die UCD verfehlte ihr Wahlziel, die absolute Mehrheit. Ab 1979 sahen sich die geschwächten UCD-Regierungen zudem mit einer besonders schwierigen Lage konfrontiert: Die Oppositionspolitik des PSOE und der anderen Parteien wurde immer härter, gleichzeitig ergaben sich aus der wirtschaftlichen Entwicklung immer größere Probleme, da Anfang 1979 die zweite Ölkrise begann¹⁸. Dies erforderte eine Anpassung der Wirtschaftspolitik, da sich die Vereinbarungen der *Pactos de la Moncloa* auf die Folgen der Ereignisse von 1973/74 bezogen hatten. Die Wirtschaftspolitik stand vor neuen und schwierigen Aufgaben: Einige der beschlossenen notwendigen Reformen des Wirtschaftssystems und der Produktionsstruktur waren noch nicht durchgeführt worden. Jetzt kamen weitere Probleme in Form der sich daraus ergebenden Anpassung der Preise und Einkommen hinzu. Diese Aufgaben konnten nur schlecht von einer (durch die Preisgabe der Konsenspolitik bedingten) geschwächten Regierung erfüllt werden, die der ökonomischen Problematik damit begegnete, daß sie unumgängliche Entscheidungen aufschob und eine richtungslose Wirtschaftspolitik betrieb.

Die politische Schwäche der UCD-Regierungen hatte eine Reihe gravierender Konsequenzen: Die aus den Wahlen von 1979 hervorgegangene schwache Regierung und die schlagkräftige Opposition trugen ihre Auseinandersetzungen natürlich vornehmlich auf dem Gebiet der Haushaltspolitik aus. Damit ging die politische Basis, die nötig gewesen wäre, um das 1977 in Angriff genommene Projekt der Steuerreform vollenden

¹⁸ Diese führte zu einer starken Belastung der spanischen Zahlungsbilanz (mit entsprechenden Folgen für die inländische Preisentwicklung), da die Ausgaben für Rohöl um mehr als zwei Milliarden \$ stiegen.

zu können, verloren. Das wirkte sich nachhaltig auf die finanzielle Situation des Staates aus¹⁹. Für die Staatsausgaben und den Haushalt hatte diese Situation zur Folge, daß ein schwacher Finanzminister dem äußeren Druck nachgeben und bedeutende Zugeständnisse machen mußte. Die Steigerung der Staatsausgaben konnte nicht verhindert werden, wobei sich die Ausgaben für die Altersrenten und die Arbeitslosenunterstützung zu den wichtigsten Faktoren eines zunehmenden Haushaltsdefizits entwickelten. Auch die Mechanismen zur Erstellung und Verwaltung des Staatshaushaltes wurden nicht modifiziert, was zu neuen Staatsausgaben führte, die zuvor nicht auf ihre Rationalität und ihre ökonomische Effizienz hin überprüft worden waren.

Auch die in den *Pactos de la Moncloa* vorgesehene Reform des Steuersystems kam nicht zustande, Flüchtigkeitsfehler der ersten Reformfassung blieben unberichtigt. Die Gesetzentwürfe zur Verteilung der neuen Steuerlasten blieben liegen und verstaubten im Parlament. Anwendung fanden nur einige wenige Maßnahmen, die allerdings das Steuersystem weder stärkten noch verbesserten, da sie lediglich Konzessionen an verschiedene Ressorts darstellten. Das führte insgesamt dazu, daß die Steuermoral, deren Verbesserung das Ziel der Reform von 1977 gewesen war, sank. Die Auswirkungen dieser wankelmütigen Politik auf die Staatsfinanzen zeigten sich schließlich in der wachsenden Staatsverschuldung, die von einer Größenordnung von 1,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 1979 auf 6 Prozent zum Zeitpunkt der Wahlen von Oktober 1982 stieg. Diese Staatsverschuldung sollte sich in negativer Weise auf das spanische Wirtschaftsleben auswirken²⁰.

Strukturanpassungen im industriellen Sektor stellen bedeutende Anforderungen an die Wirtschaftspolitik und können schwerwiegende soziale und politische Konflikte hervorrufen²¹. Das zögerliche Verhalten der Politik und deren Zugeständnisse verdeutlichen die Schwäche der politischen Führung, die den Anpassungsprozeß im industriellen Sektor über 1982 hinaus verzögerte. Die Schwäche der Wirtschaftspolitik war kaum dazu geeignet, die Fortschritte bei der Bekämpfung der Inflation und beim Erreichen des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts voranzutreiben. Daraus ergaben sich weitreichende Folgen²². Die Inflationsrate sank nicht unter 14 Prozent, und das Zahlungsbilanzdefizit stieg wieder auf etwa fünf Milliarden Dollar an. Daß sich die Situation nicht noch weiter verschlechterte, ist sowohl auf die restriktive Geldpolitik (obwohl diese zunehmende Kosten verursachte, da sie die einzige stabilisierende Maßnahme blieb) als auch auf die Tarifpolitik zurückzuführen. Dank zweier Sozialabkom-

¹⁹ Siehe dazu meinen Beitrag: Hacienda democrática y reforma fiscal, in: Estudios en Homenaje a Diego Mateo del Peral, Madrid 1983.

²⁰ Vgl. Papeles de Economía Española 11 (1982), sowie meinen Beitrag: Déficit Public. L'Expérience espagnole, in: Revue Française de Finances Publiques 16 (1986) und M. Lagares, Déficit público y crisis económica. Un análisis de la situación española, Madrid 1982.

²¹ Vgl. Julio Segura, La industria española en la crisis: 1978–1984, Madrid 1989; außerdem Papeles de Economía Española 15 (1983).

²² Zur Entwicklung des wirtschaftlichen Gleichgewichts in diesem Zeitraum vgl. Luis M. Linde, La profundización de la crisis económica, in: José Luis García Delgado (Hrsg.), Economía española de la transición y la democracia, 1973–1986, Madrid 1990, S. 35–57.

men, dem *Acuerdo Marco Interconfederal*²³ (sektorenübergreifendes Rahmenabkommen) und dem *Acuerdo Nacional del Empleo*²⁴ (nationales Beschäftigungsabkommen), fielen die Lohnsteigerungen gemäßigt aus, obgleich ein Anstieg der Löhne nicht verhindert werden konnte. Gleichzeitig wurde im Rahmen dieser Abkommen erreicht, daß Gewerkschaften und Unternehmer den Dialog als einen wichtigen und positiven Teil des globalen Krisenmanagements akzeptierten. Um diesen Erfolg zu erzielen, mußten aber den Gewerkschaften tarifpolitische Zugeständnisse gemacht werden, die eine zusätzliche Belastung des Staatshaushalts mit sich brachten.

Das Ausbleiben der notwendigen wirtschaftlichen Korrekturen hatte außerdem weitreichende Auswirkungen auf das Spar- und Investitionsverhalten²⁵. Die landesweite Sparquote fiel von 21 Prozent des verfügbaren Volkseinkommens 1978 auf 17,8 Prozent im Jahr 1982. Die Hauptursache für diesen Rückgang war das Nachlassen der Spartätigkeit der öffentlichen Hand, die von einer positiven Sparquote von 1,2 Prozent (1978) auf -1,3 Prozent (1982) fiel. Außerdem schrumpfte das Investitionsvolumen als Folge der Verringerung des Wirtschaftswachstums und des Vertrauensverlusts der Unternehmer in die zukünftige Entwicklung (eine Einstellung, die durch die Verringerung der Gewinne der Unternehmen und das Fehlen klarer Perspektiven in der Wirtschaftspolitik bedingt war) um mehr als zwei Prozentpunkte am Anteil des Bruttoinlandsprodukts.

Von der ersten Legislaturperiode der Sozialisten bis zum EG-Beitritt

Der politische Niedergang der UCD sowie der Autoritätsverlust der Regierung machten es praktisch unmöglich, den Staatshaushalt für 1983 zu verabschieden. Diese Unregierbarkeit, gepaart mit fortschreitenden Auflösungserscheinungen der Regierungspartei, brachte Regierungschef Leopoldo Calvo-Sotelo am 27. August 1982 dazu, vorgezogene Parlamentswahlen für den 28. Oktober anzuberaumen. Das Wahlergebnis wurde zu einem Triumph des PSOE, der über zehn Millionen Stimmen und damit die absolute Mehrheit in beiden Parlamentskammern erreichte. Die UCD erlebte demgegenüber einen Einbruch ungeahnten Ausmaßes.

Der überwältigende Sieg der Sozialisten wurde zu einem historischen Eckpfeiler im Übergang zur Demokratie. Viele Autoren sind sogar der Meinung, daß im Regierungswechsel der Abschluß des Übergangsprozesses in Spanien zu sehen sei. Diese Einschätzung ist darauf zurückzuführen, daß der politische Führungswechsel die Stabilität der 1978 eingerichteten verfassungsmäßigen Ordnung erwies. Die Übergabe der Regierungsgeschäfte von der UCD an den PSOE vollzog sich problemlos, was letztlich auch bewies, daß die Verfassung in der spanischen Gesellschaft verankert war.

²³ Zu Inhalt und Auswirkung siehe ebenda, S. 45.

²⁴ Vgl. ebenda, S. 51, sowie den Beitrag von Walther L. Bernecker in diesem Band.

²⁵ Das Spar- und Investitionsverhalten 1979–1982 wird detailliert analysiert in den *Informes Anuales del Banco de España*.

Der Wechsel stellte aber auch unter einem anderen Gesichtspunkt einen tiefen Einschnitt dar. Denn damit war eine Partei an die Macht gekommen, die ein „linkes“ Programm in den Bereichen der Wirtschafts- und der Sozialpolitik vertrat. Das Programm sollte gerade in einer für die Wirtschaft äußerst schwierigen Phase zur Anwendung kommen, nachdem die spanische Ökonomie die sogenannten „schwarzen Jahre 1981/82“ mit großen Problemen überstanden hatte. Diese Situation umschrieb der *Banco de España* in seinem damaligen Jahresbericht folgendermaßen: „Die Entwicklung der wichtigsten Daten der spanischen Wirtschaft spiegelt das Bild einer festgefahrenen Ökonomie wider, die allein durch die Ausgaben der öffentlichen Hand ein geringes Wirtschaftswachstum aufweisen kann. 1982 kam es zu einer bescheidenen Steigerung des privaten Konsums; die Investitionstätigkeit, insbesondere im Bereich der Investitionsgüter, verzeichnete allerdings gleichzeitig einen anhaltenden Rückgang. Die schwache Investitionstätigkeit in der Wirtschaft scheint lediglich bei Rationalisierungsinvestitionen eine stärkere Ausprägung zu finden, um Produktionskosten und Belegschaften zu verringern. Mit Ausnahme der im Energiesektor erreichten Fortschritte verstärkt die Wirtschaft ihre Neigung, Importe zu steigern. Insgesamt hat die Ökonomie mit einem stark gestörten Gleichgewicht auf den Gebieten der Preisbildung, Beschäftigung, Zahlungsbilanz und Staatsverschuldung zu tun.“²⁶

Welche Auswirkung hatten der politische Wechsel von 1982 und die Machtübernahme durch den PSOE auf die Wirtschaft? Diese Frage ist wiederholt gestellt und entsprechend viele Antworten sind seither gegeben worden²⁷. Drei Aspekte lassen sich herausgreifen: 1. der deutliche Unterschied zwischen dem Wahlprogramm des PSOE und der tatsächlichen Politik der nach den Wahlen gebildeten Regierung²⁸. 2. die Lehren aus dem Mißerfolg der ersten sozialistischen Regierung Frankreichs als Prämisse für das Regierungshandeln der Sozialisten in Spanien²⁹. 3. die unter der unbestrittenen Führung von Felipe González fast vollständige Unabhängigkeit der Regierung von der aus den Wahlen siegreich hervorgegangenen Partei.

Das häufigste Argument verweist auf die Divergenz zwischen dem Wahlprogramm des PSOE und den Entscheidungen, die später durch die sozialistischen Regierungen getroffen wurden. Diese Abweichungen, die in den Demokratien unserer Zeit eine häufig anzutreffende politische Unsitte darstellen, erreichten in diesem Fall ein außergewöhnliches Ausmaß. Der PSOE ließ sich vor der Wahl zu nicht einlösbaren Versprechen hinreißen (wie beispielsweise der Schaffung von 800 000 Arbeitsplätzen in einer Legislaturperiode), um Wählerstimmen zu gewinnen. Obwohl die Vorschläge Anachronismen darstellten und für die Lösung der wirtschaftlichen Probleme des Landes

²⁶ Vgl. Banco de España, Informe Anual, Madrid 1982, S. 56 f.

²⁷ Die Wirtschaftspolitik des PSOE ist vielfach untersucht worden. Als Zusammenfassung vgl. Fuentes Quintana/Requeijo, *La larga marcha*. Siehe ferner Julio Segura, *Del primer gobierno socialista a la integración en la CEE. 1983–1985*, in: García Delgado, *Economía española*, S. 59–77.

²⁸ Allein auf diese Diskrepanz sollte sich im Parlament die Kritik an der Politik der Sozialistischen Partei beschränken.

²⁹ Vgl. Jaime Requeijo, *Francia: la política económica de la tercera vía*, in: *Papeles de Economía Española* 25 (1983), S. 126 ff.

ungeeignet waren, versuchte die Partei gleichzeitig mit der Ankündigung von Maßnahmen, die auf eine sozialistische Tradition verweisen (etwa die Verstaatlichung von Unternehmen), diejenigen an sich zu binden, die sich aufgrund solcher Aussagen von jeher mit der Sozialistischen Partei identifiziert hatten. Diese Versprechen konnten durch die sozialistischen Regierungen nicht umgesetzt werden – zum Glück für die Demokratie, kann hinzugefügt werden, denn die Erfüllung dieser Versprechen hätte negative und schwerwiegende Auswirkungen auf die Wirtschaft gehabt, und ihre negativen Folgen hätten auf das politische Leben zurückgeschlagen.

Die Regierung González, so die Erklärungsansätze, zog mit ihrer Wirtschaftspolitik die Lehren aus dem Fiasko der ersten sozialistischen Regierung in Frankreich. Diese hatte das radikale Reformprogramm von Frühjahr 1981 aufgegeben, nachdem sich der Zustand der französischen Wirtschaft in spektakulärer Weise verschlechtert hatte³⁰. Diese negativen Auswirkungen eines Programms, das dem Wahlprogramm des PSOE sehr ähnlich war, brachten die Regierung González dazu, pragmatisch und nicht ideologisch zu handeln. Der Ministerpräsident konnte sich diese Abweichungen vom Parteiprogramm außerdem erlauben, weil – wie etwa Julio Segura ausführt – die Regierung vollkommen unabhängig von der Partei war³¹. Diese Autonomie läßt sich aus der unangefochtenen Führungsposition von Felipe González ableiten. Der Regierungschef war in der Lage, sich jene Fachleute auszusuchen, die er für die fähigsten hielt, um seiner Wirtschaftspolitik eine bestimmte Ausrichtung zu verleihen und diese auch durchzusetzen. Die Entscheidung bei der Besetzung des Wirtschaftsministeriums fiel auf Miguel Boyer, einen kompetenten Ökonomen, dem der Regierungschef großes Vertrauen entgegenbrachte und eine weitreichende Machtfülle zugestand, indem er unter der Führung des neuen Ministers das Wirtschafts- und das Finanzressort vereinigte.

Wie Miguel Boyer später selbst betonte, war bei der Machtübernahme durch den PSOE die Wirtschaft wegen ihrer außerordentlichen Probleme ein besonders heikles Feld³². Die Ähnlichkeit – fast könnte man von Übereinstimmung sprechen – zwischen dem wirtschaftspolitischen Konzept der sozialistischen Regierung und dem der *Pactos de la Moncloa* von 1977 ist dabei bemerkenswert. 1977 hatte die Etablierung der demokratischen Ordnung politische Priorität vor der Lösung der wirtschaftlichen Probleme. Diese Ausgangssituation wiederholte sich 1982. Gleichzeitig wiederholte sich die Notwendigkeit, eine Situationsanalyse zu erstellen, um die Interdependenz und Rangordnung der Probleme zu untersuchen und die beste Strategie zu ihrer Lösung zu finden. Schließlich war es unerlässlich, die nötige politische Macht zu besitzen, um die Konzepte umzusetzen. Hier bestand ein wichtiger Unterschied zu 1977: Damals mußte die Minderheitsregierung der UCD die nötige Autorität zur Umsetzung von Beschlüssen über den Weg von Abkommen und Pakten zwischen den im Parlament

³⁰ Vgl. ebenda.

³¹ Vgl. Segura, *Del primer gobierno*, S. 62.

³² Miguel Boyer, *Diez años de política económica española*, in: *Conmemoración del X aniversario del Círculo de Empresarios*, Madrid 1978, S. 37 ff.

vertretenen politischen Parteien suchen. 1982 verfügte die Regierung hingegen über eine absolute Mehrheit in beiden Kammern; sie hatte außerdem größeren zeitlichen Spielraum, um die durch die Krise hervorgerufenen Probleme angehen und die wirtschaftspolitischen Entscheidungen durchführen zu können. Die politische Rückendeckung sollte sich als entscheidend herausstellen, um zwischen 1982 und 1985 zu erreichen, was 1977/78 nicht durchgesetzt werden konnte.

Eine angemessene Diagnose der wirtschaftlichen Situation war die notwendige Voraussetzung für die Lösung der Probleme³³. Das „Mittelfristige Wirtschaftsprogramm“ (*Programa Económico a Medio Plazo. 1983–1986*), mit dem die PSOE-Regierung eine Strategie zur Lösung der Probleme entwarf, ähnelte dem „Wirtschaftlichen Reformprogramm“ (*Programa de Reforma Económica*), welches seinerzeit den *Pactos de la Moncloa* vorausgegangen war. Vier grundlegende Zielvorstellungen wurden hervorgehoben³⁴: die Senkung der Inflationsrate auf EG-Niveau; die Steigerung der Unternehmensgewinne zur Ankurbelung der Investitionstätigkeit; die Liberalisierung und Flexibilisierung des Wirtschaftslebens, indem das marktwirtschaftliche System eingeführt wurde; und die Anpassung der vorhandenen Produktionsstruktur an die wirtschaftliche Krisensituation durch strukturelle Reformen. Diese vier Ziele sollten durch Sanierungs- und ökonomisch-institutionelle Reformmaßnahmen erreicht werden, die konzeptionell in ähnlicher Form schon den *Pactos de la Moncloa* zugrunde gelegen hatten³⁵.

Durch die Sanierungsmaßnahmen wurden entscheidende Fortschritte bei der Stabilisierung der Wirtschaft erzielt. Die Inflationsrate, die 1982 bei 14,2 Prozent lag, sank bis 1985 auf 8,1 Prozent; der negative Saldo der Zahlungsbilanz belief sich 1982 auf 2,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Bis 1985 betrug dieser Saldo wieder einen positiven Wert in Höhe von 1,8 Prozent des BIP. Diese Fortschritte im binnen- und außenwirtschaftlichen Bereich konnten bei Produktionssteigerungen erzielt werden, die jene von 1982 übertrafen: Das Wachstum des BIP betrug 1985 2,3 Prozent gegenüber seinerzeit 1,2 Prozent. Ein Ergebnis, in dem sich vor allem die deutliche Erholung im industriellen Sektor widerspiegelt, war der Anstieg der industriellen Wertschöpfung von einem „negativen Wachstum“ von -1,2 Prozent im Jahr 1982 auf 2,2 Prozent im Jahr 1985³⁶.

Zu dieser Gesundung hatten verschiedene Faktoren beigetragen. Die Inflation konnte dank der restriktiven Geldpolitik und den maßvollen Lohnsteigerungen gedämpft werden. Die Ausgabefreudigkeit des Staates, die sich in einer gestiegenen Staatsverschuldung niederschlug, trug hingegen nicht nur nichts Positives zu einer wirtschaftlichen Stabilisierung bei, sondern erschwerte diese noch³⁷. Das bessere Er-

³³ Ebenda; siehe außerdem Fuentes Quintana/Requeijo, *La larga marcha*.

³⁴ Vgl. Boyer, *Diez años*; ferner Segura, *Del primer gobierno*; Fuentes Quintana/Requeijo, *La larga marcha*, S. 29 ff.

³⁵ So der treffende Hinweis bei Segura, *Del primer gobierno*, S. 63.

³⁶ Diese und andere Eckwerte finden sich in den Berichten der Banco de España für 1982–1985. Eine Zusammenfassung bietet Segura, *Del primer gobierno*, S. 64.

³⁷ Zur Problematik der Haushaltspolitik siehe Segura, *Del primer gobierno*, S. 65; sowie Enrique Fuentes Quintana, *La crisis económica española y las políticas de ajuste: balance de una experiencia*, Madrid 1986, S. 29 ff.

gebnis im außenwirtschaftlichen Bereich, das in dem deutlichen Überschuß in der Zahlungsbilanz 1982 festzustellen ist, kann auf verschiedene Ursachen zurückgeführt werden: die Abwertung der Pesete im Dezember 1982; die schwache Inlandnachfrage in jenem Jahr, die die Unternehmen dazu zwang, nach Absatzmärkten im Ausland zu suchen; und eine spürbare Erholung der Weltwirtschaft und des Welthandels. Diese Erholung ging 1983 von den USA aus, weitete sich 1984 auf Europa aus und erfaßte 1985 schließlich den spanischen Außenhandel³⁸.

Die wichtigste negative Folge der Sanierungspolitik war der Anstieg der Arbeitslosigkeit, deren Quote 1985 22,1 Prozent betrug (im Vergleich zu 16 Prozent 1982). Diese Entwicklung hat die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie die Schaffung neuer Arbeitsplätze zur wichtigsten wirtschaftlichen Aufgabe und zur Hauptsorge der spanischen Politik werden lassen³⁹. Wenn man sich die zahlreichen Analysen zu diesem Thema vor Augen führt, wird deutlich, daß die hohe Arbeitslosenquote auf viele und miteinander verwobene (demographische, soziale, wirtschaftliche) Ursachen zurückzuführen ist, zu deren wichtigsten eine besondere Inflexibilität des spanischen Arbeitsmarktes zählt.

Die Umsetzung des „Mittelfristigen Wirtschaftsprogramms“ führte zu bedeutenden Reformen. Vor allem wurden die Strukturreformen in der Industrie und die Anpassungen auf dem Energiesektor entschieden angegangen. Dabei wurde auch erreicht, daß die Bevölkerung die Notwendigkeit dieser Maßnahmen akzeptierte. Infolgedessen konnten die augenscheinlichsten Mängel im Bereich der Kapazitäten und der Kostenstruktur der verschiedenen produktiven Sektoren korrigiert sowie eine Diversifizierung der Energieversorgungsquellen und eine landesweite Energieeinsparung erreicht werden. Es ist mit Recht Kritik daran geübt worden, daß diese Politik insgesamt viel zu langsam vonstatten ging und ihre Kosten für die Staatskasse zu hoch gewesen seien. Dabei muß aber berücksichtigt werden, daß solche Probleme grundsätzlich bei Umstrukturierungsmaßnahmen der Produktion auftreten. Und im spanischen Fall ließen sie sich schon deshalb nicht vermeiden, weil die Struktur der Industriewirtschaft und des Energiesektors längst einer Modernisierung bedurft hätte.

Die Verankerung eines marktwirtschaftlichen Systems – das die Verfassung von 1978, wenn auch mit Vorbehalten und Einschränkungen, festgeschrieben hatte – war im Hinblick auf den Demokratisierungsprozeß möglicherweise die wichtigste Maßnahme, die von den Sozialisten ergriffen wurde. Es war befürchtet worden, daß die Machtübernahme durch den PSOE Einschränkungen der unternehmerischen Freiheit, Interventionismus und eine drastische Abschöpfung der Unternehmensgewinne mit sich bringen würde. Das „Mittelfristige Wirtschaftsprogramm“ hob hingegen die Bedeutung von Liberalisierung, Flexibilisierung und Wettbewerb hervor. Es betonte außerdem die Notwendigkeit einer Erhöhung der Unternehmensgewinne als Motor des

³⁸ Zu den Faktoren, die die spanische Außenwirtschaft positiv beeinflussten, siehe Segura, *Del primer gobierno*, S. 65 ff.

³⁹ Zu diesem Problem insgesamt *Papeles de Economía Española* 8 (1981), besonders Angel Rojo, *Desempleo y factores reales*, S. 124 ff.

Wirtschaftswachstums. Zwischen 1982 und 1985 stiegen die Unternehmensgewinne deutlich an. Dieser Umstand war, wie Miguel Boyer hervorhebt, „eine entscheidende Voraussetzung, um die Investitionstätigkeit anzukurbeln und später, 1986, Arbeitsplätze zu schaffen“⁴⁰. Die Maßnahmen des Wirtschaftsprogramms blieben allerdings im Hinblick auf Liberalisierung, Flexibilisierung und Förderung des Wettbewerbs hinter dem zurück, was nötig gewesen wäre. Sie wurden zudem weder mit der erforderlichen Geschwindigkeit noch mit der notwendigen Beharrlichkeit durchgeführt. Auf dem Arbeitsmarkt führten die Maßnahmen immerhin zu größerer Flexibilität, etwa durch Erweiterung der Möglichkeiten für zeitlich begrenzte Arbeitsverträge bei der Gründung neuer Unternehmen, der Herstellung neuer Produkte oder der Erschließung neuer Produktionsbereiche, oder durch Ermöglichung eines größeren Spielraums beim Abschluß von Teilzeit- und saisonalen Arbeitsverträgen. Außerdem wurden Reformen im Berufsbildungsbereich und bei Praktika durchgeführt. Auf den Kapitalmärkten bedeuteten die Reformen eine Fortführung des 1977 begonnenen Liberalisierungsprozesses⁴¹.

Spaniens Wirtschaft war Mitte der achtziger Jahre nach wie vor mit deutlichen Schwächen behaftet. Die Wirtschaftsordnung des Landes kam aber inzwischen derjenigen recht nahe, die in den EG-Ländern herrschte. Unter diesen Umständen befand sich Spanien wirtschaftlich und politisch in der Lage, in die Verhandlungen über einen Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft einzutreten. Diese kamen am 25. Juni 1985 zum Abschluß. Mit der feierlichen Unterzeichnung im Madrider Palacio Real wurde Spanien in den Kreis der westlichen Demokratien aufgenommen. Das Land hatte in den Jahren 1977 bis 1985 eine demokratische Ordnung errichtet; parallel dazu war der wirtschaftliche Umstrukturierungsprozeß durchgeführt worden, dessen Ergebnis ein System sozialer Marktwirtschaft ist.

⁴⁰ Boyer, *Diez Años*, S. 11.

⁴¹ Zu den Reformen auf dem Arbeitsmarkt vgl. Segura, *Del primer gobierno*, S. 70f.

Walther L. Bernecker

Gewerkschaftsbewegung und Arbeitsbeziehungen

Syndikalismus und Arbeiterbewegung unter dem Franquismus

War die Zweite Republik durch intensive Spannungen und offene Konflikte gekennzeichnet, so waren unter dem Franquismus nationale Einheit und soziopolitische Eintracht die dominierenden Leitideen. Das Ende des Bürgerkrieges brachte die gewaltsame Unterdrückung jeglicher freien gewerkschaftlichen Tätigkeit; die Interessen der Arbeiterschaft konnten nicht legal zum Ausdruck gebracht werden. Francos „Neuer Staat“ richtete vertikale Zwangssyndikate ein, in denen unter Aufsicht der „national-syndikalistischen Hierarchien“ der Falange Arbeiter und Unternehmer zusammengeschlossen waren. Der Staat selbst behielt sich die Festsetzung von Löhnen und Preisen vor, die Syndikate hatten lediglich die Funktion einer sozialpolitischen Beratungsstelle. Streiks waren streng verboten, die Arbeiterschaft unterlag lange nahezu vollständig staatlicher Kontrolle¹.

Fast zehn Jahre lang herrschte nach dem Bürgerkrieg auf dem sozialen Sektor Grabesstille. Das Stillhalten der Arbeiterschaft war durch beispiellose Staatsrepression erzwungen worden: Die anarchistische Gewerkschaft *Confederación Nacional del Trabajo* (CNT) wurde nach 1939 ebenso zerschlagen wie die sozialistische *Unión General de Trabajadores* (UGT) und andere Arbeiterinteressenorganisationen, die im Untergrund allerdings fortbestanden. Ab Ende der vierziger Jahre spielten sie jedoch in der Arbeiterschaft kaum mehr eine Rolle, nachdem die massive Verfolgung sie dazu gezwungen hatte, ihre Zentralen nach Frankreich zu verlegen, wodurch sie allmählich den Kontakt zur soziopolitischen Realität in Spanien und ihren Einfluß auf die neuen Arbeiterorganisationen verloren. Während der fünfziger Jahre entstand dort eine Reihe im Untergrund wirkender paragewerkschaftlicher Organisationen, deren Hauptproblem allerdings in mangelnder Breitenwirkung und im Zwang zur illegalen Arbeit lag. Lediglich die 1946 aus der Katholischen Aktion hervorgegangene Arbeiterbruderschaft (*Hermanadas Obreras de Acción Católica*, HOAC) und ihre Jugendorganisationen durften legal agieren und konnten in den beiden ersten Nachkriegsjahrzehnten eine umfassende Tätigkeit zugunsten der Arbeiterschaft entwickeln².

¹ Manuel Ludevid, *Cuarenta años de sindicato vertical*, Barcelona 1976; Juan Velarde Fuertes, *El nacionalsindicalismo, cuarenta años después. Análisis crítico*, Madrid 1972; Bernecker, *Gewerkschaftsbewegung*.

² Hierzu ausführlich (mit weiterführender Literatur) Walther L. Bernecker, *Die Arbeiterbewegung*

Die seit Ende der fünfziger Jahre intensivierten Prozesse der Industrialisierung, Kapitalisierung und Urbanisierung des Landes trugen zu einer Verschärfung der bereits bestehenden Gegensätze in der Gesellschaft bei, da zwar wirtschaftlicher Aufschwung, nicht aber korrespondierender institutioneller Wandel oder grundlegende Umverteilung von Macht und Einkommen stattfand. Sehr schnell wurde deutlich, daß die per Dekret „abgeschafften“ Konflikte zwischen Kapital und Arbeit durch staatliche Verfügungen nicht aus der sozialen Realität verbannt werden konnten. Trotz des Streikverbots kam es wieder zu Arbeitskämpfen, bis sich schließlich auch die Unternehmer an größerer Flexibilität gegenüber den Forderungen der Arbeiterschaft interessiert zeigten. 1956 fiel das staatliche Lohndiktat, 1957 erhielten die Syndikate das Recht, Lohn- und Arbeitsbedingungen in „Kollektivverträgen“ weitgehend selbständig (wenn auch nach wie vor unter staatlicher Kontrolle) zu regeln. Soziale Konflikte nahmen zu, und in den folgenden Jahren erfolgte ein Aufschwung der Arbeiterbewegung, der angesichts der politischen Umstände (staatliche Repressionen, Koalitions- und Streikverbot etc.) ein erstaunliches historisches Phänomen darstellt³.

Vor dem Hintergrund gewaltiger struktureller und demographischer Veränderungen – letztere kamen vor allem in massenhaften Binnenwanderungen zum Ausdruck – ging aus den illegalen Arbeitskämpfen seit Ende der fünfziger Jahre eine neue und authentische Form der Interessenvertretung der Arbeiterschaft hervor: die Arbeiterkommissionen (*Comisiones Obreras*, CCOO). Diese breiteten sich in der ersten Hälfte der sechziger Jahre über das ganze Land aus. Ihre Stärke lag zweifellos darin, daß sie Arbeiter sämtlicher ideologischer Richtungen vereinigten. Neben den Kommunisten bildeten linkskatholische Strömungen den größten Anteil in den CCOO; viele ihrer Treffen fanden in Kirchen und Klöstern statt. Schon bald zog das Industriemanagement bei Streiks die Kommissionen den offiziellen Syndikatsvertretern vor, da die mit den CCOO abgeschlossenen Abkommen von der Arbeiterbasis weit besser eingehalten wurden. Die Regierung ihrerseits tolerierte anfangs die Kommissionen, da sie hoffte, über die Mitarbeit der anerkannten Führer der Arbeiterbewegung die traditionelle Gegnerschaft der Arbeiter gegenüber dem Regime überwinden und die CCOO als Instrumente systemkonformer Konfliktregelung benutzen zu können⁴.

Die regierungsamtliche Tolerierungspolitik fand jedoch in dem Augenblick ein Ende, als sich die Arbeiterkommissionen überregional und auf Branchenebene zu organisieren begannen und dazu übergingen, in ihren Programmen nicht mehr nur ökonomische und soziale, sondern auch politische Forderungen wie Gewerkschaftsfreiheit, Amnestie oder Streikrecht zu artikulieren. 1967 schließlich wurden die CCOO

unter dem Franquismus, in: Peter Waldmann u. a., Die geheime Dynamik autoritärer Diktaturen. Vier Studien über sozialen Wandel in der Franco-Ära, München 1982, S. 61–198.

³ Amsden, *Convenios colectivos*; José María Maravall, *Trabajo y conflicto social*, Madrid 1968.

⁴ Die Literatur über die Arbeiterkommissionen ist sehr umfangreich, vgl. u. a. Julián Ariza, *Comisiones Obreras*, Barcelona 1976; Marcelino Camacho, *Gespräche im Gefängnis. Die gewerkschaftliche Arbeiterbewegung in Spanien*, Frankfurt 1976. *Comisiones Obreras. Grundlegende Dokumente der spanischen Arbeiterkommissionen*, Paris 1971; Hans-Werner Franz, *Klassenkämpfe in Spanien heute*, Frankfurt 1976.

verboten, ihre Mitglieder diskriminiert oder ins Gefängnis geworfen. Damit wurde diese neue „soziopolitische“ Bewegung gegen ihren Willen in den Untergrund gedrängt, von wo aus sie in den letzten Jahren des Franquismus allerdings stetig an Bedeutung gewann, so daß sie im Übergang von der Diktatur zur Demokratie eine entscheidende Rolle spielen konnte.

Parallel zu den Arbeiterkommissionen entstand zu Beginn der sechziger Jahre noch die *Unión Sindical Obrera* (USO), die zwar sozialistisch ausgerichtet, aber parteiunabhängig war. Die USO war von Mitgliedern der katholischen Arbeiterorganisationen gegründet worden, hatte jedoch bald die konfessionelle Orientierung abgelegt und betonte ihren sozialistischen Charakter. Bis 1966 arbeitete sie aktiv am Aufbau der CCOO mit, von denen sie sich aber lossagte, als die kommunistische Strömung allzu dominant wurde⁵.

Seit der Entstehung autonomer Interessenvertretungen der spanischen Arbeiterschaft zu Beginn der sechziger Jahre läßt sich eine immer deutlichere funktionale Außerkraftsetzung des vertikalen Syndikalismus feststellen, dem schließlich jegliche Legitimität fehlte. Der Funktionsverlust erreichte 1975 einen Höhepunkt: Anfang Mai wurden Syndikatswahlen durchgeführt, kurz danach durch Gesetzesdekret zum ersten Mal seit 1939 der „Arbeitsstreik“ (*huelga laboral*) genehmigt und die Benutzung der Syndikatsbüros durch verschiedene Gruppen zugelassen, um die „Versammlungsfreiheit im Syndikatsbereich“ zu ermöglichen. Als Franco starb, war die offizielle Syndikatsorganisation längst eine leere Hülle, die in keiner Weise die Arbeiter repräsentierte und auch von den Unternehmern nicht genutzt wurde.

Als in den siebziger Jahren das Franco-Regime in Agonie lag und in allen oppositionellen Kreisen des In- und Auslandes bereits über den Nach-Franquismus diskutiert wurde, forderten die damals illegalen Gewerkschaften – allen voran die CCOO, die UGT und die USO – die Bildung einer „einheitlichen Gewerkschaftsorganisation“, die nach dem Ableben des Diktators die Interessen der Arbeiterschaft vertreten sollte⁶. Das Ziel einer Einheitsgewerkschaft wurde im Übergang zur Demokratie nicht erreicht. Vielmehr bildeten sich erneut Richtungsgewerkschaften heraus: die kommunistischen CCOO und die sozialistische UGT, die sich während der *Transición* unerbittlich gegenüberstanden, und als dritte Kraft die USO; hinzu kamen – mit starken regionalen und branchenbedingten Differenzierungen – zahlreiche weitere Gewerkschaften⁷.

Die sich herausbildende Gewerkschaftsstruktur schien die spanische Tradition einer über hundertjährigen Geschichte der Arbeiterbewegung wieder aufgegriffen zu haben: Politische Richtungsgewerkschaften, im wesentlichen als Industrieverbände organi-

⁵ Reyes Mate, *Una interpretación histórica de la USO*, Madrid 1977.

⁶ Ronald Fraser, *Spanien am Wendepunkt*, in: *Kritik der politischen Ökonomie* Nr. 8/9/10.

⁷ Vgl. den Überblick über die zur ersten freien Wahl von Fabrikkomitees nach 40 Jahren antretenden Gewerkschaften, *Elecciones sindicales. Batalla decisiva*, in: *Cambio* 16, Nr. 321 v. 29. 1. 1978, S. 6–13. Im folgenden bleiben die regionalen (ELA-STV, LAB, SOC etc.) sowie die „unitarischen“ (SU, CSUT) Gewerkschaften unberücksichtigt. Zu diesen Organisationen vgl. als Überblick (bis 1978) José Luis Guinea, *Los movimientos obreros y sindicales en España de 1833 a 1978*, Madrid 1978.

siert, vertreten die Position der Arbeiter. Bei näherem Zusehen werden allerdings auch die Unterschiede zur „traditionellen“ Orientierung der spanischen Arbeiterbewegung deutlich: Stritten bis 1939 primär Anarchisten und Sozialisten um die Gunst der Arbeiter, so sind es heute vor allem Sozialisten und Kommunisten. Die parteipolitische und gewerkschaftliche Spaltung der Arbeiterschaft ist erhalten geblieben, wenn auch die ideologische Trennungslinie anders verläuft als früher. Noch ein weiterer Aspekt ist auffällig: Zeichneten sich die Arbeitsbeziehungen bis zum Bürgerkrieg durch besondere Konflikthaftigkeit und die Haltung der Gewerkschaften durch Radikalität aus, so wich die klassenkämpferische Konfrontation von Kapital und Arbeit in der Übergangsphase einer Politik der Sozialpakte und der Konzertation. Beide Phänomene werden in den folgenden Abschnitten analysiert.

Die Ausgangskonstellation des Jahres 1975

Wie gebannt wartete 1975 ganz Spanien auf Francos Tod. Kaum war er im *Valle de los Caídos* beigesetzt, artikulierte die Linke ihre Hauptforderung: Bruch mit der Vergangenheit, radikale Erneuerung des Staates. Unmittelbare Ziele waren die Freilassung aller politischen Häftlinge, die Zulassung politischer Parteien, die Wiederherstellung der Presse-, Gewerkschafts- und Versammlungsfreiheit, die Einsetzung einer Übergangsregierung und eine Volksabstimmung über die zukünftige Staatsform. Unter den illegalen Gewerkschaften waren die Arbeiterkommissionen zweifellos die schlagkräftigste Organisation. Ihre Bedeutung hatte in den letzten Jahren ständig zugenommen, was sich nicht zuletzt an den Ergebnissen der Syndikatswahlen vom Sommer 1975, an denen die CCOO auf der „Oppositionsliste“ teilgenommen hatten, ablesen läßt⁸; zugleich nahm aber auch der interne ideologische Differenzierungsprozeß in den Kommissionen – vor allem um die Frage ihrer kommunistischen Orientierung – zu und strafte alle „kommissionsoffiziellen“ Communiqués über die angebliche Einheit und Geschlossenheit der Bewegung Lügen. Der Kampf um die Beherrschung der Koordinationsorgane der CCOO (und damit eines Großteils der Bewegung) endete erst, als 1976/77 klar wurde, daß eine Einheitsgewerkschaft auf der Grundlage der Erweiterung der bestehenden Kommissionen nicht zu realisieren war⁹.

Bis Mitte 1976 priesen die Kommunisten die CCOO als „organisierte soziopolitische Einheitsbewegung der Arbeiter“¹⁰, die die Strukturen der traditionellen Gewerk-

⁸ Die wichtigsten Ergebnisse dieser Wahlen bei Bernecker, Gewerkschaftsbewegung, S. 250f.

⁹ *Tribuna Obrera*, *Comisiones Obreras y Eurocomunismo*, Madrid 1978 (heftige Vorwürfe gegen die CCOO, eine „gelbe“, d. h. eine von einer Partei abhängige Gewerkschaft zu sein); *Asamblea General de Comisiones Obreras*, Barcelona 1976; *Perspectiva del Movimiento Obrero (Desde la Camocha a la Asamblea de Barcelona)*, Madrid 1976; Nicolás Sartorius, *El sindicalismo de nuevo tipo. Ensayos sobre Comisiones Obreras*, Barcelona 1977; Franz, *Klassenkämpfe*; Bernecker, *Arbeiterbewegung*, S. 174 ff.

¹⁰ *Asamblea General de CCOO*, Barcelona 1977, S. 105–110; dt. bei Bernecker, *Gewerkschaftsbewegung*, S. 377–382.

schaften mit bürokratischem Apparat und Mitgliedsbüchern vermeiden könne. Sie waren mit allen Mitteln bemüht, Divergenzen nicht an die Öffentlichkeit treten zu lassen und Spaltungen zu überwinden. Trotz mancher Erfolge auf diesem Gebiet wurde jedoch in den ersten Monaten nach Francos Tod deutlich, daß eine neuartige Einheitsgewerkschaft, wie sie vom kommunistischen Mehrheitsflügel der Kommissionen propagiert wurde, nicht möglich sein würde. Vor allem zwei Gründe sprachen dagegen: Zum einen nahm die von der Regierung favorisierte (vorerst ebenfalls noch illegale, wenn auch großzügiger tolerierte) UGT einen unerwarteten Aufschwung, der die mögliche Neigung der Sozialisten, sich mit den CCOO zusammenzuschließen, sehr bald auf den Nullpunkt sinken ließ; die UGT vertrat die Haltung, zuerst müßten die Gewerkschaften legalisiert und gleichberechtigt konstituiert sein, bevor die Frage einer Einheitsgewerkschaft (die unter damaligen Mehrheitsverhältnissen zweifellos kommunistisch majorisiert gewesen wäre) diskutiert werden könne. Zum anderen traten Anfang 1976 die unter Franco noch mühsam unterdrückten Divergenzen innerhalb der Kommissionen massiv zum Vorschein und führten zu einer Krise der Bewegung.

Zu den am heftigsten umstrittenen Fragen gehörte jetzt die weitere Strategie der Kommissionen. Es ging um die Alternative, die (nach wie vor „vertikalen“) Syndikate vollends zu erobern und in eine freie, unitarische Arbeitervertretung umzuwandeln oder die *Comisiones* zu einer neuen Klassengewerkschaft umzustrukturieren. Vor allem die katalanischen Kommunisten des *Partit Socialista Unificat de Catalunya* (PSUC) propagierten die Auflösung der Kommissionen zugunsten der Arbeit im Syndikat. Heftige Auseinandersetzungen führten sogar zu Parteiausschlüssen von Teilen der unterlegenen Fraktion. Die schließliche Entscheidung für die Beibehaltung der Kommissionen und ihre spätere Umwandlung in eine Gewerkschaft „neuen Typs“ hing primär mit der Entstehung „herkömmlicher“ Gewerkschaften zusammen, die sich nach der Wiedereinführung des Koalitionsrechts und im Zuge der Konstituierung politischer Parteien parallel zu diesen herausbildeten und nicht bereit waren, einer Einheitsgewerkschaft beizutreten. Die Weigerung der sozialistischen, anarchosyndikalistischen und zahlreicher anderer Gewerkschaften, sich in die Bewegung der CCOO integrieren zu lassen, war einerseits durch die internen Richtungskämpfe des vorhergehenden Jahrzehnts und die Befürchtung bedingt, bei einer „Erweiterung“ der Kommissionen zu einer Einheitsgewerkschaft von der kommunistischen Führung an den Rand gedrängt zu werden; sie hat andererseits durch die Gründung von Richtungsgewerkschaften dazu beigetragen, die keineswegs ausschließlich kommunistisch orientierten CCOO noch näher an die politische Linie des *Partido Comunista de España* (PCE) anzunähern.

Angesichts des immer deutlicher werdenden gewerkschaftlichen Pluralismus änderten die Kommissionen auf ihrer (noch illegalen) Generalversammlung im Juli 1976 in Barcelona ihre Marschrichtung und riefen zur Umwandlung der bisherigen CCOO-Strukturen sowie zur Gründung einer Klassengewerkschaft „neuen Typs“ auf¹¹. Der

¹¹ „Nationale Vollversammlung der Arbeiterkommissionen in Barcelona am 11. Juli 1976“, in: Spanien aktuell vom 30. 10. 1976, S. 9–12.

Umwandlungsprozeß von der „soziopolitischen Bewegung“ zum „Gewerkschaftsbund der Arbeiterkommissionen“ fand im Juni 1978 auf dem Ersten Kongreß der Gewerkschaft seinen Abschluß¹². Bis die *Comisiones* jedoch ihre endgültige Konsolidierung erfuhren, wurden sie wie keine andere Gewerkschaft im nachfranquistischen Spanien von internen Krisen, Richtungskämpfen und Abspaltungen erschüttert. Vor allem die marxistischen und maoistischen Tendenzen der „Versammlungsbewegung“ (*movimiento asambleario*) setzten ihren Kampf gegen die Hegemonie der Kommunistischen Partei in den Kommissionen fort, traten massenweise aus und führten schließlich Anfang November 1976, nachdem die CCOO ihre Umwandlung in eine Gewerkschaft beschlossen hatten, die Spaltung der Bewegung herbei. Aus der Abspaltung entwickelten sich im Frühjahr 1977 die sogenannten Einheitsgewerkschaften¹³, die für sich beanspruchten, die Ideale der früheren Arbeiterkommissionen zu tradieren.

Neben die Arbeiterkommissionen trat sofort nach Francos Tod die sozialistische UGT, deren eigentlicher Wiederaufstieg erst jetzt einsetzte¹⁴. Die entscheidende Wende in der Geschichte der Nachkriegs-UGT war auf ihrem 11. Exil-Kongreß 1971 in Toulouse erfolgt. Der Kongreß hatte beschlossen, den Gewerkschaftsvorstand mehrheitlich zurück nach Spanien zu verlegen, um das gegenüber CCOO und USO verlorene Terrain allmählich wieder aufzuholen. Nach wie vor orientierte sich die UGT politisch am PSOE, und zwar seit der Parteispaltung 1972 am PSOE „renovado“ (Felipe González, Pablo Castellano), nicht am PSOE „histórico“ (Rodolfo Llopi) mit Sitz in Toulouse. Trotz der Neuorientierung der siebziger Jahre, die seit 1973 wesentlich durch den neuen Generalsekretär Nicolás Redondo bestimmt wurde, war der UGT-Einfluß auf die Arbeiter Spaniens jedoch im Vergleich zu den Organisationen, die sich für eine Kombination legaler und extralegalen Gewerkschaftsstrategien entschieden hatten, verschwindend gering geblieben. Von ausländischen sozialistischen und sozialdemokratischen Gewerkschaften – allen voran den deutschen und britischen – kraftvoll unterstützt und von dem guten Abschneiden des PSOE bei den Parlamentswahlen profitierend, konnte die UGT ihren Mitgliederstand von bescheidenen 10 000 im Februar 1976 bis zu ihrem XXXI. Kongreß im Mai 1978 auf die beeindruckende Zahl von angeblich über zwei Millionen erhöhen¹⁵ und damit die Stärke ihrer Rivalin CCOO erreichen. 1977/78 verkündete die UGT ihre Prinzipien und Statuten, betonte

¹² Vgl. die Grundsatzserklärung und die Statuten der neuen Gewerkschaft in Villa (Hrsg.): *Materiales*, S. 135 f. bzw. in Guinea, *Los Movimientos*, S. 281–292.

¹³ Die eine dieser „Einheitsgewerkschaften“ war der *Sindicato Unitario* (SU), die andere die *Confederación de Sindicatos Unitarios de Trabajadores* (CSUT); Statuten bei Guinea, *Los Movimientos*, S. 329–340.

¹⁴ Allerdings spielte die UGT in gewissen traditionell sozialistischen Hochburgen auch unter dem Franquismus eine Rolle. Vgl. José M. Maravall, *Dictadura y Disentimiento Político*, Madrid 1978; Walther L. Bernecker, *Die spanische Arbeiterbewegung zwischen Republik und Monarchie: Kontinuitäten und Diskontinuitäten*, in: Peter Waldmann/ders./Francisco López-Casero (Hrsg.), *Sozialer Wandel und Herrschaft im Spanien Francos*, Paderborn 1984, S. 95–125.

¹⁵ UGT informa. XXXII Congreso, *Periódico mural de la Comisión Ejecutiva Confederal* Nr. 1, 3. 4. 1980, o. S.

erneut ihre „Autonomie“ gegenüber dem Staat, den politischen Parteien und anderen Gewerkschaften, hob ihre eigene Rolle im Demokratisierungsprozeß hervor und ließ deutlich werden, daß sie die Einheitsappelle der CCOO als durchsichtiges Manöver der Kommunisten nicht ernst nahm¹⁶.

Neben CCOO und UGT traten im nachfranquistischen Spanien noch weitere Arbeiterorganisationen; von diesen Gewerkschaften „im zweiten Glied“ ist die *Unión Sindical Obrera* die wichtigste¹⁷. Als im Dezember 1975 unter der Regie von Syndikatsminister Rodolfo Martín Villa die Diskussion über die Legalisierung bisher verbotener Gewerkschaften einsetzte, erfuhr die USO zwar wie alle anderen einen großen Mitgliederzuwachs, beteiligte sich führend an allen soziopolitischen Auseinandersetzungen der Übergangsphase und konnte schließlich im April 1977 ihren vielbeachteten ersten Kongreß unter dem Leitmotiv „Freiheit, Autonomie, Einheit“ abhalten. Zugleich jedoch geriet sie – trotz der heftigen Angriffe gegen die UGT – in eine tiefe Identitätskrise, die nach dem guten Abschneiden der PSOE-Sozialisten bei den Parlamentswahlen vom 15. Juni 1977 noch verstärkt wurde und ihren Höhepunkt Anfang September 1977 mit der Spaltung der USO und dem Übertritt eines Teils ihrer Mitglieder in die UGT erreichte. Im Dezember 1977 fand der Vereinigungskongreß USO-UGT statt; der bisherige USO-Generalsekretär José María Zufiaur und die beiden Vorstandsmitglieder Antonio Martínez Ovejero und Fernando Solano wurden in den UGT-Vorstand aufgenommen¹⁸. Neuer USO-Generalsekretär wurde Manuel Zaguirre.

Die Annahme, daß diese Teil-Verschmelzung das Ende von USO bedeutete, stellte sich als irrig heraus; vor allem Führungskader der Gewerkschaft, weniger die Masse der Mitglieder, scheinen zur UGT übergewechselt zu sein. Zumindest trat die Rest-USO zu den Betriebsratswahlen Anfang 1978 mit der Parole „Wähle gewerkschaftliche Autonomie: USO“ an und konnte – nach CCOO, UGT und den Unabhängigen – den vierten Platz in der Gunst der Arbeiter belegen. Mitte 1978 gab USO die Zahl ihrer Mitglieder mit 560000 an¹⁹.

Im Laufe des Jahres 1979 kündigte sich eine weitere Krise der USO an: Auf ihrem zweiten Kongreß im November 1979 sprach sie sich zwar mehrheitlich gegen die seit

¹⁶ Villa (Hrsg.), *Materiales*, S. 142–149; *Resoluciones del XXXI Congreso*; in: *Unión General de Trabajadores* (Circular Nr. 1, 20. 6. 1978), S. 3; Nicolás Redondo, *Un discurso-programa*, in: *UGT* (Boletín de la Unión General de Trabajadores) 399, Juni 1978, S. 27–35; am ausführlichsten ist die UGT-Position wiedergegeben bei Guindal/Serrano, *La otra transición*.

¹⁷ Vgl. den knappen historischen Abriss zur Geschichte der USO in der Eröffnungsrede auf dem Ersten USO-Kongreß im April 1977 von Generalsekretär José María Zufiaur, in: *Libertad, Autonomía, Unidad* (Primer Congreso Confederal de USO), Madrid 1977, S. 13–33; zum Verhältnis CCOO–USO vgl. Reyes Mate, *Una interpretación histórica de la USO* (Por un socialismo autogestionario), Madrid 1977; Josefina de Silva, *Informe Urgente*, Barcelona 1977, S. 158 f.; zur neueren Entwicklung: III Congreso Confederal. *Unión Sindical Obrera*. Edición a cargo de Mariano Espúñez, Madrid 1982, bes. S. 141–154.

¹⁸ Der Spaltungsprozeß (aus der Sicht der „Rest“-USO) wird rekonstruiert in: *Atentado contra USO. Desafío a la autonomía sindical*, Barcelona 1977.

¹⁹ Vgl. USO, 1. Congreso Confederal. *Resoluciones Generales*. Carta Financiera, Barcelona 1977; USO, *20 años de Autonomía Sindical. Aniversario Carta Fundacional (1961–1981)*, Madrid 1981.

einiger Zeit deutlich spürbaren „Liebeserklärungen“ der Regierungspartei UCD aus, konnte jedoch heftige interne Auseinandersetzungen nicht verhindern, die 1980 zu einer zweiten Abspaltung führten: Diesmal verließ ein nicht unbedeutender Flügel unter der Führung von José María Corell die Gewerkschaft und wanderte zu den CCOO ab. Diese *corriente integradora* warf der alten USO Abgleiten ins rechte Fahrwasser und Unterwanderung durch die UCD und deren Parole der „dritten gewerkschaftlichen Kraft“ vor²⁰. Die Krisen und Spaltungen schwächten die USO zwar, zerstörten sie aber nicht; bis heute nimmt sie, wenn auch deutlich abgeschlagen, den dritten Platz in der Gunst der Arbeiter ein.

Die Gewerkschaftsstrategie: Reformdruck von unten

Die ersten anderthalb Jahre nach Francos Tod waren für die Gewerkschaften eine Phase des massenhaften öffentlichen (wenn auch immer noch illegalen) Auftretens. Ihr Hauptziel bestand in der Auflösung des vertikalen Syndikats, der Legalisierung freier Gewerkschaften und der Garantierung des Streikrechts. In den Wintermonaten 1975/76 verdichteten sich die Streiks mit politischer Zielsetzung; allein im Januar 1976 streikten mehr Arbeiter als im gesamten Jahr 1975. Das primäre Ziel der Gewerkschaftsbewegung bestand in diesen Monaten darin, den politischen Wandel zu beschleunigen; die Aktivitäten der Arbeiterschaft verliehen dem gewerkschaftlichen Veränderungsdruck eine Durchschlagskraft, die die Transformation erheblich gefördert hat, da eine baldige „Reform von oben“ der Regierung unausweichlich und immer dringlicher erschien. Zwar kann man keine direkte kausale Beziehung zwischen dem gesellschaftlichen Basisdruck und den politischen Veränderungen jener Monate herstellen; der Zusammenhang zwischen Streikbewegungen und politischen Vorgängen fällt jedoch an vielen Punkten ins Auge²¹.

Die Verschärfung der Wirtschaftskrise nach 1975 sowie das deutliche Interesse der politischen und gewerkschaftlichen Kräfte, die entstehende Demokratie zu festigen und einen möglichen autoritären Rückschlag zu verhindern, führten bald zu einer Politik der Pakte und Übereinkommen, die eine deutliche Bremswirkung auf die Streikfreudigkeit ausübten. Nach den Parlamentswahlen vom 15. Juni 1977 nahm die Zahl der Streikenden deutlich ab, stieg allerdings nach dem Auslaufen der Moncloa-Pakte und der Verabschiedung der Verfassung, als die Verteilungskämpfe härter wurden und die Demokratie gesichert schien, erneut deutlich an. Diese Streikaktivitäten waren aber überwiegend wirtschaftlich bedingt und hielten sich zumeist im Rahmen üblicher Arbeitskämpfmaßnahmen. Für die Zeit seit 1980 läßt sich feststellen, daß die soziale „Konzertation“²² (Abschluß tariflicher Mantelverträge und Beschäftigungsabkom-

²⁰ Unidad Obrera Nr. 27, April 1980, S. 8–10; Gaceta Sindical 1, 1980, S. 27–29. Auf Betreiben der UCD strich die USO damals die Formulierung *socialismo autogestionario* aus ihren Statuten.

²¹ Vgl. Maravall, Política; und (in Anlehnung an Maravall) Trabert, Politische Transformation, S. 234 f.

²² Vgl. hierzu S. 59.

Tabelle 1: Arbeitslosigkeit und Streikbewegung 1974–1984

Arbeitslosenstatistik			Streikstatistik			
Jahr	Arbeitslose	Arbeitslosenquote (in Prozent)	Anzahl der Streiks	Anzahl der Streikenden	Betroffene Betriebe	Ausgefallene Arbeitsstunden
1974	398 000	1,94	1193	625 971	1 132 484	11 108 895
1975	623 000	4,66	855	556 371	990 424	10 355 170
1976	697 000	5,27	1568	3 638 957	5 186 351	11 001 624
1977	832 000	6,28	974	2 317 026	3 006 513	9 252 050
1978	1 083 000	8,23	1356	3 633 004	5 634 215	12 873 978
1979	1 329 000	10,14	1789	5 752 304	10 068 712	17 106 709
1980	1 620 000	12,60	1315	1 506 324	3 140 485	5 723 591
1981	1 988 000	15,39	1792	1 016 221	1 748 766	34 800 163
1982	2 235 000	17,06	1743	1 037 553	2 788 419	29 853 063
1983	2 434 000	18,42	1926	1 215 539	2 233 472	38 762 560
1984	2 869 000	21,69	1941	1 654 289	3 229 918	49 205 549

men) zu einem deutlichen Rückgang verlorener Arbeitsstunden geführt hat. Auch die stets prekärer werdende Arbeitsmarktsituation dürfte zu einer Eindämmung der Streikfreudigkeit beigetragen haben, wenn auch andererseits keine eindeutige Korrelation zwischen Arbeitslosenquote und Streikfrequenz hergestellt werden kann (Tabelle 1)²³.

Trotz der gesetzlichen Bestimmungen zur Verhinderung oder zumindest Erschwerung von Entlassungen ging die Gesamtbeschäftigung zurück. Die rasche Abwanderung aus der Landwirtschaft hielt auch nach 1975 an, obwohl die Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen Wirtschaftszweigen abgenommen hatten. 1978 sank sogar die Beschäftigtenzahl in der Industrie, dem Baugewerbe und im Dienstleistungssektor. Seit Mitte der siebziger Jahre verstärkte sich der Abwärtstrend der Erwerbsquote bei den männlichen Arbeitnehmern parallel zur Verschlechterung der Arbeitsmarktlage, und seit 1975 begann auch die Erwerbsquote der Frauen wieder zu sinken²⁴.

Für eine kraftvolle Gewerkschaftsbewegung waren die makroökonomischen Rahmenbedingungen zweifellos ungünstig. Angesichts dieser Krise (die Inflationsrate er-

²³ Die Arbeitslosenstatistik nach Juan Velarde Fuertes, *La Seguridad Social en la transición*, in: Abella u. a., *España*, S. 132 f.; die Streikstatistik für 1974/75 (auf der Grundlage von Quellen der Syndikatsorganisation) nach Spanien aktuell Heft 10 v. 17. 2. 1977, S. 2; für 1976–1984 nach Fernando Suárez González, *El trabajo*, in: Abella u. a., *España*, S. 124. Auffallend sind die unterschiedlichen Streikangaben bei Juan Antonio Sagardoy Bengoechea/David León Blanco, *El poder sindical en España*, Barcelona 1982, S. 161, die vor allem für 1980 fast doppelt so hoch liegen wie die von Suárez, während die Daten für die übrigen Jahre nahezu übereinstimmen. Die außergewöhnlich hohen Streikzahlen von 1979 finden ihre Erklärung wahrscheinlich darin, daß Ende 1978 die Verfassung das uneingeschränkte Streikrecht festschrieb und die Arbeiter daraufhin die von der Regierung festgelegte Lohnerhöhungsmarge mittels legalisiertem Basisdruck durchbrechen wollten.

²⁴ Vgl. OECD-Länderbericht, *Wirtschaftspartner Spanien*, Stuttgart 1980, S. 22.

reichte 1977 nicht weniger als 24,4 Prozent) und der politisch prekären Lage wurde der demokratischen Opposition bald klar, daß sie zur Erreichung ihrer politischen und gewerkschaftlichen Ziele geschlossen auftreten mußte.

Die Einheitseuphorie in der Aufbruchstimmung des bewegten Winters 1975/76 erfaßte neben der politischen Opposition vor allem auch die (illegalen) Gewerkschaften. Um den zahlreichen Widerständen von Verwaltungs- und Regierungsseite gegen eine schnelle Liberalisierung und Demokratisierung des Arbeitsrechts wirkungsvoll entgegenzutreten zu können, schlossen sich CCOO, UGT und USO im Juli 1976 zur *Coordinadora de Organizaciones Sindicales* (COS) zusammen, die zwei Monate später in einem „Manifest an die Arbeiter“ ihre politischen, gewerkschaftlichen und materiellen Forderungen bekanntgab²⁵. Dieses Koordinationsorgan zeitigte auf dem Weg zur Legalisierung der Gewerkschaften zwar beachtliche Erfolge, litt jedoch von Anfang an unter deren Rivalität. Für die zunehmenden Spannungen zwischen den Gewerkschaften ist das Schicksal der *Coordinadora* symptomatisch: Die UGT beteiligte sich zwar zunächst an dessen Arbeiten, trat jedoch im März 1977 wieder aus, als CCOO und USO sich weigerten, ihre während des Franquismus gewählten Vertreter aus dem vertikalen Syndikatsapparat zurückzuziehen²⁶.

Die Entwicklung der Gewerkschaftsbewegung in den ersten anderthalb Jahren nach Francos Tod läßt zweierlei deutlich werden: Einerseits scheiterte eine dauerhafte Zusammenarbeit, die über vorübergehende taktische Allianzen hinausgegangen wäre, andererseits traten die Gewerkschaften gegenüber der vorerst reformunwilligen Regierung durchaus geschlossen auf und forcierten durch vielfältigen Basisdruck den Demokratisierungsprozeß²⁷. Die Aktionen der Arbeiter erreichten eine derartige Durchschlagskraft, daß zweifelsfrei behauptet werden kann, daß die Geschwindigkeit des Übergangs von der Diktatur zur Demokratie nur aus der sich ergänzenden Dynamik von Veränderungsdruck von unten und dadurch beschleunigtem Reformwillen von oben zu erklären ist. Ohne die massiven Pressionen der Basis wäre der rasche politische Wandel nach Francos Tod nicht erfolgt.

²⁵ Text in: Estudios sindicales 39, 1977, S. 151–154.

²⁶ Der halblegale XXX. UGT-Kongreß von April 1976 war mit einer klaren Ablehnung der von der Regierung geplanten Syndikatsreform zu Ende gegangen; demgegenüber hatte die UGT den „gewerkschaftlichen Bruch“ gefordert. Erst danach – und bei völliger Gewerkschaftsfreiheit – könne der Aufbau einer neuen freien Einheitsgewerkschaft beginnen. Die UGT forderte alle Gegner der Syndikate, die aufgrund von Wahlen an der Basis Ämter in der vertikalen Zwangsorganisation hatten, auf, diese Ämter demonstrativ niederzulegen; zugleich schlug sie eine „Arbeiterkoordinierung“ (Coordinación Obrera) vor, die gemeinsame Aktionen und Versammlungen gegen die fortbestehende Diktatur planen und vorbereiten sollte. Vgl. die wichtigsten Kongreßresolutionen „Unión General de Trabajadores (Resoluciones. XXX. Congreso UGT, 15–18 Abril)“, in: Estudios sindicales 39, 1977, S. 191–201; zusammen mit den wichtigsten Reden: UGT: XXX. Congreso. Epílogo de Nicolás Redondo, Madrid 1976. Zusammenfassung: Erster Gewerkschaftskongreß in Spanien seit 37 Jahren, in: FAZ vom 20. 4. 1976, S. 2; Colectivo sindicalista UGT, Unión General de Trabajadores, Barcelona 1976. Zum Austritt der UGT aus der COS: El País vom 18. 3. 1977, S. 44.

²⁷ Zur Gewerkschaftsstrategie vgl. (aus UGT-Sicht) Ciriaco de Vicente, Trabajo y sindicatos (1974–1977), Madrid 1977.

Der erzwungene Bruch

Die nach dem Tode Francos nur allmählich einsetzende Reform läßt sich auf arbeitsrechtlichem Gebiet in zwei Phasen unterteilen: Die erste reichte von November 1975 bis Juni 1977 und umfaßte vor allem die Einführung der Gewerkschaftsfreiheit bei gleichzeitiger Abschaffung des vertikalen Syndikalismus; die zweite dauerte bis März 1980 und endete mit dem Erlaß des „Arbeiterstatuts“, das die franquistische Arbeitsgesetzgebung endgültig überwand. Dabei stellte für die von den Kabinetten Arias/Fraga und Suárez 1976 beabsichtigte Reform das Vorhandensein der staatlichen Zwangssyndikate und deren Verquickung mit den politischen Repräsentationskörperschaften durch das verfassungsrechtlich abgesicherte System der „organischen Demokratie“ ein rechtliches, wegen des Gewichts der großen Organisation aber auch ein politisches Problem dar, das äußerst behutsam angegangen werden mußte.

Vorerst versuchte das syndikalistische Reformprogramm der Regierung, den Vertikalismus anzupassen, ohne ihn ganz aufzugeben. Der erste Syndikatsminister der Monarchie, Rodolfo Martín Villa, legte das reformistische Gewerkschaftsprogramm der Regierung Carlos Arias Navarro dar²⁸: Oberstes Ziel war die Erhaltung der Einheit; nur innerhalb dieser staatlich gezogenen Grenze sollte der „Pluralismus der verschiedenen Bewegungen in der Arbeiterschaft“ zum Tragen kommen. Ein gewerkschaftlicher „Bruch“ dürfe nicht stattfinden; jede Änderung müsse „aus der Rechtmäßigkeit, der Legalität und den Institutionen des Systems heraus“ erfolgen. Zwar war auch Martín Villa der Überzeugung, daß die Rolle des Staates im Arbeitsbereich, die Funktion des Syndikatsministers und die Stellung der Syndikate im politischen Leben neu definiert werden müßten; eine Legalisierung der *Comisiones Obreras* aber schloß er im Februar 1976 noch aus. Ähnlich wie Martín Villa äußerten sich im ersten Halbjahr 1976 auch andere Repräsentanten des Regimes, die alle übereinstimmend den Reformcharakter der angestrebten Änderungen betonten.

Im Juni 1976 allerdings gab der „syndikalistische Bunker“, von dem die größten Widerstände gegen eine Liberalisierung der Strukturen erwartet worden waren, überraschend grünes Licht für grundsätzliche Reformen²⁹. Der neue Syndikatsminister der Regierung Suárez, Enrique de la Mata, nahm inoffiziell Gespräche mit der nach wie vor illegalen „Gewerkschaftsopposition“ (CCOO, UGT und USO) auf und ließ deutlich werden, daß das Ergebnis der Reformen die Institutionalisierung der Gewerkschaftsfreiheit sein würde. Die nun einsetzende Diskussion drehte sich sehr bald um zwei zentrale Aspekte des Übergangs vom Syndikalismus zur Gewerkschaftsfreiheit: Es ging um die Frage, was aus den ungefähr 40 Milliarden Peseten Syndikatsvermögen und den 32000 Funktionären werden sollte. Die Lösung bestand in der Schaffung eines „autonomen Organs“, der *Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales* (AISS), das als Anstalt des öffentlichen Rechts die gesamte Syndikatsbürokratie

²⁸ Vgl. Die Zeit vom 20. 2. 1976, S. 20f. („Ende der spanischen Arbeitsfront?“).

²⁹ Julio Fernández, Cede la oposición desde dentro a la reforma sindical, in: El País vom 23. 6. 1976, S. 37.

tie übernahm und insofern die Auflösung der bisherigen Syndikatsorganisation einleitete, als es deren eigentlich „gewerkschaftliche“ Aufgaben von den bis dahin in großem Umfang (und nicht ohne soziale Verdienste) betriebenen Sozialeinrichtungen trennte.

Diese Lösung überzeugte zwar weder die Gewerkschaftsopposition, die unüberhörbar ihren Anspruch auf das Syndikatsvermögen anmeldete, noch die Staatsbeamten, die in der pauschalen Übernahme der Syndikatsfunktionäre in den Verwaltungsapparat des Staates eine Gefährdung ihrer eigenen Position sahen, verlagerte jedoch den Schwerpunkt der Diskussion in den folgenden Monaten auf die Erringung der Vereinigungs-, konkret: der Gewerkschaftsfreiheit und auf die Neuregelung der Arbeitsbeziehungen.

Das Gesetzesdekret vom 4. März 1977 regelte sodann auch den künftigen Wirkungsbereich freier Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen im Hinblick auf Arbeitskonflikte, Kollektivverträge, Entlassungsmöglichkeiten, Aussperrung und Streik. Vor allem der Streik wurde neu geregelt, nachdem das Gesetzesdekret vom 22. Mai 1975 – den damaligen ideologischen Linien des Regimes folgend – es noch vermieden hatte, den Streik als allgemeines subjektives Recht anzuerkennen³⁰. Demgemäß hatte es scharf zwischen legalen Streiks, die die Zustimmung von 60 % der Betriebsangehörigen in geheimer Abstimmung finden mußten, und illegalen Streiks unterschieden. Zu diesen zählten Streiks in öffentlichen Versorgungsbetrieben, Solidaritätsstreiks und nicht durch die Arbeitsbedingungen begründete (sprich: politische) Streiks, die den Sanktionen des Gesetzes über öffentliche Ordnung unterlagen. Das neue Gesetzesdekret von 1977 verstand Streik zum ersten Mal eindeutig als subjektives Recht³¹. Das Konzept des illegalen Streiks wurde allerdings aufrechterhalten; dazu gehörten der politische oder auf andere „als die beruflichen Interessen der betroffenen Arbeiter gerichtete“ Streik, der Solidaritätsstreik, der das „berufliche Interesse der Streikenden nicht direkt betrifft“, sowie der auf Veränderung eines Kollektivvertrags während dessen Laufzeit gerichtete Streik. Das Streikrecht von Angestellten im öffentlichen Dienst wurde anerkannt, doch behielten die Behörden ein Interventionsrecht zwecks Aufrechterhaltung wichtiger Dienste. Die aktive Teilnahme an illegalen Streiks war Entlassungsgrund³².

Parallel zur Diskussion des Gesetzesdekrets über Arbeitsbeziehungen wurde in der zuständigen Cortes-Kommission ausführlich ein neues Gesetz über gewerkschaftliche Vereinigungsfreiheit beraten. Am 30. März 1977 verabschiedeten die Cortes schließlich mit 320 gegen 41 Stimmen (bei 41 Enthaltungen) das Gesetz über die Vereinigungsfreiheit im Gewerkschaftsbereich³³. Es rief zwar weiterhin durch gewisse restriktive Möglichkeiten – beispielsweise die Vorschrift, daß gewerkschaftliche Vereinigungen „nach

³⁰ Text des Gesetzesdekrets in: Fernando Díaz-Plaja (Hrsg.), *La España franquista en sus documentos*, Barcelona 1976, S. 573–586.

³¹ Text bei Villa (Hrsg.), *Materiales*, S. 101–108.

³² Die erste Reaktion der (illegalen) Gewerkschaften war äußerst kritisch. Auch Arbeitsrechtler gingen hart mit dem Gesetzesdekret ins Gericht; *El País* vom 10. 3. bzw. 12. 4. 1977, S. 44 bzw. 45.

³³ Text bei Villa (Hrsg.), *Materiales*, S. 113 f.; vgl. auch „Las Cortes aprobaron el derecho de asociación sindical“ und „Las centrales democráticas supeditan su legalización al detenido conocimiento de la ley“, in: *El País* vom 31. 3. 1977, S. 12 f. und S. 45.

Wirtschaftszweigen“ zu bilden seien – Kritik hervor, führte jedoch zur Legalisierung der bestehenden illegalen Gewerkschaften.

Der vorletzte Schritt in diesem Prozeß wurde drei Wochen später getan: Am 22. April 1977 billigte der Ministerrat ein Dekret über die Regelung der Hinterlegung von Statuten gewerkschaftlicher Zusammenschlüsse, das am 28. April 1977 in Kraft trat. Auf Grund dieses Dekretes konnten nunmehr alle gewerkschaftlichen Zusammenschlüsse, vor allem die bisher mehr oder minder im Untergrund arbeitenden, sich beim zuständigen Ministerium durch Hinterlegung ihrer Statuten legalisieren lassen. Noch am 28. April erlangten CCOO, UGT und USO ihre Legalisierung. Der Staatsanzeiger vom 2. Mai 1977 veröffentlichte eine Liste von 180 Gewerkschafts- und Unternehmervereinigungen, die bereits ihre Statuten hinterlegt hatten. Da jedoch die bisherige staatliche Syndikatsorganisation ohne Tarifautonomie und mit beitragspflichtiger Zwangsmitgliedschaft aller Arbeitnehmer und Arbeitgeber nicht aufgehoben wurde, erklärten Vertreter der legalisierten Gewerkschaften, es handle sich bei dem Erreichten zwar um einen großen Schritt nach vorn, doch könne man den gegenwärtigen Zustand noch nicht als volle gewerkschaftliche Freiheit bezeichnen, insbesondere nicht, solange es noch an einem frei ausgehandelten Arbeits- und Tarifrecht fehle. Schließlich zog ein Erlaß vom 2. Juni 1977 die Konsequenz aus der Zulassung der positiven Vereinigungsfreiheit und hob die Pflichtzugehörigkeit zur Syndikatsorganisation auf. Die Pflicht zur Zahlung der „Syndikatsquote“ entfiel zum 1. Juli 1977. Damit war der vertikale Syndikalismus endgültig überwunden³⁴.

Von der Konfrontation zur Konzertation

Bis Mitte 1977 verfolgte die Gewerkschaftsstrategie primär politische Ziele: Abschaffung des autoritären und Erringung eines demokratischen Systems. Politisch motivierte Streiks und Massendemonstrationen waren in dieser Phase der *Transición* weit häufiger als ökonomisch bedingte. Nachdem jedoch der inhaltliche Bruch mit dem Franquismus erfolgt war und die ersten freien Parlamentswahlen stattgefunden hatten, konnten sich die legalisierten Gewerkschaften deutlicher als vorher darauf konzentrieren, in ihrer Funktion als Repräsentanten der Arbeiterschaft deren sozioökonomische Interessen zu vertreten. Im Gegensatz zum staatlich-politischen Bereich waren in den Jahren zuvor Sanierung und Modernisierung der Wirtschaft sträflich vernachlässigt worden; der gesamte ökonomische Sektor, in der Endphase des Franquismus ohnehin in einer tiefen Krise, bedurfte dringend einer Radikalkur.

War von der Arbeiterschaft zur Herbeizwangung politischer Reformen bis dahin im wesentlichen eine Konfrontationsstrategie angewandt worden, die sich zumeist ererbter antikapitalistischer Rhetorik bediente, so sollte die zweite Phase des Demokratisierungs-

³⁴ Zum institutionellen Rahmen der Arbeitsbeziehungen und den gesetzlich noch nicht geregelten Aspekten vgl. Fernando Suárez González, *El marco institucional de las relaciones laborales*, in: *Papeles de Economía Española* 22, 1985, S. 265–281.

prozesses durch konzertierte Sozialpakete abgesichert werden. Der erste dieser Pakte war der zwischen Regierung und Parteien – allerdings ohne Hinzuziehung der Gewerkschaften! – abgeschlossene „Pakt von Moncloa“, der nach seiner Annahme durch die Cortes Gesetzeskraft erlangte³⁵. Das aus einem wirtschaftlichen und einem politischen Teil bestehende Abkommen verfolgte ein doppeltes Ziel: Zum einen war vorgesehen, die Wirtschaft mit kurzfristig durchgreifenden Maßnahmen möglichst rasch wieder ins Gleichgewicht zu bringen, zum anderen waren grundlegende Reformen struktureller Art geplant.

Die CCOO stimmten dieser „konzertierten Aktion“ vorbehaltlos zu; die UGT brachte Einwände vor, die aber nicht prinzipieller Natur waren. Die uneingeschränkte Zustimmung der kommunistischen Gewerkschaft erklärt sich aus der Strategie des PCE, die einerseits auf Etablierung und Konsolidierung der politischen Demokratie, andererseits auf Durchsetzung einer Stabilitätspolitik orientiert war. Es ging den Kommunisten somit um die Errichtung demokratischer Strukturen, die Erhaltung der Kaufkraft der Löhne und strukturverändernde Reformen im Austausch gegen die Garantie eines „sozialen Burgfriedens“ und die Mitwirkung bei der Durchsetzung stabilitätspolitischer Maßnahmen³⁶. Auch nach dem Auslaufen des auf ein Jahr befristeten Moncloa-Paktes waren es die Kommunisten, die an seiner Verlängerung interessiert waren. Da aber sowohl die Regierung als auch der PSOE und die Unternehmer keine Neigung zu einer Neuauflage zeigten, außerdem ein Großteil der politischen Abmachungen inzwischen in der Verfassung kodifiziert war, wurde der Pakt nicht verlängert. Seine Wirkungen waren ohnehin eher politischer als sozioökonomischer Natur: Die im öffentlichen Sektor vorgesehenen Investitionen etwa unterblieben, die Maßnahmen im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Inflation wurden nicht entschieden angegangen, die wirtschaftliche Lage verbesserte sich nicht; dagegen fanden die politischen Abmachungen ihren Niederschlag in der Verfassung. Wichtig waren die Moncloa-Pakte vor allem auch deshalb, weil sie die gewerkschaftliche Ablehnung einer Politik der „Sozialpakete“ beendeten und den Übergang zu einer kooperativen Haltung gegenüber sozioökonomischen Abmachungen bedeuteten.

Der ökonomische Teil der Verfassung geht zwar von einem eindeutig neokapitalistischen Wirtschaftsmodell aus, sieht aber andererseits – als Ergebnis des *consenso* aller politischen Kräfte – neben dem Schutz der Unternehmerfreiheit und des Privateigentums an Produktionsmitteln auch die Möglichkeit staatlicher Wirtschaftstätigkeit und der Verstaatlichung vor. Den Gewerkschaften räumte die Verfassung alle in westlichen Demokratien üblichen Rechte ein³⁷; darüber hinaus verpflichtete sie den Gesetzgeber, einen Entwurf zur Regelung der industriellen Beziehungen vorzulegen.

³⁵ Der regierungsamtliche Text: Servicio Central de Publicaciones, Los pactos de la Moncloa. Texto completo del acuerdo económico y del pacto político, Madrid 1977; kritisch: Juan Martínez Alier, El Pacto de la Moncloa. La lucha sindical y el nuevo corporatismo, in: Cuadernos de Ruedo Ibérico 58/60, 1977; zusammenfassend: Bernecker, Spaniens Geschichte, S.234f.; vgl. auch J.C.Leal, Una política económica para España, Barcelona 1982, S.28.

³⁶ Nach Werner Lang, Spanien nach Franco: Vom autoritären zum liberalen Korporatismus? in: Ulrich von Alemann (Hrsg.), Neokorporatismus, Frankfurt 1981, S.230–255, hier S.247.

³⁷ Vgl. die detaillierte Analyse bei José Cabrera Bazán, Wirtschaftsordnung und Gewerkschaften in der

Das schließlich verabschiedete „Arbeiterstatut“ – eine Art Betriebsverfassungsgesetz, das die franquistische Arbeitsgesetzgebung endgültig eliminierte – genügte zwar keineswegs allen sozialistischen Ansprüchen, trägt aber deutlicher die UGT-Handschrift als die irgendeines anderen Gewerkschaftsverbandes³⁸. Während seiner parlamentarischen Behandlung in der Arbeitskommission legten PSOE/UGT 400 Abänderungsanträge vor; sie konnten wichtige Bestimmungen in den Gesetzestext einbringen, die Stellung der Gewerkschaft im Betrieb stärken und die Aussperrungskompetenzen der Unternehmer beschneiden. Der endgültige Gesetzestext ist in drei Titel unterteilt. Titel I regelt die Fragen des individuellen Arbeitsvertrages, Titel II die Rechte kollektiver Repräsentation und Versammlung in den Betrieben, Titel III enthält die Bestimmungen, nach denen sich Tarifabschlüsse richten müssen. Die UCD hatte ursprünglich einen vierten Titel vorgesehen, der „Arbeitskonflikte“ regeln sollte, doch der massive parlamentarische Widerstand von PSOE/UGT verhinderte dies.

Die Strategie der kommunistischen Arbeiterkommissionen ging von anderen Bedingungen aus. Nach dem – wie es schien: geglückten – Übergang zur Demokratie wurde der PCE von der Regierung im Parlament ignoriert; auch das vorübergehende Zusammengehen der UCD mit den kommunistischen CCOO-Abgeordneten zur Durchsetzung von Betriebskomitees (anstelle der von den Sozialisten favorisierten Gewerkschaftssektionen) wich nach dem deutlichen Sieg der Kommissionen bei den Gewerkschaftswahlen im Frühjahr 1978 kühler Distanz. Um nicht weiter in die Isolierung zu gelangen, verfolgte der PCE eine Doppelstrategie: Parlamentarisch nur schwach vertreten, bot er sich stets als Koalitionspartner einer Allparteienregierung an. Gleichzeitig versuchte er, seine dominierende Rolle im sozialen Bereich über die Kommissionen durch Streikdrohungen und Mobilisierungen auszuspielen. Um diese Strategie glaubwürdig vertreten zu können, mußten die kommunistischen Abgeordneten das Arbeiterstatut im Parlament ablehnen.

Die unterschiedliche Strategie von CCOO bzw. UGT manifestierte sich nicht nur in ihrer Haltung zu Moncloa-Pakt, Verfassung und Arbeiterstatut, sondern auch und insbesondere in der Verhandlungspraxis mit der Unternehmenseite (und der Regierung). Seit 1978 praktizierte die UGT nämlich eine Politik der Sozialpakte und Wirtschaftsabsprachen, die zumeist die Opposition der CCOO hervorriefen und die unterschiedlichen Strategien von UGT bzw. CCOO festigten. Bevor auf der Grundlage der Verfassung von 1978 die Arbeitsbeziehungen neu geregelt wurden, ging die UGT

spanischen Verfassung, in: Däubler (Hrsg.), *Arbeitsbeziehungen*, S. 166–193; Art. 28.1 der Verfassung legt das Grundrecht fest, „sich frei zu Gewerkschaften zusammenschließen“. Das Ausführungsgesetz hierzu ist die *Ley Orgánica de Libertad Sindical*, die am 2. 8. 1985 in den Cortes verabschiedet und am 8. 8. 1985 im Staatsanzeiger veröffentlicht wurde.

³⁸ Deutscher Text des Arbeiterstatuts in Däubler (Hrsg.), *Arbeitsbeziehungen*, S. 238–297. Das Statut ist 1984 reformiert worden; eine ausführliche Diskussion der verschiedenen Gesetzesentwürfe (Regierung, Gewerkschaften, Unternehmer) bei Pablo Francisco Schröder, *Die Integration Spaniens in die Europäische Gemeinschaft. Eine vergleichende Analyse der industriellen Beziehungen*, Frankfurt 1982, S. 228–280; Text und Kommentar aus kommunistischer Sicht vgl. Fernando Suárez, *Las nuevas relaciones laborales y la Ley del Estatuto de los Trabajadores*, Madrid 1980.

Ende 1978 mit den CCOO ein „Abkommen über Aktionseinheit“ ein³⁹; beide Gewerkschaftsverbände wollten die nach dem Auslaufen des Moncloa-Paktes fälligen Tarifverträge gemeinsam aushandeln. Die UGT scheint nachträglich mit diesem Abkommen unzufrieden gewesen zu sein; sie fühlte sich von den CCOO überverteilt.

Sowohl um ihre Unabhängigkeit von den Arbeiterkommissionen unter Beweis zu stellen, als auch um das in den Cortes bereits diskutierte Gesetzesprojekt zum „Arbeiterstatut“ in ihrem Sinne beeinflussen zu können, schloß die UGT im Juli 1979 im Alleingang ein Grundsatzabkommen mit dem Unternehmerverband CEOE, in dem beide Seiten bindende Richtlinien für Tarifverhandlungen festgelegt wurden. Dieses Grundsatzabkommen wurde im Januar 1980 durch ein Rahmenabkommen ergänzt, das die 1978 von der Regierung verordnete Lohnleitlinie ablöste. Während die Arbeiterkommissionen diese Abkommen scharf verurteilten, schloß sich USO noch im Januar 1980 dem Rahmenabkommen an⁴⁰. Parallel zu diesen Verhandlungen trat die UGT mit dem Unternehmerverband in eine (von den CCOO ebenfalls scharf abgelehnte) Diskussion des UCD-Gesetzesentwurfs für das „Arbeiterstatut“ ein.

In den folgenden Jahren setzte die UGT die Politik der Sozialpakete fort: 1981 wurde das Grundsatzabkommen modifiziert und verlängert; es verfolgte abermals das Ziel, durch Lohnleitlinien zur Inflationsdämmung beizutragen⁴¹. Im selben Jahr kam es zu einer umfassenden Übereinkunft zwischen Arbeitgeber (CEOE), den beiden Hauptgewerkschaften (CCOO und UGT) und der Regierung; das „Nationale Beschäftigungsabkommen“ enthielt nicht nur Vereinbarungen über Tarifverhandlungen, sondern schuf einen allgemeinen Rahmen für die Arbeitsbeziehungen. Es ging zwar auch um Kaufkraftwahrung, primär jedoch um die Schaffung von Arbeitsplätzen und um die Bewältigung der Wirtschaftskrise. Das bis 1982 in Kraft befindliche „Beschäftigungsabkommen“ wurde allerdings weder von Arbeitgeber- noch von Regierungsseite erfüllt, was zu zahlreichen Arbeiterdemonstrationen führte⁴².

Mit der gemeinsamen Mitwirkung an dem „Beschäftigungsabkommen“ signalisierten UGT und CCOO ihre Bereitschaft, von ihrem „Radikalismus“ abzulassen und sich der reformistischen Verhandlungsstrategie der Sozialisten wieder anzuschließen. (Sicherlich spielte dabei auch der Schock über den kurz zuvor fehlgeschlagenen Putsch Tejeros eine Rolle.) Die Regierungsübernahme durch den PSOE im Oktober 1982 schuf sodann für alle Beteiligten neue Wirkungsbedingungen: Der Unternehmerverband mußte sich mit der ungeliebten neuen Exekutive arrangieren; die UGT durfte nicht als Appendix der Regierungspartei erscheinen und mußte ihre Selbständigkeit

³⁹ Unidad de acción CCOO-UGT, in: Villa (Hrsg.), *Materiales*, S. 204 f.

⁴⁰ Fundación Friedrich Ebert, *Balance del Acuerdo Marco Interconfederal*, Madrid 1981.

⁴¹ Die wichtigsten gesetzlichen Texte zu den Arbeitsbeziehungen und Sozialpakten (bis 1981) sind enthalten in Fundación Friedrich Ebert, *Documentos y legislación laboral de la transición*. Madrid 1982; (bis 1984) in Villa, *Los grandes pactos*.

⁴² Vgl. aus sozialistischer Sicht: Unión General de Trabajadores, *Llevamos años haciendo futuro*, Madrid 1986, S. 107–113.

unter Beweis stellen; die CCOO wiederum mußten fortan davon ausgehen, daß ihre sozialistische Rivalin aus den neuen Machtverhältnissen Kapital schlagen würde.

Zwar handelten 1983 UGT und CCOO gemeinsam ein Tarifabkommen mit den Unternehmern aus, das den spanischen Arbeitnehmern die 40-Stunden-Woche und einen Jahresurlaub von 30 Tagen brachte; diese Aktionseinheit änderte aber nichts daran, daß die Beziehungen zwischen beiden Gewerkschaften zusehends kälter wurden, nachdem die Arbeiterkommissionen der UGT dauernd ihre Bevorzugung durch die Regierung und ihre allmähliche „Gouvernementalisierung“ vorhielten. Den 1. Mai begingen die beiden Gewerkschaften 1983 getrennt. Die Beschlüsse des 33. UGT-Kongresses im Juni 1983, die eine Mäßigung in den Lohnforderungen und eine Fortsetzung der bisherigen Sozialpaktspolitik vorsahen, wurden von den CCOO heftig kritisiert. An den Diskussionen über das Gesetz zur Umstrukturierung unrentabler Industrieunternehmen konnten die CCOO nicht teilnehmen, da sie – unter Verletzung einer entsprechenden Abmachung – während der ersten Gesprächsrunden zu Unternehmensbesetzungen aufgerufen hatten und Industrieminister Carlos Solchaga sie daher vom Verhandlungstisch ausschloß. Als bei der Tarifrunde 1984 die Arbeitgeberseite sich weigerte, die CCOO-Forderung nach einer zehnpromzentigen Lohnerhöhung in Betracht zu ziehen, zogen sich die Arbeiterkommissionen zurück. Auch der wichtigste Sozialpakt kam bei gespaltenen Gewerkschaftsfront zustande: das „Wirtschafts- und Sozialabkommen“ von 1984, das für 1985/86 die ständige Zusammenarbeit zwischen Regierung, UGT und den Unternehmerverbänden CEOE (Großunternehmer) und CEPYME (Mittel- und Kleinunternehmer) vorsah. Hauptziele der UGT waren mehr Arbeitsplätze, weniger Streiks und die Wahrung der Kaufkraft. Die sozialistische Gewerkschaft verzichtete bewußt auf hohe Lohnabschlüsse; sie deutete diese weiche Haltung als praktische Solidarität mit den Arbeitslosen⁴³. Erneut scherten die CCOO, die weit härtere Forderungen vertraten, früh aus den komplizierten Verhandlungen aus.

In den letzten Jahren hat im Hinblick auf die Praxis der sozialen Konzertation im nachfranquistischen Spanien unter Sozialwissenschaftlern eine Debatte darüber stattgefunden, ob die angewandten Regulierungspraktiken als Neokorporatismus bezeichnet werden können oder nicht. Liberal- oder neokorporatistische Strukturen unterscheiden sich von autoritären vor allem dadurch, daß die Teilnahme der großen Interessenvertretungen, insbesondere der Gewerkschaften, nicht erzwungen, sondern freiwillig ist. Lehmbruch versteht dabei Neokorporatismus als die Übernahme wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Steuerungsfunktionen durch „Verbundsysteme“ von Staatsverwaltung, Unternehmerverbänden und Gewerkschaften⁴⁴. Auf dem Hintergrund dieser Neokorporatismusdiskussion haben einige Autoren die Behauptung aufgestellt⁴⁵, die soziale Konzertation nach 1975 habe nur zur Absicherung des politi-

⁴³ Vgl. dazu im einzelnen Zufiaur, *El sindicalismo español*, S. 202–234, bes. S. 214f.

⁴⁴ Gerhard Lehmbruch, Wandlungen der Interessenpolitik im liberalen Korporatismus, in: Ulrich von Alemann/Rolf G. Heinze (Hrsg.), *Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente*, Opladen 1979, S. 50ff.

⁴⁵ Etwa Lang, *Spanien nach Franco*, S. 250.

schen Demokratisierungsprozesses, nicht jedoch zur Regulierung des Verteilungskonfliktes zwischen Kapital und Arbeit geführt. Die Uneinigkeit der Gewerkschaftsbewegung und die Konzentration auf die politischen Reformen hätten die längerfristige Etablierung neokorporatistischer Strukturen in Spanien scheitern lassen, die sich schon deshalb nicht festigen konnten, weil das erforderliche „Klassengleichgewicht“ fehlte, also ein Zustand, in dem die Kapitaleseite auf die Mitwirkung der Organisationen der Arbeiterschaft bei der Systemsteuerung angewiesen ist.

Andere Autoren vertreten die Meinung, daß in Spanien „gerade im Verteilungskonflikt sehr wohl Anzeichen für eine dauerhafte Etablierung neokorporativer Strukturen vorhanden sind“⁴⁶. Diese Interpretation stützt sich auf die Kontinuität der Tarifabkommen seit 1978 und auf den andauernden Einfluß der Regierung auch auf bilaterale Vereinbarungen zwischen Unternehmern und Arbeitern. Zur Durchsetzung ihres wirtschafts- und sozialpolitischen Reformprogramms spielte für die Sozialisten die Strategie der sozialen Konzertation, das heißt ein neokorporatistischer Prozeß, sowohl im sozioökonomischen als auch im soziopolitischen Bereich eine entscheidende Rolle. Indem sie die „Incentives“ analysieren, die auf Gewerkschaftsseite die Durchführung neokorporativer Strategien unterstützen (Machtkonzentration auf die Gewerkschaftsspitze, starke Funktionszentralisierung, Partizipation an öffentlichen Institutionen), gelangen diese Autoren zu einem positiven Schluß hinsichtlich der Realisierungschancen einer Konzertation im ökonomischen und politischen Bereich, ohne die „Constraints“ auf dem Weg zur Etablierung neokorporativer Strukturen (Fehlen einer starken Einheitsgewerkschaft, Demobilisierung der Arbeiter und Schwächung der Gewerkschaften, Persistenz ideologisch motivierter gewerkschaftlicher Konfliktstrategie) zu übersehen.

Bis 1986 wurde die Politik der Sozialabkommen fortgesetzt; die UGT machte aus der Institutionalisierung des Klassenkompromisses unter direkter oder indirekter Einbeziehung des Staates die Gewerkschaftsstrategie schlechthin. Durch die Konkurrenz der beiden großen Gewerkschaften wurde der Konsens zwar immer wieder gefährdet – je sozialpartnerschaftlicher sich die UGT verhielt, desto maximalistischer war die Haltung der CCOO –, in der Praxis schlossen sich aber die Arbeiterkommissionen oft genug den von den Sozialisten ausgehandelten Lohnleitlinien an. 1980 etwa bewegten sich 80 Prozent aller Lohnabschlüsse innerhalb des von UGT und CEOE abgesteckten Verhandlungsrahmens. Insgesamt wird man somit eher von einem imperfekten als von einem voll ausgebildeten Neokorporatismus im Übergang zur Demokratie sprechen können⁴⁷.

⁴⁶ Z. B. Roland Schütz, Neokorporatismus-Tendenzen in Spanien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3, 1984, S. 391–403.

⁴⁷ Später sah auch Lang – unter deutlicher Modifizierung seiner früheren Position – in der spanischen Entwicklung deutliche Anzeichen für die Implementierung neokorporatistischer Strukturen. Vgl. Werner Lang, Labour Relations in Spain. Paper for ECPR Joint Sessions (Workshop: Industrial Democracy), Salzburg, 13.–18. April 1984 (Hektogramm). – Die Neokorporatismusdebatte ist in Spanien intensiv geführt worden. Die Hauptorgane waren die Zeitschriften Papers (vgl. die Sondernummer 24, 1985, Neokorporatisme) und Revista Española de Investigaciones Sociológicas (vgl. die Son-

Der Kampf um die Gunst der Arbeiter

Die Konkurrenzsituation zwischen UGT und CCOO machte sich nicht nur in der Praxis der Tarifverhandlungen oder bei den divergierenden Strategiekonzepten bemerkbar; am deutlichsten ließ sich die Rivalität bei Betriebsratswahlen feststellen. Diese erlangten Bedeutung nicht nur im Hinblick darauf, daß sie die relative Stärke der Gewerkschaften und ihre Verankerung in den Betrieben zum Ausdruck brachten; zugleich ging es darum, angesichts einer schier unüberschaubaren Zahl neu gegründeter Gewerkschaften (1977 waren es 2814, zwei Jahre später schon fast 5000!) diejenigen herauszufiltern, die als repräsentativ für die Mehrheit der Arbeiter gelten konnten⁴⁸. Nach dem „Arbeiterstatut“ kann eine Gewerkschaft im Namen der abhängig Beschäftigten auf überbetrieblicher Ebene nur dann Tarifverträge abschließen, wenn sie im entsprechenden Geltungsbereich des Vertrages mindestens 10 Prozent der Betriebskomiteemitglieder stellt.

Seit dem allmählichen Übergang zu demokratischen Verhältnissen im Arbeitsbereich forderten die Gewerkschaften Neuwahlen zu den Betriebskomitees. Nach langem Zögern der Regierung wurden die Wahlen endlich für das Frühjahr 1978 festgesetzt. Sie fanden unter mannigfachen Behinderungen statt: So mußten die Belegschaften ihre Abhaltung mindestens 20 Tage vor dem Wahltag fordern. Ein nicht unbeträchtlicher Teil der Lohnabhängigen war von Anfang an von den demokratischen Vertretungsstrukturen ausgeschlossen: Beschäftigte in Unternehmen mit weniger als sechs Lohnabhängigen, Staatsbeschäftigte, Arbeitslose, Soldaten, Teilzeitbeschäftigte. Das Ergebnis war ein deutlicher Sieg der CCOO vor der UGT: Nach den Statistiken des Arbeitsministeriums errangen die CCOO etwa 42 Prozent der Sitze, die UGT etwa 27 Prozent; die Nachrichtenagentur EFE rechnete den CCOO 38 Prozent, der UGT 31 Prozent zu. Die inzwischen am ehesten akzeptierten Zahlen sprechen von 34,5 Prozent für CCOO und 21,7 Prozent für UGT. Die Gewerkschaften selbst erkennen sich jeweils höhere Anteile zu. Die CCOO weisen wohl zu Recht darauf hin, daß viele ihrer Mitglieder in Firmen mit weniger als 250 Beschäftigten, die die große Mehrheit ausmachen, individuell, das heißt nicht über die CCOO-Liste gewählt wurden⁴⁹.

Das gemischte Wahlsystem – eine Verbindung von offenen und von den Gewerkschaften vorgelegten Listen – hatte wahrscheinlich Einfluß auf den Wahlausgang: Die

dernummer 31, 1985, Corporatismo). Vgl. auch Pérez Díaz, *Gobernabilidad*, S. 40–76 sowie Federico Durán López, *Sindicatos y salida concertada de la crisis*, in: *Papeles de Economía Española* 22, 1985, S. 316–327.

⁴⁸ Zufiaur, *El sindicalismo español*.

⁴⁹ Zu den (von einer Quelle zur anderen sehr abweichenden) Ergebnissen vgl. Víctor Pérez Díaz, *Elecciones sindicales, afiliación y vida sindical local de los obreros españoles de hoy*, in: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 6, 1979, S. 13; ders., *Clase Obrera, Partido*; ders., *Clase Obrera, Orden*; am ausführlichsten Robert M. Fishman, *The Labor Movement in Spain. From Authoritarianism to Democracy*, in: *Comparative Politics*, April 1982, S. 281–305.

CCOO waren in Kleinbetrieben (5–10 Arbeiter) überdurchschnittlich erfolgreich, während die UGT in Großbetrieben (über 1000 Arbeiter) fast an die Stärke ihrer Rivalin heranreichte. Zweifellos sprachen sich die Arbeiter insgesamt für die persönliche Vertrauenswahl und gegen die von der UGT favorisierte Listenwahl aus⁵⁰. Sowohl im Hinblick auf die Mitgliederstärke wie auf die Ergebnisse der Delegiertenwahlen läßt sich eine relative Vorherrschaft von CCOO in Neukastilien (Castilla-La Mancha, einschließlich Madrid), Katalonien und Valencia sowie eine deutlichere Verankerung der UGT in Extremadura, León und Altkastilien (Castilla-León) feststellen. In Asturien, Andalusien und dem Baskenland⁵¹ hielten sich beide Gewerkschaften in etwa die Waage. Interessanterweise hatte die UGT in PSOE-Hochburgen keineswegs den Stimmenanteil erhalten, den die sozialistische Orientierung der politischen Wähler hätte erwarten lassen, während die CCOO in PCE-starken Gegenden eindeutig dominierten. Allerdings bestand in beiden Fällen keine eindeutige Korrelation zwischen Gewerkschafts- und Parlamentswahlen; rund 45 Prozent der CCOO-Mitglieder und etwa 72 Prozent der UGT-Mitglieder stimmten bei der Parlamentswahl für die Sozialistische Partei, während umgekehrt keineswegs die große Mehrheit von PSOE-Sympathisanten bei Gewerkschaftswahlen für die UGT stimmte.

Die beiden folgenden Betriebsratswahlen brachten erhebliche Veränderungen: 1980 konnten UGT und CCOO zusammen rund 60 Prozent der Stimmen, 1982 sogar 70 Prozent auf sich vereinigen. Die Wahlen von 1980 führten die UGT fast an die Stärke der CCOO heran, die deutliche Stimmeneinbußen hinnehmen mußten (vgl. Tabelle 2). Die besten Resultate erzielte die UGT in Asturien, Kantabrien, Extremadura, Andalusien, Murcia und den beiden Kastilien, während die Hochburgen der CCOO in Madrid, Katalonien und Valencia sowie, etwas weniger ausgeprägt, in Asturien, Andalusien und Kastilien-La Mancha lagen. Insgesamt ergab sich eine Art dualer Hegemonie von CCOO und UGT.

Die Wahlen von 1982 bewirkten eine weitere deutliche Machtverschiebung: Die UGT ging daraus als eindeutige Siegerin hervor. Insgesamt trug die UGT in 39 Provinzen den Sieg davon; in Madrid und Barcelona setzten sich allerdings die CCOO durch (im Baskenland wieder ELA-STV). Sektoral führte die UGT in den Branchen Chemie und Energie, Transportwesen, Bergbau, Handel und Hotelgewerbe, Banken und Versicherungen, Büroangestellte, Landarbeiter; die CCOO erhielten die Mehrheit bei Holz, Textil, Metall und im graphischen Gewerbe. Zwischen 1978 und 1982 konnte die UGT die Zahl ihrer Gewerkschaftsdelegierten um 15 Prozent von 41 897 auf insgesamt 51 672 erhöhen, während die der CCOO von 66 540 auf 47 016 fiel.

Ein Vergleich der drei Wahlergebnisse legt die Frage nahe, wie die Verschiebungen zu erklären sind. Die Antworten sind noch sehr vorläufig: Der deutliche Sieg der

⁵⁰ Hierzu Víctor Pérez Díaz, *Clase obrera y organizaciones obreras en la España de hoy: política y vida sindical*, in: *Sistema* 32, 1979, S. 3–17; Maravall, *La alternativa socialista*, S. 3–48; ders., *Transición democrática*, S. 65–105.

⁵¹ Die stärkste Gewerkschaft im Baskenland war die (nur regional auftretende) ELA-STV, die hier nicht näher berücksichtigt wird; an zweiter Stelle folgte die UGT.

Tabelle 2: Ergebnisse der Betriebsratswahlen 1978–1982⁵²

	1978	1980	1982
CCOO	34,5	30,9	32,8
UGT	21,7	29,3	36,7
USO	3,8	8,7	5,1
Regionalgewerkschaften	1,0	3,5	4,8
„Unabhängige“	4,0	8,8	9,2
Ohne Gewerkschaftsmitgliedschaft	30,4	17,2	12,0

CCOO 1978 erklärt sich wohl aus ihrer soliden, damals bereits 20jährigen Verankerung in der Arbeiterschaft. Die UGT kam demgegenüber aus dem organisatorischen Nichts. 1980 verfügte die UGT bereits über eine solidere Organisationsstruktur. Wichtiger für ihre Gewinne dürften aber zwei andere Aspekte gewesen sein: Offensichtlich profitierte die sozialistische Gewerkschaftszentrale von einem südeuropäischen Trend, der in diesen Jahren zu Lasten der Kommunisten ging. Des Weiteren haben die Untersuchungen von Víctor Pérez Díaz deutlich gemacht, daß in diesen Jahren konservatives Gedankengut unter den spanischen Arbeitern zunahm; sie waren weniger streikfreudig als früher, verhielten sich der Regierung und den Unternehmern gegenüber weniger aggressiv, hatten eine weniger klassenkämpferische Sicht der Verhältnisse, übernahmen immer häufiger sozialpartnerschaftliche Attitüden. Dieser Gesinnungswandel von eher radikalen zu sozialdemokratischen Positionen kam zweifellos der UGT, der USO und gewissen unabhängigen Gewerkschaften zugute, während sie den CCOO schadete. Grundlage dieser Einschätzung sind die unterschiedlichen Strategien, mit denen die Gewerkschaften auf die Wirtschaftskrise, die enorme Inflation und den Verlust an Arbeitsplätzen reagierten. Während sich nämlich die CCOO für eine harte Konfrontationsstrategie und gegen eine reformistische Politik der kleinen Schritte entschieden, verfolgte die UGT genau diesen gemäßigten Kurs.

Die vergleichsweise radikale Haltung der CCOO dürfte mit dem Traditionsüberhang aus der Zeit des antifranquistischen Kampfes zu erklären sein. Druck und Mobilisierung der Basis in einer Auseinandersetzung, die primär unter klassenkämpferischer und systemoppositioneller Perspektive betrieben wurde, waren die unter Franco angewandten Strategien, von denen die Arbeiterkommissionen sich auch nach 1975 vorerst nicht lossagten. Demgegenüber konnte die UGT, die an der antifranquistischen

⁵² Quellen zu Tabelle 2: Maravall, *Política*, S. 199; Gary Prevost, *Change and Continuity in the Spanish Labour Movement*, in: *West European Politics* 7, 1984, S. 80–94; (für 1978): Fishman, *Labor Movement*. In keinem der drei Jahre ergibt die Summe der Einzelanteile 100 %, was auf Inkonsistenzen in der Rubrikeinteilung (vor allem zwischen „Unabhängigen“ und denen „ohne Mitgliedschaft“) und im Auszählungsmodus zurückzuführen ist. Auf eine detaillierte Diskussion dieser Problematik wird hier verzichtet. Zu den Wahlen von 1980 vgl. Fundación Friedrich Ebert, *Elecciones 1980*; zu denen von 1982 vgl. Fundación Francisco Largo Caballero, *Elecciones sindicales de 1982*, und Fundación Friedrich Ebert, *Elecciones 1982*.

Konfrontationsstrategie der illegalen Arbeitskämpfe seit 1960 fast nicht beteiligt war, schneller und leichter von maximalistischen Positionen absehen⁵³.

Für die Boomjahre 1977/78 sprachen die CCOO von knapp zwei Millionen Mitgliedern; 1981 soll ihre Zahl knapp 390 000, zwei Jahre später nur mehr 378 000 betragen haben. Die UGT rechnete sich 1978 bis 1980 über zwei Millionen Mitglieder zu; 1986 sprach José Manuel Arija bewußt unpräzise von einer „Halbierung“ der Mitgliedschaft, während einer insgesamt niedrigeren Berechnung Tezanos' zufolge die UGT 1984 etwas über 600 000 Mitglieder hatte. Die USO schließlich, die 1978 an die 560 000 Mitglieder gehabt haben wollte, sprach 1986 von nur noch 58 000⁵⁴. *Desencanto*, Wirtschaftskrise und sinkende Kampfmoral hatten eine allgemeine Demobilisierung der Arbeiterschaft zur Folge. Mit geschätzten acht bis zehn Prozent (andere Quellen sprechen von 20 bis 30 Prozent) dürfte der Organisationsgrad der spanischen Arbeiter seit Jahren zu den niedrigsten in Westeuropa gehören⁵⁵. Auf die 1982 gestellte Frage nach den Gründen für den Mitgliederrückgang antworteten 29,5 Prozent der Befragten, die Gewerkschaften entsprächen eher den Interessen von Parteien als denen ihrer Mitglieder; 28,3 Prozent sahen keinen Vorteil darin, gewerkschaftlich organisiert zu sein; 17,9 Prozent wollten einfach „keine Scherereien“; 14,8 Prozent führten den Rückgang auf die Auseinandersetzungen zwischen den Gewerkschaften zurück, und 9,5 Prozent vermißten in den Gewerkschaften den erforderlichen ideologischen Pluralismus, der auch Andersdenkenden ausreichende Freiräume zubillige⁵⁶. Negativer hätte das Gesamturteil über die Gewerkschaften kaum ausfallen können.

Sozialpakte und Demokratie

Die Haltung der Tarifpartner spielte im Übergang zur Demokratie eine kaum zu überschätzende Rolle. Der Radikalismus der spanischen Arbeiterschaft in den dreißiger Jahren war im kollektiven Gedächtnis durchaus noch präsent, und die Konflikte der Jahre 1975 bis 1977 schienen schlimmen Befürchtungen recht zu geben. Statt je-

⁵³ Vgl. hierzu Paramio, *Perspectivas económicas*, S. 57–73.

⁵⁴ Quellen: (für CCOO) *Gaceta Sindical*. Número Extraordinario. III Congreso Confederal de CCOO, Madrid 1984, S. 60; (für UGT) *Unión General de Trabajadores: Llevamos años haciendo futuro*, Madrid 1986, S. 171 bzw. Tezanos, *Continuidad y cambio*, S. 24; (für USO) Gespräch des Verfassers mit USO-Bundessekretär Carlos Solas Ruiz in Madrid (September 1986).

⁵⁵ Die Schätzung von 8–10 % stammt von UGT-, CCOO- und USO-Sekretären dem Verfasser gegenüber. Vgl. auch *Representatividad y organización de CCOO y UGT: una comparación europea*, in: *Papeles de Economía Española* 22, 1985, S. 235–243.

⁵⁶ Die Angaben nach Villa, *Panorama*, S. 69. Weitere Ergebnisse der Umfrage, die ursprünglich von der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht wurden: 36,8 % der berufstätigen Bevölkerung sollen 1982 gewerkschaftlich organisiert gewesen sein (die Schätzung dürfte viel zu hoch sein); die CCOO sollen damals 897 000, UGT 806 000 und USO 225 000 Mitglieder gehabt haben (ebenda). Eine andere Umfrage hatte für das Jahr 1980 bereits einen durchschnittlichen Organisationsgrad von nur 24 % (1979: noch 37 %) ergeben. Hierzu Francisco Alvira/José García López, *Las relaciones industriales: Un problema a la paz laboral*, in: *Papeles de Economía Española* 4, 1980, S. 55–68.

doch auf eine gesellschaftliche Polarisierung hinzusteuern, haben die Arbeiter und ihre Vertreter – ebenso wie die Unternehmer – durch ihr Verhalten den Übergang zur Demokratie erst ermöglicht. Mit gutem Grund wird daher auf die positiven Effekte der Konzertation, der Sozialpartnerschaft, der neokorporativen Praktiken verwiesen⁵⁷:

Die Pakte zwischen Regierung, Unternehmern und Gewerkschaften haben vor allem den marktwirtschaftlichen, von sozialen Komponenten durchdrungenen Kapitalismus in Spanien legitimiert; sie haben bewirkt, daß die Arbeiter das bestehende Wirtschaftssystem akzeptierten (was anfangs überhaupt nicht klar war). Die Gewerkschaften waren bestrebt, die Rolle „ihrer“ Parteien zu stärken und den konstitutionellen „Pakt für den Übergang“ zu konsolidieren. Daß die Arbeiter während der *Transición* die Marktwirtschaft zu akzeptieren begannen, läßt sich in der Bevorzugung der gemäßigten UGT und dem vollständigen Positionsverlust revolutionärer Gewerkschaften erkennen; je näher eine Gewerkschaft den Pakten stand, desto mehr stieg sie in der Gunst der Arbeiter⁵⁸. Die Pakte und die quasi mit den Tarifpartnern vereinbarte Wirtschaftspolitik haben wesentlich zur Konsolidierung der liberalen Demokratie beigetragen; in Übereinstimmung mit Schmitter und Lehbruch läßt sich daher argumentieren, daß der Neokorporatismus zur besseren Regierbarkeit fortgeschrittener kapitalistischer Gesellschaften führt⁵⁹.

Diese Feststellung umschreibt aber nur die eine Seite der neokorporatistischen Pakte. Víctor Pérez Díaz hat die Hypothese aufgestellt, daß hinter der Konzertation im weitesten Sinne ein impliziter „*contrat social*“ zwischen den Arbeitern auf der einen und den Unternehmern bzw. der Regierung auf der anderen Seite steht: Die Arbeiter stimmen dem wirtschaftlichen und politischen System zu und erhalten als Gegenleistung gewisse Grundforderungen (Gewerkschaftsfreiheit, soziale und Arbeitsplatzsicherheit etc.) erfüllt. Der Kern der Abmachungen besteht in Lohnmäßigung und Konfliktreduzierung auf seiten der Arbeiter, wofür die Gegenseite sich zu einer Begrenzung der Inflationsrate verpflichtet, so daß die Reallöhne zumindest nicht sinken. Um diesen Kern herum gruppiert sich jedoch eine ganze Reihe ebenfalls ausgehandelter Punkte, die die problematische Seite des Neokorporatismus darstellen⁶⁰.

Der negativste Aspekt der Sozialpaktkonzertierung waren die Starrheit und die Verzögerung der spanischen Wirtschaft bei der erforderlichen Anpassung an die Krise.

⁵⁷ Zum folgenden vgl. Víctor Pérez Díaz, *Políticas económicas y pautas sociales en la España de la transición: la doble cara del neokorporatismo*, in: Linz u. a., *España*, Bd. 1, S. 21–55; ders. *Gobernabilidad*, S. 40–76.

⁵⁸ Vgl. die Ergebnisse einer Umfrage unter Arbeitern bei Fundación Friedrich Ebert, *Los trabajadores*; vgl. auch die skizzenhaften Anmerkungen von Salvador Aguilar u. a., *Notes on the economy and popular movements in the transition*, in: Abel/Torrents (Hrsg.), *Spain*, S. 125–135.

⁵⁹ Philippe Schmitter/Gerhard Lehbruch (Hrsg.), *Trends toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills 1979.

⁶⁰ Auch García de Blas, *Negociación colectiva*, S. 329–342 sieht in der „kollektiven Tarifverhandlung“ Vorzüge (Reduktion der Inflation und der Konfliktivität) und Nachteile (zu starre Einheitlichkeit in der Lohnverbesserung; ausschließliche Konzentration auf Lohnangelegenheiten; geringe Beachtung der Faktoren, die auf die Produktionskosten einwirken und dadurch die Arbeitslosigkeit erhöhen).

Nach dem Ölschock hätten die Arbeitskosten so niedrig wie möglich gehalten werden müssen, um die gesunkene Investitionsneigung zu aktivieren; statt dessen stiegen zwischen 1973 und 1979 die Lohnkosten um 40 Prozent mehr als die Produktivität. Auch die aus dem Franquismus übernommene Starrheit des Arbeitsmarktes wurde nicht wesentlich gelockert; in der Krise nach 1975 wollte kein Politiker eine Deregulierung oder Flexibilisierung des Arbeitsmarktes vornehmen. (Gerade dieser Punkt wird von den Gewerkschaften grundsätzlich anders gesehen: Zwischen 1980 und 1985 wurden 2130000 Arbeiter entlassen – ein deutlicher Hinweis darauf, daß der spanische Arbeitsmarkt durchaus flexibel ist. Die von der Unternehmenseite stereotyp wiederholte Forderung nach Erleichterung der Entlassungsmöglichkeiten als Allheilmittel zur Sanierung der Wirtschaft stelle eine den Arbeitern aufzubürende soziale Regression dar; der internationale Vergleich zeige deutlich, daß Flexibilisierung des Arbeitsmarktes keine Lösung des Arbeitslosenproblems bewirkt habe⁶¹. Insgesamt fand ein Umverteilungsprozeß zugunsten der Arbeiter statt, der die unternehmerische Investitionsneigung weiter sinken ließ oder dazu führte, Arbeit durch Kapital zu ersetzen. Die öffentlichen Ausgaben wiederum nahmen gleichzeitig in spektakulärer Weise zu. Sie stiegen zwischen 1975 und 1983 von 25 auf 38 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, wurden aber nicht in öffentlichen Investitionen angelegt, sondern dienten primär der Finanzierung der Arbeitslosigkeit, der Erhöhung der Pensionen, dem Anstieg der Sozialversicherung und der Subventionierung defizitärer (besonders öffentlicher) Unternehmen. Der Verwaltung ging es also darum, die sozialen Kosten der Krise in der Übergangsphase erträglich zu gestalten. Diese Politik führte zwischen 1973 und 1982 zur Zerstörung von 1,8 Millionen Arbeitsplätzen vor allem im traditionellen Industriesektor.

Zu den negativen Folgen zählt auch – als Antwort auf die Rigidität der durch die Pakte festgeschriebenen Wirtschaftsstrukturen – die Entstehung einer Schattenwirtschaft, die gigantische Ausmaße erreichte. Daß der große Personenkreis der Arbeitslosen nicht ins radikale Lager abwanderte, hängt wohl damit zusammen, daß es neben der „sichtbaren“ (Steuern und Sozialleistungen entrichtenden, der Starrheit des Systems ausgesetzten) eine „unsichtbare“ Wirtschaft gibt, die all jene durch die neokorporativen Praktiken festgelegten Auflagen unberücksichtigt lassen kann.

Der spanische Fall rät somit zur Vorsicht bei der Einschätzung von Sozialpakten. Ihr positiver Effekt lag darin, die Legitimität des politischen und wirtschaftlichen Systems gesteigert und damit die nationale Integration gefördert zu haben; Verhandlungen, Kompromisse, Mäßigung, Dialogbereitschaft und Konsens sind Werte, die durch die Politik der sozialen Konzertation ins Allgemeinbewußtsein der Spanier eingedrungen sind und heute als selbstverständlich gelten; auch das wechselseitige Vertrauen der Partner – eine für das Gelingen des Demokratisierungsprozesses entscheidende Voraussetzung – nahm zu. Die verschiedenen Pakte (Verfassung, Autonomien oder Wirtschaftsordnung können als Ergebnisse derartiger Pakte betrachtet werden) bildeten jenen „contrat social“, auf dem das demokratische Spanien ruht. Der negative Aspekt

⁶¹ Vgl. hierzu die Artikelserie von José María Zufiaur, *Polémica sobre la contratación de los trabajadores*, in: *El País* vom 15. 9. 1986, S. 46; vom 16. 9. 1986, S. 48; vom 17. 9. 1986, S. 44.

der Pakte liegt in ihren Auswirkungen auf die Wirtschaft insgesamt: Segmentierung, mangelhafte Anpassung an die Weltmarktbedingungen, Zunahme des Staatsinterventionismus und vor allem die Herausbildung einer Schattenwirtschaft waren ihre Folgen. Die damit zusammenhängenden Probleme könnten längerfristig – ganz im Gegensatz zu den kurzfristigen Legitimierungseffekten des Neokorporatismus – zu einer Entlegitimierung des liberaldemokratischen Systems führen.

Möglicherweise ist diese Gefahr in den letzten Jahren von gewerkschaftlicher Seite erkannt worden; vielleicht ist das Nichtzustandekommen von Pakten in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre aber auch nichts anderes als der Beginn normaler Arbeitsbeziehungen in marktwirtschaftlichen Ländern. Jedenfalls ist es bezeichnend für die Mäßigung und das gesamtgesellschaftliche Engagement der Tarifpartner, daß das korporatistische Verhandlungsmodell gerade in jenen Jahren der *Transición* funktionierte, in denen es, während der Wirtschaftskrise, um die Verwaltung der Austerität ging (1977 bis 1984), während nach dem Beginn des wirtschaftlichen Aufschwungs (ab 1986), als die Gewerkschaften einen größeren Teil des Wachstums für die Arbeitnehmer beanspruchten, keine Neuauflage der Sozialkonzertierung mehr erfolgte und die historische Zusammenarbeit zwischen sozialistischer Gewerkschaft und PSOE ihr Ende fand. Der Übergang vom Konzertations- zu einem neuen Konfliktmodell im Arbeitsbereich und die Beendigung der engen Bindung zwischen Parteien und Gewerkschaften, die in der Phase des Übergangs konfliktmindernden Charakter hatte, lassen erkennen, daß auch auf dem Gebiet der Arbeitsbeziehungen spätestens in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre die *Transición* zu Ende war.

Julio Busquets

Die Streitkräfte zwischen Diktatur und Demokratie

Bis in die siebziger Jahre galt es nahezu als ein Axiom, daß Diktaturen ein gewaltsames Ende finden müssen – etwa durch einen Staatsstreich, eine Revolution oder durch die Ermordung des Diktators. Der friedliche Übergang von der Diktatur zur Demokratie erschien als unmöglich. Sicherlich, es gab die eine oder andere Ausnahme: die Militärregierung unter Kemal Atatürk, die sich zu einer (allerdings kurzlebigen) Demokratie entwickelte, die Lage in Venezuela 1958 oder die Regierung Lanusse in Argentinien. In den beiden zuletzt genannten Fällen ereigneten sich jedoch Staatsstrieche vor Beginn oder als Startschuß eines politischen Überganges, die die Durchführung freier Wahlen erst ermöglichten. Sie können daher nicht als typische Regimeübergänge bezeichnet werden, und was sich in der Türkei nach dem Ende der Diktatur Kemal Atatürks abspielte, war ein sich über einen langen Zeitraum hinziehender Prozeß, ein völlig außergewöhnlicher Einzelfall. So stellte Maurice Duverger bei einem Vortrag in Madrid 1976, als die spanische *Transición* noch in ihren Anfängen steckte, fest, „daß, falls glücken sollte, was man in Spanien vorhat, viele politikwissenschaftliche Bände gefüllt werden müßten, um es zu analysieren, weil das Beabsichtigte so gut wie undurchführbar ist“¹.

Nun, die *Transición* ist geglückt, und sie hat sich seitdem in anderen Ländern wiederholt. Die besten Beispiele finden sich in Südamerika: Argentinien und Uruguay, auch Brasilien und Bolivien sowie jüngst Chile und Paraguay. Regimeübergänge konnten ebenso in Mittelamerika und im afroasiatischen Raum beobachtet werden. Schließlich sind Analogien zwischen den Übergängen von Militärdiktaturen zu Demokratien und den „Perestrojkas“ festzustellen, die die Abkehr von den kommunistischen Regimen in Osteuropa einleiteten. Damit scheint sich eine allgemeine Annahme in ihr Gegenteil verkehrt zu haben: Heute finden sich mehr Beispiele von Diktaturen, die sich in einem Übergangsprozeß langsam in Demokratien verwandeln, als solche, die durch einen Volksaufstand oder einen Staatsstreich gewaltsam zu Fall kommen. Einige Indizien deuten sogar darauf hin, daß die gewaltsame Beseitigung eines Regimes nicht mehr möglich ist.

Mit der technologischen Entwicklung ist das Gewaltmonopol des Staates Wirklichkeit geworden, wie es im 19. und noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts nicht gegeben war. Damals konnte sich die aufständische Bevölkerung einer Armee entgegenstellen,

¹ Vgl. auch Francesc Cambó, *Las Dictaduras*, Madrid 1929.

da diese hauptsächlich aus Soldaten bestand, die mit Waffen ausgerüstet waren, die denen ähnelten, die das Volk aufzutreiben vermochte. Heute hingegen ist ein militärischer Aufstand des Volkes gegen gepanzerte Fahrzeuge und moderne Waffen undenkbar. An der Ausrüstung, die reguläre Streitkräfte inzwischen besitzen, wären wahrscheinlich selbst die „großen“ Revolutionen der Geschichte (in England, Frankreich, Rußland, China) gescheitert. Gleichzeitig kann sich aber, wie S. E. Finer schon vor Jahren feststellte², eine Diktatur auf Dauer nicht halten, wenn die wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung eines Landes ein bestimmtes Niveau erreicht hat. Dann nämlich wächst in der Bevölkerung das Bewußtsein für die Illegitimität der Regierung. Diese Entwicklung greift sogar auf die Führungsspitze der Diktatur über, da auch ihr die allgemeine Ablehnung des Regimes deutlich wird. Die politischen Eliten beginnen, an ihren Überzeugungen zu zweifeln, werden sich immer stärker ihrer Illegitimität bewußt und verlieren den ideologischen Fanatismus, der nötig ist, um ein Volk gewaltsam zu unterdrücken und sich an der Macht zu halten. Die Ereignisse vom August 1991, als sich die russische Armee nicht dazu entschloß, das „Weiße Haus“ in Moskau zu stürmen, und somit Jelzin den Sieg überließ, sind hierfür ein deutliches Beispiel.

In der 40jährigen Franco-Diktatur gaben verschiedene Sektoren der Gesellschaft, die das Regime ursprünglich unterstützt hatten, namentlich die Bourgeoisie und der Mittelstand, ihre Hilfestellung nach und nach auf. In den letzten Jahren des Franquismus setzten schließlich sogar Teile der Kirche, der Beamtenschaft, der Banken und der Unternehmer auf die Demokratie. In einigen Sektoren, etwa an den Universitäten (teilweise sogar an den Schulen), an Berufsbildungsanstalten, in der Kirche (hauptsächlich beim jüngeren Klerus), in der Presse oder bei Bürgerinitiativen ging diese Ablehnung mit der Zeit sogar in aktiven Widerstand über. Die breite Oppositionsbewegung gegen die Diktatur umfaßte schließlich alle Bereiche der Gesellschaft, selbst die Verwaltung, die Justiz und die Streitkräfte. So entstanden die *Unión de Funcionarios Democráticos* (Vereinigung Demokratischer Beamter), *Justicia Democrática* (Demokratisches Justizwesen) und die *Unión Militar Democrática* (Militärische Demokratische Vereinigung)³, die die Einheitsschablone des Franquismus gerade in jenen Bereichen der Gesellschaft aufbrachen, in denen sich die Diktatur am stärksten präsentierte. Selbst innerhalb der konservativsten politischen Gruppierungen, etwa den Karlisten oder der Falange, die von Beginn des Bürgerkrieges an die Militärdiktatur unterstützt hatten, tauchten Kräfte auf, die sich vom Diktator abwandten.

Bei Francos Tod 1975 war die Regierung nicht mehr stark genug, eine Opposition zu unterdrücken, die sogar einheitliche Führungsorgane hervorgebracht hatte (auf der politischen Ebene etwa die *Platajunta*), in denen die wichtigsten politischen Parteien vertreten waren. Die Verwurzelung dieser Organe in der Bevölkerung nahm ständig zu und war schließlich in allen Bereichen des politischen und sozialen Lebens zu bemer-

² S. E. Finer, *Los militares en la política mundial*, Buenos Aires 1969, S. 221 ff.

³ Die UMD (*Unión Militar Democrática*) wurde am 1. 9. 1974 durch zwölf Militäranghörige des Standortes Barcelona gegründet, darunter der Autor dieses Beitrages, der damals Major im Generalstab war.

ken. Damit wurde die Regierung, deren Schwäche und ideologische Unsicherheit ständig zunahmen, an den Verhandlungstisch gezwungen. Um dies zu verdeutlichen, reicht es aus, sich vor Augen zu führen, daß die Cortes am 18. November 1976 die *Ley de Reforma Política* verabschiedeten (was das Ende des Franquismus bedeutete), weil sich die Mitglieder der Ständeversammlung bewußt waren, daß sie nicht mehr über genügend Kraft verfügten, um sich an der Macht zu halten. Wenn die Franquisten noch genügend Rückhalt gespürt hätten, hätten sie versucht, die griechischen Obristen nachzuahmen, die König Konstantin stürzten, als dieser den Militärs 1967 die Wiedereinführung der Demokratie auferlegen wollte. Der grundsätzliche Unterschied zwischen Juan Carlos I. und Konstantin II. lag darin, daß Konstantin sich auf keine günstige Kräfteverteilung stützen konnte. Der spanische König hingegen konnte, dank der jahrzehntelangen politischen Vorarbeit der demokratischen Opposition, die die Diktatur langsam geschwächt hatte, die *Transición* vorantreiben.

Wie verhielten sich nun die spanischen Streitkräfte während der *Transición*? Waren sie Hemmschuh oder Motor des Übergangsprozesses? Die Antwort ist klar: Wie in Uruguay, Argentinien, Brasilien oder Chile wirkten die Streitkräfte in Spanien als bremsender Faktor. Eigentlich kann nur im Fall von Portugal und Paraguay gesagt werden, daß die Streitkräfte die Dinge beschleunigt haben. In diesen beiden Ländern verlief der Übergang aber ohnehin in einer atypischen Weise, da er dort durch einen Staatsstreich initiiert worden war. Warum aber waren die Militärs in Spanien wie auf dem südamerikanischen Kontinent ein hemmender Faktor? Um diese Frage beantworten zu können, soll im folgenden zunächst auf die Soziologie des Militärs, insbesondere auf die Streitkräfte unter Franco, eingegangen werden⁴.

Das Militär in Franco-Spanien

Streitkräfte sind im allgemeinen konservativ eingestellt. Von dieser Regel mag es Ausnahmen geben, die Regel aber ist, daß Angehörige von Streitkräften eine konservative Gesinnung an den Tag legen, da ihr täglicher Dienst die Potenzierung autoritärer Verhaltensweisen und eine starke Kultivierung bestimmter Werte mit sich bringt: In einem Krieg – jedes Heer existiert letztlich für eine militärische Auseinandersetzung und bereitet sich darauf vor – ist der Kampf die erste Pflicht des Soldaten. Das impliziert die Bereitschaft zu sterben und zu töten. Diese Einstellung ist nur bei kategorischen, manichäischen, undifferenzierten Grundanschauungen möglich, die die Menschen in gute und böse, in Freunde und Feinde aufteilt. In Friedenszeiten bestimmen Begriffe wie Hierarchie, Kraft, Härte, Autorität, Ordnung, Ehre, Tapferkeit, Patriotismus und Disziplin das militärische Leben. Da diese Werte zwar nicht ausschließlich auf die politische Rechte zutreffen, von ihr jedoch in besonderer Weise verherrlicht

⁴ Zur konservativen Gesinnung des Militärs vgl. Julio Busquets, *El militar de carrera en España*, Barcelona 1983, S. 247–277; in den während des Franquismus erschienenen Auflagen war eine solche Darstellung aus einsichtigen Gründen nicht möglich.

werden, läßt sich festhalten, daß die Ideologie des Militärs mit der eines Rechten tendenziell übereinstimmt. Deshalb neigen Militärs im allgemeinen dazu, konservativ oder, um diese Aussage etwas abzustufen, konservativer zu sein, als es die breite Masse der Gesellschaft ist. Dieses vorherrschende Verhalten ist normal und verständlich.

Bei den spanischen Streitkräften hatte aber darüber hinaus eine weitere Entwicklung stattgefunden. Hier herrschte eine politische Ideologie betont konservativer und reaktionärer Prägung vor, da die Armee aus einem langen und grausamen Bürgerkrieg hervorgegangen war, in dem die demokratische Linke (liberaler oder sozialistischer Orientierung) besiegt und vernichtet worden war. Die ideologisch motivierten Kriegshandlungen führten zudem zu einer weitgehenden Identifikation des *Ejército Nacional* (Nationale Streitkräfte) mit den von Franco vertretenen politischen Zielen. Außerdem muß ein weiterer Faktor berücksichtigt werden: Im und nach dem Bürgerkrieg wurden etwa 5000 Berufssoldaten, die auf der Seite der Republik gekämpft hatten, füsiliert, ins Exil getrieben, eingekerkert oder aus der Armee ausgestoßen. So schrumpfte nach dem Bürgerkrieg der „linke Flügel“ der spanischen Streitkräfte, die nunmehr zu einem *Ejército seminacional*, einem „halbnationalen Heer“, verkümmerten. Diese Rechtslastigkeit wurde noch zusätzlich verstärkt, als nach dem Bürgerkrieg über 10000 „provisorische Fähnriche“, die während der Kampfhandlungen kurzerhand zu Offizieren ernannt worden waren und hauptsächlich den Karlisten oder der Falange, also rechtsextremen Parteien, entstammten, ins Offizierkorps aufgenommen wurden. (1969 waren noch 3710 von ihnen im aktiven Dienst.)

Nach dem Bürgerkrieg machte der Diktator diese Streitkräfte seinem politischen Regime dienstbar. Neben den unterschiedlichen Polizeikräften (*Cuerpo General de Policía, Policía Armada, Guardia Civil*), die für die Aufrechterhaltung der inneren Ordnung und der üblichen polizeilichen Aufgaben zuständig waren, wurde auch den Streitkräften der Schutz der Staatssicherheit, der öffentlichen Institutionen und der gesellschaftlichen Ordnung übertragen. Die Militärgerichtsbarkeit etwa erstreckte sich auch auf zivile (politische) Vergehen. Somit wurden die Streitkräfte instrumentalisiert, um jeden sozialen oder politischen Protest aus den Reihen der Arbeiterschaft oder der Studenten zu unterdrücken. Von den vielen Studenten, die durch Militärgerichte wegen ihres Eintretens für eine Rückkehr zur Demokratie abgeurteilt worden sind, seien Jordi Pujol, Vorsitzender der konservativen *Convergencia Democrática de Catalunya* und derzeitiger Ministerpräsident Kataloniens, sowie Jordi Solé Tura, einer der sieben Verfassungsväter und späterer Kulturminister der Regierung González, genannt. Ersterer wurde gefoltert und zu einer mehrjährigen Haftstrafe verurteilt, letzterer saß ein Jahr hinter Gittern.

Franco konnte sich dabei auf die Loyalität der Militärs verlassen. Diese Loyalität war nicht zuletzt durch bestimmte Privilegien gewährleistet. Die militärische Führung genoß ein hohes Sozialprestige; ranghohe Generäle wurden auch mit Kabinettsposten oder Adelstiteln ausgezeichnet. Außer den Ministerien der drei Teilstreitkräfte (Heer, Luftwaffe, Marine) haben hohe Offiziere zeitweise auch das Innen-, Außen-, Industrie- und Transportministerium geführt. Von den 114 Ministern Francos waren 40 Militärs, und die Zahl der aus dem Militär stammenden Ständeabgeordneten, der

procuradores, betrug insgesamt 955. Nach Beendigung der Dienstzeit erhielten führende Generäle gutbezahlte Posten in den Verwaltungs- und Aufsichtsräten der staatlichen Unternehmen, etwa beim Fernmeldeunternehmen *Telefónica*, beim staatlichen Erdöl-Monopolunternehmen *Campsa* oder bei der staatlichen Fluggesellschaft *Iberia*. Auf diese Art wurde das Militär immer stärker dem Franquismus verpflichtet.

Die politische Einstellung der Offiziere, die im Spanischen Bürgerkrieg an der Seite Francos gekämpft hatten, wurde auch nachfolgenden Generationen an den Militärakademien vermittelt. Zudem waren drei Viertel derer, die die militärische Laufbahn einschlugen, Söhne von Offizieren, die am Bürgerkrieg teilgenommen hatten, was wiederum zur Folge hatte, daß sie aufgrund ihres familiären Umfelds grundsätzlich pro-franquistisch eingestellt waren. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch die Herkunft der jungen Kadetten. Die überwiegende Mehrzahl stammte aus Madrid, ferner aus Zaragoza, Burgos und La Coruña. Es finden sich kaum Offiziersanwärter, die aus dem Baskenland oder Katalonien kamen. Diese Tatsache verweist auf die verbreitete Ablehnung der Streitkräfte bei der Bevölkerung jener Regionen, die durch das Franco-Regime am stärksten unterdrückt wurden.

Das heutige Offizierskorps ist nach dem Ende des Bürgerkrieges in die Streitkräfte eingetreten. Diese Militärs wurden aber von den Siegern des Bürgerkrieges erzogen, und diese versuchten natürlich (und erreichten es auch), den Zöglingen ihre Ideologie und ihre persönliche Sicht der Dinge zu vermitteln. Den Offiziersanwärtern wurden dabei eigenwillige historische und politische „Erklärungen“ nahegebracht: So wurde die „Ideologie der Demokratie“ für das Chaos verantwortlich gemacht, in das Spanien während der Republik gestürzt worden war. Aus diesem Chaos sei das Land erst durch den von Franco geführten „Nationalen Kreuzzug“ herausgeführt worden. Verantwortlich für alle politischen Übel waren außer der Demokratie selbstverständlich auch der Liberalismus, der Sozialismus, der Kommunismus, die Freimaurerei, das Judentum, der Protestantismus usw.

Die Ideologie oder Weltanschauung, die sich hinter diesem Denken verbirgt, läßt sich in den Streitkräften bis zum Ende des Franquismus (und darüber hinaus) feststellen. Damit steht die politische Einstellung der Militärs in ausgesprochenem Gegensatz zu der progressiven Entwicklung, die innerhalb der spanischen Gesellschaft stattfand. Die Gründe für diesen ideologischen Immobilismus liegen in der sozialen Isolation, in der die Militärs in Spanien lebten⁵.

Die Isolation der Militärs hatte verschiedene Gründe. So war der Selbstrekrutierungsgrad außergewöhnlich hoch. Er betrug in den Jahren 1964 bis 1968 beim Heer 79,6 Prozent, bei der Marine 65,8 Prozent und bei der Luftwaffe 56,2 Prozent, wobei die Kinder von Offizieren und Unteroffizieren zusammengefaßt sind. Diese Quote reduziert sich auf die Hälfte, wenn die Unteroffiziere nicht berücksichtigt werden – eine Tatsache, die eine Folge der sozialen Dynamik innerhalb der Streitkräfte ist: Obgleich sich das Offizierskorps nach wie vor hauptsächlich aus Kindern von Militärs rekrutier-

⁵ Vgl. hierzu Busquets, *El militar*, S. 209–247.

te, waren es vornehmlich die Kinder von Unteroffizieren, die eine Militärlaufbahn einschlugen. Dies läßt sich aus dem Wunsch nach Verbesserung des sozialen Status erklären. Analog dazu bevorzugten (nach der Änderung der Karrierebedingungen aufgrund der wirtschaftlichen Modernisierung Spaniens) die Söhne hochrangiger Militärs zunehmend eine Karriere im zivilen Leben. 1964 waren bereits die Hälfte der neuen Kadetten der *Escuela del Ejército de Tierra* (Heeresschule) Söhne von Unteroffizieren oder Offizieren niederer Ränge. Somit läßt sich feststellen, daß die Anziehungskraft des Offiziersstandes für die oberen Gesellschaftsschichten erheblich zurückging, während sie für die unteren Schichten zunahm. Diese Entwicklung fand vor allem im Heer statt. Bei der Luftwaffe und insbesondere bei der Kriegsmarine ging dieser Prozeß nur in abgeschwächter Form vonstatten. In den Jahren 1971 bis 1975 belief sich der Selbstrekrutierungsgrad für die drei Teilstreitkräfte auf 68,8 Prozent (Heer), 82,4 Prozent (Marine) bzw. 45,1 Prozent (Luftwaffe). Nach 1975 nahmen diese Prozentsätze für das Heer und die Marine ab, obwohl die Quote in der Marine zwischen 1978 und 1981 noch 74,5 Prozent betrug. In manchen Einheiten wie beispielsweise bei der Guardia Civil blieb der Anteil an Selbstrekrutierungen sehr hoch. Zu dem Phänomen der Selbstrekrutierung trug auch der hohe Grad an sozialer Endogamie bei, der sich darin zeigt, daß viele Militärs die Töchter von Waffenbrüdern heirateten.

Ein weiterer Grund zur Erklärung der sozialen Isolation der Streitkräfte ist die bereits angesprochene Erziehung der angehenden Offiziere. Sie fand in der Abgeschiedenheit von Internaten durch Lehrer statt, die dem zukünftigen Militär Wünsche, Kriterien und Werte eintrichterten, die sich von denen unterschieden, die man an Universitäten oder in anderen pädagogischen Anstalten vermittelt bekam. Der Dienst in Kasernen ist zudem von nichtmilitärischen Arbeitsverhältnissen grundverschieden und verläuft ohne Kontakt mit der Öffentlichkeit. Dabei vereitelt auch die Existenz von Wohnungen und ganzer Wohnblöcke für Militärs jede Möglichkeit des Zusammenlebens mit anderen Gruppen der Gesellschaft. Ledige Offiziere sahen sich (u. a. aus finanziellen Gründen) dazu veranlaßt, in Offiziersheimen zu leben, Verheiratete in Wohnhäusern für Militärs. 1976 lebten 40,21 Prozent der Berufssoldaten in solchen Wohnhäusern. 1983 war dieser Prozentsatz zurückgegangen, betrug aber immer noch 37 Prozent.

Abgesehen vom Dienst findet das militärische Leben auch in vielen anderen Bereichen getrennt von der zivilen Gesellschaft statt. Militärs haben Zugang zu besonderen Konsumvereinen (*cooperativas militares*), die Lebensmittel und andere Güter des täglichen Bedarfs zu niedrigen Preisen anbieten. Auch die medizinische Versorgung durch Apotheken oder in Militärkrankenhäusern findet abseits der übrigen Gesellschaft statt. Gleiches läßt sich bezüglich der Militärseelsorge oder etwa darüber sagen, daß für den Nachwuchs von Militärs eigens Kinderhorte, Kindergärten, Universitätswohnheime und unlängst sogar eigene Schulhäuser für den Primar- und Sekundarunterricht eingerichtet wurden. 1982 bestanden 40 Schulanstalten, die dem Verteidigungsministerium unterstanden. In ihnen wurden 15 196 Kinder im Alter zwischen vier und 15 Jahren unterrichtet. In Universitätswohnheimen, für die dieses Ministerium zuständig war, lebten im gleichen Jahr 3072 Kinder von Militärs. Schließlich dürfen auch die Auswir-

kungen der geographischen Mobilität in Zusammenhang mit Dienstortversetzungen nicht außer acht gelassen werden. In Spanien kommt ein Soldat in 35 Dienstjahren im Durchschnitt auf 13 Bestimmungsorte. Das verhindert oft eine lokale Eingewöhnung und erzwingt einen sozialen Umgang, der nahezu ausschließlich berufsbedingt ist. Diese soziale Isolation, gepaart mit einem sehr eingeschränkten intellektuellen Leben, führte dazu, daß viele Militärs mit Vergnügen Pamphlete lasen, in denen die Demokratie in tendenziöser und abschätziger Weise kritisiert wurde; die Soldaten glaubten schließlich an die verzerrten Aussagen, die sich darin fanden. Das wiederum trug dazu bei, daß die Militärs Standpunkte, Ideologien und Werte vertraten, die von denen der übrigen Gesellschaft differierten und die im großen und ganzen manichäisch, konservativ und einfältig waren.

Die Schwäche der Demokratie: Umsturzversuche und erste legislative Reformen

Als 1977 die ersten demokratischen Wahlen stattfanden, brach für viele Militärs, die ehrlich geglaubt hatten, daß der Franquismus gut und von der Mehrheit der Bevölkerung erwünscht war, eine Welt zusammen. Diese Verwirrung hätte die Regierung Suárez nutzen können, um den Militärs zu erklären, was Demokratie ist, daß man als „Linker“ wie als „Rechter“ in gleicher Weise Patriot ist, daß die Freiheiten und die Menschenrechte keine Gefahr für das Land darstellen. All das aber geschah nicht, und damit ging eine großartige Gelegenheit ungenutzt vorüber.

Da Juan Carlos zunächst Carlos Arias Navarro im Amt beließ, blieb der Demokratisierungsprozeß anfangs blockiert. Der Beginn der *Transición* setzte erst mit der Ernennung von Adolfo Suárez zum Regierungschef am 7. Juli 1976 ein, betraf aber nicht die Streitkräfte, da an der Spitze der Ministerien der drei Teilstreitkräfte nach wie vor jene Militärs standen, die bereits unter Arias Navarro das Amt übernommen hatten: General Fernando de Santiago y Díaz de Mendivil blieb Stellvertretender Ministerpräsident, die Generäle Félix Alvarez-Arenas und Franco Iribarnegaray sowie Admiral Gabriel Pita da Veiga standen unverändert den drei Militärministerien vor. Unter ihrer Führung gab es keine Veränderung.

Im Bewußtsein, daß die politische Reform auf den Widerstand der Streitkräfte stieß, beriet sich Suárez im September 1976 mit den obersten Befehlshabern, die den *Consejo Superior del Ejército* bildeten. Diese Institution verstand sich eigentlich als ausschließlich berufsbezogen, hatte aber im Franquismus häufig zu politischen Angelegenheiten Stellung bezogen. Bei diesem Treffen erläuterte Suárez sein Reformprogramm, verwässerte es aber gleichzeitig: Es heißt, der Ministerpräsident habe den Militärs versprochen, die Kommunistische Partei nicht zu legalisieren. Die Militärführung gab ihrerseits ihr Einverständnis zu dem Reformvorhaben, das im Oktober 1976 begann, als General Manuel Gutiérrez Mellado zum Stellvertretenden und für Verteidigungsfragen zuständigen Ministerpräsidenten ernannt wurde; General de Santiago war zurückgetreten, nachdem die Regierung die Absicht erkennen lassen hatte, die gewerkschaftliche Freiheit anzuerkennen und die Gewerkschaften zu legalisieren. Diese Neubesetzung

des wichtigsten militärischen Amtes sollte sich als entscheidend herausstellen, da Gutiérrez Mellado somit in der Lage war, die Streitkräfte zu kontrollieren und Angriffe aus den Reihen der Militärs gegen die Transición zu verhindern. Hierzu ging er die schwierige Aufgabe der Umbesetzung der höchsten Militärposten an und besetzte Schlüsselpositionen mit Militärs, die der Demokratie nicht ablehnend gegenüberstanden.

Am 18. November 1976, ein Jahr nach dem Tod Francos, erreichte Suárez die Verabschiedung des „Gesetzes über die politische Reform“, was dazu führte, daß sich die Cortes künftig nicht mehr korporativ zusammensetzen, sondern aus demokratischen Wahlen hervorgehen würden. Das Abstimmungsergebnis lautete: 425 Stimmen für und 53 gegen das Reformgesetz bei 13 Enthaltungen. Bezeichnend ist dabei, daß sich unter den Gegnern des Gesetzes 15 Militärs, sieben davon in höchsten militärischen Rängen, befanden. Dieser überproportional große Anteil an Nein-Stimmen aus den Reihen der Streitkräfte ließ klar erkennen, daß das Militär einer jener Bereiche sein würde, in dem die politische Reform auf die größten Schwierigkeiten stoßen würde.

Am 9. November 1977 entschloß sich die Regierung zu einem weiteren Schritt, um die Streitkräfte zu entpolitisieren und ihre franquistischen Strukturen aufzulösen. Durch die *Real Decreto Ley 10/77* war es den Angehörigen der Streitkräfte fortan verboten, sich politisch oder gewerkschaftlich zu betätigen. Als unmittelbare Folge mußten einige Militärs von ihren Ämtern als Zivilgouverneure zurücktreten. Außerdem wurde durch dieses Dekret verhindert, daß Militärs bei Parlamentswahlen als Kandidaten aufgestellt werden konnten. Damit wurden entsprechende Absichten rechts-extremer Parteien durchkreuzt.

Die Regierung war sich der Spannungen bewußt, die die Legalisierung der Kommunistischen Partei in den Streitkräften auslösen könnte. Deshalb nutzte sie dazu die Osterferien. Der 14. April 1977 sollte als der „rote Ostersonntag“ in die Geschichte eingehen. Die Rechnung ging jedoch nicht ganz auf: Der *Consejo Superior del Ejército* trat zusammen und verabschiedete eine harte Protestnote, die durch das Presseamt des Heeresministeriums veröffentlicht wurde; der Marineminister Admiral Pita da Veiga, letztes Kabinettsmitglied, das noch von Franco ernannt worden war, trat von seinem Amt zurück. Um seinen Posten neu besetzen zu können, war es sogar nötig, auf einen Reserveoffizier, Admiral Pery Junquera, zurückzugreifen, da kein Admiral mit Truppenbefehl bereit war, dieses Amt zu übernehmen.

Die Existenz von drei militärischen Ministerien war nicht nur dysfunktional, sie schaffte auch handfeste politische Probleme, da die Amtsinhaber immer Militärs waren und ihre Beteiligung an den Kabinettsberatungen den Fortschritt des politischen Reformprozesses behinderte. Infolgedessen faßte Suárez nach den ersten demokratischen Wahlen diese drei Ministerien in einem einzigen zusammen und ernannte am 7. Juli 1977 seinen Stellvertreter General Gutiérrez Mellado zum Verteidigungsminister.

Das Ergebnis der Juni-Wahlen und die allgemeine politische Entwicklung in Spanien ließen erkennen, daß eine liberal-demokratische Ordnung schrittweise entstand und gleichzeitig jene politischen Maximen aufgegeben wurden, die 40 Jahre lang bestanden hatten. Diese Tatsache schmerzte die Generalität außerordentlich, zumal die höchsten Ränge an Francos Seite im Bürgerkrieg gekämpft hatten. Die Mehrzahl dieser

Generäle verfolgte die Veränderungen mit großem Argwohn und tat immer wieder ihren Unmut kund. Im September 1977 versammelten sich in Játiva neun hochrangige Generäle (darunter de Santiago, Iniesta, Pita da Veiga, Milans del Bosch), um ein Manifest zu verfassen, in dem sie ihre Unzufriedenheit mit der politischen Entwicklung bekundeten. Dieses Manifest sollte dem König zugeleitet und den Streitkräften bekanntgegeben werden. Das Vorhaben scheiterte aber, nachdem die Versammlung durch die Presse aufgedeckt worden war.

Wenig später, im Oktober 1977, übte das Militär erneut Druck auf die Regierung aus. Der damalige Vorfall muß als schwerwiegend angesehen werden, da er durch Gutiérrez Mellado selbst ausgelöst wurde. Der durch das Offizierskorps unter Druck gesetzte General verhinderte, daß ein Amnestieprojekt des Parlaments auch die ehemaligen Kämpfer der republikanischen Armeen während des Bürgerkrieges mit einschloß. Außer Betracht blieb auch eine Handvoll jüngerer Militärs, die aus dem Dienst entfernt worden waren, weil sie eine Vereinigung demokratieorientierter Militärs gegründet hatten (*Unión Militar Democrática*). Beide hier erwähnten Personengruppen blieben von den Streitkräften ausgeschlossen, obgleich gerade sie Demokratie und Freiheit verteidigt hatten.

Auch in anderen Fällen übten die Militärs Druck auf die politische Führung aus. So mußte etwa der Text des Verfassungsentwurfes in drei Artikeln abgeändert werden. Diese Modifizierungen bezogen sich auf die Abschaffung der Todesstrafe (Art. 15), die Bildung von Ehrengerichten (Art. 26) sowie die Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen (Art. 30.2). Der Artikel über die Abschaffung der Todesstrafe konnte im Abgeordnetenhaus nicht eingebracht werden, nachdem es hieß, daß sich die Streitkräfte gegen einen solchen Artikel wehrten. Nichts geschah aber, nachdem der Senat eine entsprechende Änderung des ursprünglichen Textes vornahm. Das Recht auf Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen wurde im Gesetzesprojekt an herausragender Stelle festgeschrieben. Im endgültigen Verfassungstext trat dieser Passus jedoch stärker in den Hintergrund. Schließlich erwies es sich als unmöglich, die Ehrengerichte in den Streitkräften abzuschaffen, weder durch die Verfassung noch bei der Reform der Militärgerichtsbarkeit. Der Druck auf die Legislative von seiten der Streitkräfte zeigte sich aber nicht nur bei der Ausarbeitung der Verfassung, sondern auch hinsichtlich der einfachen Gesetzgebung. So beabsichtigte beispielsweise das Abgeordnetenhaus, die vom liberalen Parlamentarier Joaquín Satrustegui neuentworfene Fassung des Textes für die Vereidigung der Rekruten zu verabschieden. Der Druck aus den Reihen des Militärs verhinderte jedoch, daß dieser Entwurf zur Abstimmung gelangte.

Alle diese Beispiele können einerseits als negatives Indiz für den Machtverlust der zuständigen Organe der politischen Gewalten gewertet werden. Auf der anderen Seite können sie aber auch als Zeugnisse der Umsicht der politischen Entscheidungsträger angesehen werden. Wie auch immer das Verhalten der politischen Führung letztlich gewertet wird, unzweifelhaft bleibt, daß das Militär auf die Politik Druck ausübte und versuchte, den Demokratisierungsprozeß zu bremsen. Diese Tatsache wurde einmal mehr deutlich, als im Dezember 1978 die Verfassung vom Senat nahezu einstimmig verabschiedet wurde, aber jene drei Senatoren dagegen stimmten, die ranghöchste Ge-

neräle waren und vom König in den Senat berufen worden waren, um den Militärstand zu vertreten.

Natürlich mußten die Streitkräfte der neuen politischen Situation angepaßt werden. Deshalb wurden im Abgeordnetenhaus verschiedene Gesetze verabschiedet, um die militärische Symbolik und die ethischen Verhaltensregeln der Militärs zu ändern. Diese Modifizierungen betrafen das spanische Staatswappen, den Fahneneid, die Dienstvorschriften und das Militärstrafgesetzbuch. Das Gesetz über die Änderung des spanischen Staatswappens (*Ley 33/81* vom 5. Oktober 1981) führte dazu, daß auf längere Sicht gesehen die Fahnen aller militärischen Einheiten ausgewechselt werden mußten. Dieser Vorgang war von großer Relevanz, da die Symbolik im militärischen Leben eine besonders stark legitimierende Bedeutung hat, und der Austausch der Fahnen den Militärs vor Augen führte, daß sich ein grundlegender Wandel vollzogen hatte. Das wichtigste Reformgesetz betraf die Neufestlegung des Fahneneides (*Ley 79/80* vom 24. Dezember 1980), der nun auch den Treueschwur auf die Verfassung vorsah. Diese Maßnahme war besonders wichtig in einer Zeit, in der in den Streitkräften kontinuierlich Pläne gegen den Reformprozeß vorbereitet wurden. Das Gesetz über neue militärische Dienstvorschriften (*Ley 85/78* vom 28. Dezember 1978) legte unter anderem den Vorrang der Verfassungstreue und, was weitaus größere Bedeutung hatte, die Grenzen der Gehorsamspflicht fest⁶. Dem traditionellen Verständnis nach war der militärische Gehorsam prinzipiell unbegrenzt. 1978 wurde somit diese überlieferte Auffassung geändert und an die Grundsätze des Nürnberger Gerichtshofes angepaßt, wonach Befehle, deren Ausführung eine Straftat bedeutet, nicht befolgt werden müssen. Das Gesetz über die Reform des Standrechts (*Ley 9/80* vom 6. November 1980) war aus verschiedenen Gründen sehr relevant: Zum einen schaffte es das Gesetz über die Gerichtsbarkeit von 1906 ab, welches den Militärs erlaubt hatte, über bestimmte politische Handlungen der Zivilbevölkerung zu richten. Zum anderen wurde der Staatsanwaltschaft ermöglicht, gegen Urteile von Militärgerichten vor dem Obersten Gerichtshof Berufung einzulegen. Damit wurde der Autonomie der Militärjustiz ein Ende bereitet.

Diese Reform war entscheidend, denn schon drei Monate nach ihrer Verabschiedung fand der Putschversuch vom 23. Februar 1981 (*23-F*) statt. Damals kam es zu einer ernststen Gefährdung der demokratischen Ordnung, als zwei Hundertschaften der Guardia Civil unter der Führung von Oberstleutnant Antonio Tejero die Cortes besetzten und alle Regierungs- und Parlamentsmitglieder als Geiseln nahmen. Diese Aktion wurde durch führende Offiziere des Generalstabes und unterschiedlicher Territorial-

⁶ Artikel 34 der militärischen Dienstvorschriften besagt, daß kein Angehöriger der Streitkräfte dazu verpflichtet ist, Befehlen zu gehorchen, die die Ausführung von Taten zum Inhalt haben, die in augenscheinlicher Weise Gesetzen zuwiderlaufen. Dies bezieht sich insbesondere auf Anschläge gegen die Verfassung. Abschließend heißt es: „Auf alle Fälle wird jeder für seine Taten zur Verantwortung gezogen werden“ (militärrechtlich und strafrechtlich). Dahinter steht der Gedanke, daß der Gehorsam gegenüber einem militärischen Vorgesetzten seinen Ursprung darin hat, daß die Person, die den Oberbefehl hat, diesen vom Staat übertragen bekam. Dieser wiederum findet in der Verfassung seine höchste juristische und politische Verkörperung.

kommandos (u. a. durch den Oberbefehlshaber der Militärregion Valencia, General Jaime Milans del Bosch, und den stellvertretenden Chef des Generalstabes des Heeres, General Alfonso Armada Comyn) unterstützt. Der Putsch scheiterte aber schließlich am König, der zugunsten der verfassungsmäßigen Ordnung intervenierte, und aufgrund der Tatsache, daß sich die überwiegende Mehrheit des Offizierskorps und der Oberbefehlshaber (auch wenn sie dem Demokratisierungsprozeß kritisch gegenüberstanden) dem Aufstand nicht anschloß. Sowohl die veränderten Bestimmungen zur Gehorsamspflicht bei Befehlen zu strafbaren Handlungen als auch die Möglichkeit zur Berufung vor dem Obersten Gerichtshof machten nach dem Putschversuch die Verhängung von empfindlichen Strafen möglich, die andernfalls nicht ausgesprochen worden wären. Das wiederum hätte zu Unmut und Resignation bei den demokratiefreundlichen Teilen der Bevölkerung geführt sowie für Aufwind bei den Umstürzern gesorgt.

Diese Gesetzesreformen hatten praktisch keine Auswirkung auf die Situation in den Kasernen, wo alles seinen gewohnten Gang ging. Damit wuchs natürlich die Entfremdung zwischen einer im Umbruch befindlichen demokratischen Gesellschaft und den Streitkräften, die noch immer vom Franquismus geprägt waren und sich allen Veränderungen verschlossen. Nachdem als logische Konsequenz dieser Spannungen Disziplinelosigkeit zu verzeichnen war, reagierten die Vorgesetzten mit außergewöhnlicher Toleranz⁷. Dieser Umstand war zum einen wohl darauf zurückzuführen, daß sich die höchsten militärischen Befehlshaber, die bis zum Beginn der *Transición* Franquisten gewesen waren, moralisch nicht berechtigt fühlten, diese Vergehen zu ahnden. Zum anderen ist darauf zu verweisen, daß die Aufrührer normalerweise die Begräbnisse der Opfer des Terrorismus zum Anlaß nahmen, um die Disziplin zu mißachten und die Obrigkeit zu beschimpfen.

Das Verhalten der Militärjustiz entsprach dieser Grundtendenz in den Streitkräften. Die Verschwörung, die unter dem Namen *Operación Galaxia* Bekanntheit erlangte und Ende 1978 durch Oberstleutnant Tejero angeführt worden war, wurde vom obersten militärischen Gerichtshof beispielsweise lediglich mit einer Minimalstrafe geahndet; Tejero erhielt sechs Monate Haft. Für die Durchführung des Coups sollte die Lateinamerika-Reise des Königs im November 1978 genutzt werden. Kurz nach der Aufdeckung der *Operación Galaxia* fand eine weitere gravierende Auseinandersetzung zwischen einem ranghohen Militär und einem Mitglied der Regierung statt. Während eines Besuchs von Gutiérrez Mellado bei verschiedenen Einheiten in Cartagena

⁷ Einige der bezeichnendsten Ereignisse seien hervorgehoben: Korvettenkapitän Camilo Meléndez Vives tritt sich während einer Begräbnisfeier in aller Öffentlichkeit mit General Gutiérrez Mellado. Ein Major im Generalstab weigerte sich, Ministerpräsident Adolfo Suárez die Hand zu schütteln. In Pamplona und an zwei Orten des Baskenlandes, Basauri und Rentería, meuterte die bewaffnete Polizei. In Málaga griff Tejero eine genehmigte Demonstration an. General Torres Rojas plante kurz vor dem 23-F einen Staatsstreich; er wurde abgesetzt, beim offiziellen Abschied von seiner Division fand er aber den stürmischen Beifall seines Offizierskorps. Gleichzeitig wurde dem Journalisten Miguel Angel Aguilar der Prozeß gemacht, weil er in diesem Zusammenhang Fakten berichtet hatte, die sich später als wahr herausstellten. Hauptmann Juan Milans del Bosch, der wegen schwerer Beleidigung des Königs vor Gericht stand, wurde zu einer Mindeststrafe verurteilt.

sah sich der General gezwungen, den General der Guardia Civil Juan Atarés Peña festnehmen zu lassen, weil dieser den Verteidigungsminister beleidigt hatte. Auch in diesem Fall wurde der Angriff auf einen Vertreter der demokratischen Ordnung nur mit einem kurzen Arrest geahndet.

Als 1981 die Zahl der Terroranschläge abnahm, gingen die Bemühungen der Gegner der Demokratie in zwei Richtungen. Zum einen versuchten sie, Zwischenfälle zu inszenieren, um zwischen die Bevölkerung und die Streitkräfte einen Keil zu treiben. Zum anderen waren sie darauf aus, die Meinung in den Streitkräften zu vergiften, indem von rechtsextremen Zeitungen wie *El Alcázar*, *El Imparcial* oder *El Heraldo Español* und Militärzeitschriften wie *Reconquista* die Autonomen Gemeinschaften, die Presse oder die Demokratie als solche angegriffen wurden⁸. Gleichzeitig wurden die vereinzelt Stimmen demokratiefreundlicher Militärs unterdrückt, die sich für die Verfassung, die Demokratie oder schlicht für die Aussöhnung der Spanier untereinander aussprachen⁹. Zusammenfassend kann somit gesagt werden, daß während der *Transición* (in etwa der Zeit der UCD-Regierungen) in den Streitkräften mit zweierlei Maß gemessen wurde. Die Befehlshaber, die aus dem Franquismus stammten und für diesen größtenteils Nostalgie empfanden, gingen mit Härte gegen Militärs vor, die die Demokratie guthießen. Gleichzeitig aber übten sie exzessive Toleranz gegenüber den umstürzlerischen, demokratiefeindlichen Militärs. Das kann auch einer der Gründe für den Aufruhr innerhalb der Streitkräfte gewesen sein, der sich in fünf versuchten oder gescheiterten Staatsstreichern niederschlug, von denen *23-F* der bekannteste und beinahe erfolgreiche war.

Die Annahme der Demokratie durch die Streitkräfte und der Beginn der sozialistischen Reform

Beim Übergang von einer Diktatur zu einer Demokratie bedarf es eines längeren Zeitraums, ehe die diversen Institutionen demokratisiert sind. Zuerst werden verständlicherweise jene Institutionen umgestaltet, in denen dies am einfachsten erscheint. Am Ende erst vollzieht sich die Demokratisierung in jenen Bereichen, die aufgrund ihrer

⁸ Im Leitartikel von *Reconquista* Nr.375 (1981) wurde eine unter dem Namen *Manifiesto de los cien* (weil sie von 100 Militärs unterschrieben worden war) bekanntgewordene umstürzlerische Erklärung um zwei Monate vorweggenommen. Interessanterweise waren dem chilenischen Heer in der gleichen Ausgabe fünf anerkennende Seiten gewidmet, obwohl es zu jener Zeit für seine harte und antidemokratische Einstellung bekannt war.

⁹ So z. B.: Der Oberst im Generalstab Alvaro Graiño kam vor Gericht, weil er in einem Artikel die Demokratie verteidigt hatte. Major Monge wurde verhaftet und von seinem Lehrstuhl an der Generalstabsakademie entfernt, nachdem er erklärt hatte, daß er der UMD (Militärische Demokratische Vereinigung) angehörte. Major Perinat erhielt fünf Monate Haft für einen Zeitungskommentar über die Mehrfachanstellung von Militärärzten (eine während des Franquismus gängige Praxis). Hauptmann Pitarch mußte für ein halbes Jahr ins Gefängnis, weil er der Zeitschrift *Interviú* Erklärungen abgegeben hatte.

Eigenart bei der Annahme der Veränderungen mehr Schwierigkeiten erwarten lassen. Auch in Spanien fand die *Transición* in einer klaren Reihenfolge statt: Zunächst erfolgte durch die Wahlen vom 15. Juni 1977 die demokratische Legitimierung der exekutiven und der legislativen Gewalt. Anschließend wurden im April 1979 demokratisch gewählte Stadtverwaltungen gebildet. Durch die Wahlen, die zwischen 1980 und 1982 stattfanden, etablierten sich ferner die verschiedenen Autonomen Gemeinschaften. Als am 28. Oktober 1982 eine neue Führungselite, die nicht aus dem Franquismus stammte, die Macht übernahm, wurde schließlich die mit Adolfo Suárez begonnene Demokratisierung der Staatsorgane abgeschlossen. Im Anschluß daran vollzog sich dann auch der Reformprozeß innerhalb der Streitkräfte.

Der Grund dafür, daß der Wandel in den Streitkräften erst zum Schluß stattfand, lag darin, daß es ratsam ist, beim Militär Veränderungen erst dann vorzunehmen, wenn der politische Übergangsprozeß bereits abgeschlossen und ein Zurück unmöglich ist. In diesem Zusammenhang muß auch berücksichtigt werden, daß sich das Militär als Institution von sich aus für gewöhnlich nur sehr langsam verändert, da weder die konservative Einstellung noch die autoritären Verhaltensschemata, die hierarchischen Strukturen oder die soziale Isolation Öffnungsprozesse fördern, sondern ganz im Gegenteil die Kontinuität stärken. Um in einer Armee Veränderungen hervorzurufen, muß entweder eine revolutionäre Veränderung in der Gesellschaft, eine radikale Zäsur, vorgegangen sein, oder es muß ein entschiedener politischer Wille vorhanden sein, die Streitkräfte umzustrukturieren. Während der *Transición* war weder das eine noch das andere gegeben. Es fand kein plötzlicher Wechsel, kein Bruch mit der Vergangenheit statt, sondern es vollzog sich ein „paktierter Übergang“.

Obwohl dieser Vorgang, nachdem die Verfassung von 1978 angenommen worden war, vom politischen und juristischen Standpunkt aus einen Bruch darstellte, bedeutete er aus soziologischer Sicht Kontinuität auf allen Ebenen, besonders in jenen Institutionen, in denen unverändert die gleichen Beamten, Militärs und mit der UCD sogar die alte politische Elite vertreten waren. Es gab aber auch keinen politischen Willen, eine Militärreform ähnlich jener durchzuführen, die Manuel Azaña beabsichtigte, als er 1931 den Wahlsieg der Republikaner nutzte, um in den ersten vier Monaten seiner Regierung eine Reform der Streitkräfte einzuleiten.

Nichts dergleichen geschah während der *Transición*. Die demokratischen Kräfte hatten gleich drei Gelegenheiten, Reformen in den Streitkräften vorzunehmen: nach dem Sieg der Demokratie bei den Wahlen vom 15. Juni 1977, nach dem Fehlschlag des Staatsstreichs vom 23. Februar 1981 und nach den Wahlen vom 28. Oktober 1982, als die Sozialisten die absolute Mehrheit im Parlament erhielten. Jede dieser drei Gelegenheiten bedeutete einen Rückschlag für die Kräfte, die dem Franquismus nachtrauerten, und es wäre kaum Widerstand zu erwarten gewesen, wenn in einer dieser Situationen radikale Veränderungen in den Streitkräften vorgenommen worden wären. Damals wollte man aber die moralische Überlegenheit nicht ausnutzen. Man wollte es nicht, konnte es nicht – oder man wußte nicht, wie man es hätte anstellen sollen. So konnte der Generalstabschef des Heeres feststellen: „Hier hat sich nichts verändert.“ In das gleiche Horn stieß 1983 Verteidigungsminister Narcís Serra, als er sagte: „Es mißfällt

mir, von einer Reform zu sprechen; ich rede lieber von Modernisierung.“ Beide Sätze wurzeln in einer identischen politischen Motivation: Während eines Übergangsprozesses ist es unangebracht, die Streitkräfte zu reformieren, denn jede Reform bringt Veränderungen sowie Einschränkungen von Rechten mit sich und beunruhigt die Militärs.

Obwohl die Einfügung der Streitkräfte in die neue demokratische Gesellschaft bereits unter den UCD-Regierungen begann, wurde sie erst durch den Verteidigungsminister der PSOE-Regierung, Narcís Serra, abgeschlossen. Dieser Prozeß verlief auf verschiedenen Ebenen:

1. *Symbolische Veränderungen*: Die Fahnen mit dem franquistischen Staatswappen wurden durch solche mit dem neuen Wappen Spaniens ersetzt. Der 20. November, Todestag von Franco und José Antonio Primo de Rivera, dem mythisierten Gründer der Falange, wurde als offizieller Feiertag gestrichen. Statt dessen wurden der 12. Oktober (Tag der Entdeckung Amerikas) und der 6. Dezember (Tag der Verfassung) zu Feiertagen erklärt. Außerdem wurden die Namen von Franco, Carrero Blanco und anderer aus der Armeeliste gestrichen. Im Rahmen dieser symbolischen Veränderungen muß auch die Rehabilitierung jener Militärs erwähnt werden, die während des Bürgerkrieges die Republik verteidigt hatten. Diese erhielten per Gesetz (*Ley 37/84* vom 22. Oktober 1984) ihre Uniform zurück, und ihnen wurde eine Pension gewährt, als seien sie während der vierzig Jahre Franco-Herrschaft im Dienst gewesen (allen ehemaligen Offizieren wurde der Dienstrang eines Oberst zugestanden). Die Mitglieder der UMD wurden 1986 schließlich wieder in ihr altes Dienstverhältnis aufgenommen. Dieses Gesetz war allerdings besonders heikel und nahm erst am Weihnachtstag die letzte parlamentarische Hürde (*Ley 24/86* vom 24. Dezember 1986).

2. *Veränderungen bei der Militärmoral und Militärjustiz*: Nach der Abschaffung des Gesetzes über die Gerichtsbarkeit von 1906 und der Neudefinition der Gehorsamspflicht bei Befehlen zu strafbaren Handlungen wurde unter der sozialistischen Regierung die Militärgesetzgebung dann weiter reformiert, indem die Militärgerichtsbarkeit in Einklang mit der Verfassung gebracht wurde und sich nur noch auf militärische Belange bezog¹⁰. Im Hinblick auf Veränderungen in der „Moral“ der Streitkräfte muß die Umgestaltung der Fachzeitschriften Erwähnung finden. So wurden etwa Redaktionsräte abgeschafft, deren Tätigkeit oft subversiv gewesen war und die Gift in die Streitkräfte getragen hatten. Im März 1988 erschien erstmals die Fachzeitschrift *Defensa*, die relativ niveaull ist und durch Personen geleitet wird, die der Mannschaft des Verteidigungsministers nahestehen.

3. *Veränderungen in der Personalpolitik*: Die zahlenmäßige Stärke der Streitkräfte lag 1975 bei 303 000 Mann (220 000 im Heer, 37 000 in der Luftwaffe, 46 000 in der Kriegsmarine). Darunter befanden sich etwa 34 000 Offiziere. Unter den UCD-Regie-

¹⁰ Hierzu wurden verschiedene Gesetze verabschiedet: Das Militärstrafgesetz für militärische Vergehen wie Feigheit, Desertion usw. (*Ley 13/85* vom 9. 12. 1985); das Gesetz über disziplinarische Dienstvergehen (*Ley 12/85* vom 27. 11. 1985); das Gesetz über die Zusammensetzung der Militärtribunale (*Ley 4/87* vom 15. 7. 1987); das Gesetz zur Militärprozessordnung aus dem Jahr 1989.

rungen wurden verschiedene Gesetze verabschiedet, um das System der Beförderungen und Pensionierungen zu reformieren. Damit sollte das Militär verjüngt werden (insbesondere durch die *Ley 20/81* vom 6. Juli 1981 und die *Ley 48/81* vom 21. Dezember 1981). Um dies zu erreichen, ersetzte man das bis dahin angewandte System der Beförderung bei Vakanz durch die automatische Beförderung nach einer bestimmten Anzahl von Dienstjahren. Um das Problem des Überhangs an Offizieren in den Griff zu bekommen, wurde außerdem das *Real Decreto 1000/85* vom 19. Juni 1985 über die *Reserva Transitoria* verabschiedet. Dieses Dekret ermöglichte es 6933 Offizieren, verteilt über einen Zeitraum von vier Jahren (1985–1989) in den Ruhestand zu treten. Um das Offizierskorps zu verkleinern, wurde außerdem die Zahl von Kadetten reduziert, die jährlich Aufnahme in die Militärakademien finden. So nimmt die Militärakademie in Zaragoza (die bedeutendste Offiziersschule in Spanien) heute nur noch 190 Kadetten pro Jahr an, während in den fünfziger Jahren über 400 nicht unüblich waren. Durch die *Ley 19/84* vom 8. Juni 1984 wurde die Dauer des obligatorischen Militärdienstes reduziert und unabhängig von der Teilstreitkraft auf ein Jahr festgesetzt. Damit fand auch die unterschiedliche Behandlung der Kriegsmarine ein Ende, in der die Dienstzeit der Wehrpflichtigen länger war als in den anderen Teilstreitkräften. Außerdem wurde verfügt – und das war von weitaus größerer Bedeutung –, daß der Militärdienst in jenem Territorialkommando geleistet werden muß, in dem der Rekrut auch seinen Wohnsitz hat. Damit sollen die Verbindung zwischen dem Soldaten und seinem sozialen Umfeld erhalten bleiben¹¹.

4. *Strukturelle Veränderungen*: Als Folge der zahlenmäßigen Verkleinerung der Streitkräfte wurde die Zahl der Militärregionen drastisch gesenkt. Allein beim Heer schrumpfte sie von elf auf fünf¹². Außerdem modifizierte die Exekutive die regionale Aufstellung der Einheiten, denn während der Diktatur war der „innere Feind“ das Kriterium für die Standortwahl gewesen. Damals waren die besten Einheiten zur Verhinderung eventueller Aufstände um die Großstädte herum postiert worden. Gleichzeitig ging man daran, anstelle der drei Militärministerien, die es während der Diktatur gegeben hatte, ein einheitliches Verteidigungsministerium zu schaffen. Unter Narcís Serra erwarb das mit dem *Real Decreto 1558/77* vom 4. Juli 1977 neugeschaffene Ministerium dann auch die notwendigen Kompetenzen, um die Streitkräfte in den Verwaltungs- und Führungsapparat des Ministeriums einzugliedern¹³. Die parallelen Strukturen wurden beseitigt und in einen einheitlichen hierarchischen Aufbau umgestaltet. Neben einer Neubesetzung der gesamten *Junta de Jefes de Estado Mayor* (Rat der Oberkommandierenden der drei Teilstreitkräfte) wurde dieses Organ im Januar 1984 gleichzeitig dem Vorsitz des Chefs des *Estado Mayor de la Defensa* (Generalstab für Verteidigung)

¹¹ Erst kürzlich hat die *Ley Orgánica 13/91* vom 20. 12. 1991 die Dauer des Militärdienstes nochmals herabgesetzt; sie beträgt nun neun Monate. Zudem sind weitere bedeutende Reformen des Wehrdienstes vorgenommen worden.

¹² *Real Decreto 1451/84* vom 1. 8. 1984.

¹³ Dies geschah ursprünglich durch das *Real Decreto 135/84* vom 25. 1. 1984 und konkreter durch das *Real Decreto 1/87* vom 1. 1. 1987.

unterstellt. Dieses neugeschaffene Amt zur Beratung des Ministers bei der Planung und Durchführung der Militärpolitik wurde mit Admiral Angel Liberal Lucini, einem früheren engen Mitarbeiter von Gutiérrez Mellado, besetzt. Gleichzeitig wurde der *Junta de Jefes de Estado Mayor* ihr Charakter als Führungsorgan genommen; sie wurde in ein Beratungsorgan des Verteidigungsministeriums umgewandelt. Schließlich trat auch eine nichtmilitärische Mannschaft an die Spitze des Ministeriums. Damit war eine Struktur geschaffen worden, die der eines jeden anderen Ministeriums entspricht und in der Lage ist, tatsächlich Verteidigungspolitik zu betreiben.

*Kriterien, die während der Transición die Politik gegenüber den
Streitkräften bestimmten*

Die Politik, die während des Zeitraums, den man im weiteren Sinne als Transición betrachten kann, gegenüber dem Militär verfolgt worden ist, war von bestimmten Kriterien geleitet. Es ging darum, eine reibungslose Integration des Militärs in die demokratische Ordnung zu erreichen. So fand etwa die Durchführung der Reformen schrittweise und über einen Zeitraum von mehreren Jahren statt, um die Militärs an die neue Lage zu gewöhnen und die Annahme der Reformen zu erleichtern. Anfangs führte man lediglich die Reformen durch, die unbedingt notwendig waren, um die Demokratie auf den Weg zu bringen, während bis zum Schluß all jene Reformen aufgeschoben wurden, die die Struktur der Streitkräfte betrafen und somit bis dahin bestehende Privilegien des Militärs beschnitten. Gleichzeitig versuchte man, alles zu unterlassen, was die Militärs hätte beunruhigen können. Dabei wurde sogar auf die Wortwahl geachtet, beispielsweise sprach nicht einmal der Verteidigungsminister von „Militärreform“, sondern von „Modernisierung“. Insbesondere ist alles vermieden worden, was von den Militärs als Angriff gegen die Mehrheit oder die Institution der Streitkräfte aufgefaßt werden konnte. Infolgedessen sind auch keine Säuberungsaktionen vorgenommen worden, ganz im Gegenteil sprach sich das Abgeordnetenhaus 1977 für eine weitgehende Amnestie für politische Vergehen während der Franco-Zeit aus. Damit verfolgte Spanien eine Politik, die sich von der anderer Länder unterschied: In Uruguay fand beispielsweise über das Amnestiegesetz eine Volksabstimmung statt; in Argentinien begab sich die Legislative in dieser Frage auf einen Zickzackkurs. Hierbei muß aber berücksichtigt werden, daß in Spanien die großen Massaker während oder als unmittelbare Folge des Bürgerkrieges stattgefunden hatten: Die Erinnerung an jene Ereignisse war inzwischen verblaßt, außerdem waren viele der Verantwortlichen bereits gestorben.

Bei der Reformierung der Streitkräfte bediente sich die Regierung meist des Mittels von Dekreten (besonders in den Anfangsjahren der Transición); auf Gesetze ist weitgehend verzichtet worden. Die Gründe hierfür liegen in der größeren Geschwindigkeit, der höheren Effizienz und im geringeren politischen Preis von Dekreten. Außerdem legte die Regierung besonderen Wert auf überlegte Entscheidungen bei der Ernennung von militärischen Oberbefehlshabern. Insgesamt ist darauf geachtet worden, die Streit-

kräfte wieder in ihre traditionellen Aufgabenbereiche zurückzuführen und sie von politischen, polizeilichen und richterlichen Tätigkeiten, die sie während der Diktatur übernommen hatten, zu entbinden. In diesem Zusammenhang sind auch die notwendigen Reformen in den Bereichen der Symbolik, der Moral und der Militärjustiz durchgeführt worden.

In jüngster Zeit sind zwei bedeutende militärpolitische Gesetze erlassen worden: 1989 wurde die *Ley Reguladora de la Profesión Militar* (Gesetz zur Regelung des Militärberufes), 1991 ein neues Gesetz zum obligatorischen Militärdienst verabschiedet. Sie waren jedoch nicht mehr dem Übergangsprozeß zuzuordnen, sondern vielmehr Ausdruck einer bereits gefestigten Demokratie.

Carlos Collado Seidel

Kirche im Wandel

Die katholische Kirche war zweifellos eine der Hauptsäulen des Franquismus in seiner fast 40jährigen Geschichte. Neben dem Militär war sie *der* Ausdruck für die nationale Integrität Spaniens. Nahezu alle spanischen Bischöfe hatten den, wie es in der offiziellen Terminologie hieß, „Kreuzzug gegen den gottlosen Kommunismus“ im Spanischen Bürgerkrieg unterstützt, und für die Zeit nach Ende der faschistischen Epoche in Europa ist der Begriff „Nationalkatholizismus“ besonders treffend, um das politische System in Spanien zu beschreiben. Das Fundament dazu bildete das Konkordat von 1953. Darin wurden die Rahmenbedingungen für eine im modernen Europa gänzlich unübliche Vernetzung zwischen Staat und Kirche geschaffen. Die Kirche erhielt vom spanischen Staat Privilegien, und dieser bekannte sich ausdrücklich und ausschließlich zur katholischen Kirche als Staatsreligion: „Der apostolische, römisch-katholische Glaube ist und bleibt das einzige Bekenntnis der spanischen Nation und genießt die Rechte und Prärogativen, die ihm im Einklang mit dem Göttlichen Gesetz und dem kanonischen Recht zukommen.“¹ Im Gegenzug behielt sich Franco als Staatsoberhaupt das Recht vor, die Besetzung von Bischofsstühlen mitzubestimmen². Staat und Kirche sollten im franquistischen Spanien eine Einheit darstellen. Diese archaische Konstruktion geriet aber in der letzten Phase des Franquismus arg ins Wanken, als die spanische Gesellschaft in Bewegung kam und im Vatikan gewaltige Veränderungen stattfanden³.

Das Vatikanische Konzil und die Konfrontation mit dem Franquismus

„An die Erschießungswand mit Tarancón“, skandierten im Mai 1973 Teilnehmer einer Demonstration. Vicente Enrique y Tarancón war der Primas der Kirche in Spanien. Zur gleichen Zeit wurden Spruchbänder wie „Aufs Schafott mit den *roten* Bischö-

¹ Concordato entre la Santa Sede y España de 27 de agosto de 1953, Art. I. Im Artikel VI des 1967 modifizierten Fuero de los Españoles hieß es noch immer: „Das Bekenntnis zum katholischen Glauben, dem Religionsbekenntnis des spanischen Staates, sowie die Ausübung dieses Glaubens genießen offiziellen Schutz.“

² Concordato entre la Santa Sede y España, Art. VII, sowie Acuerdo sobre el modo de ejercicio del privilegio de presentación entre el Gobierno español y la Santa Sede, de 7 de junio de 1941.

³ Feliciano Montero (UNED) danke ich für wichtige Anregungen.

fen!“, daneben die Umrisse eines am Galgen hängenden Männchens mit Soutane, durch die Straßen von Madrid getragen, ohne daß die Polizei einschritt. Die Polizeibeamten, die die Kundgebung begleiteten, erweckten sogar den Eindruck, diese Angriffe auf die Kirche zu schützen⁴. Was war seit den „glorreichen“ Tagen der Eintracht bei der Unterzeichnung des Konkordats geschehen?

Die sechziger Jahre konfrontierten die Hierarchie in Spanien mit einer Reihe von Ereignissen, die ihr Selbstverständnis nachhaltig erschütterten und schließlich zum Auseinanderbrechen des scheinbar soliden Gerüsts der Beziehungen Kirche – Staat führten. Hinter der Fassade einer gleichsam „äußerlichen“ Religiosität (feierliche Zeremonien, Routine-Kirchgang, regelmäßiges Empfangen von Sakramenten), einer „bürgerlichen oder folkloristischen Scheinreligiosität“, entstand im Klerus eine Bewegung, die zu aufrichtiger religiöser Überzeugung, zu tiefer Glaubensempfindung aufrief. Diese neue Orientierung kam aus den Reihen der jüngeren Mitglieder des Klerus, die nicht mehr der Generation des „Kreuzzuges“ angehörten. Sie hatten die Ereignisse des Bürgerkrieges nicht miterleben und -erleiden müssen und fühlten sich dieser Zeit nicht bedingungslos verpflichtet. Für das gewandelte Bewußtsein dieser neuen Generation spielte ein weiterer Faktor eine bedeutende Rolle: Diese jungen Kleriker waren seit den fünfziger Jahren immer stärker in Kontakt mit Mitgliedern der katholischen Kirche in anderen europäischen Ländern getreten. Damals brachen junge Theologen in europäische Metropolen auf, um ihre Studienarbeit zu vertiefen. Aber in Städten wie Paris, München oder Innsbruck „kontrastierte die geistige Armut und die Isoliertheit der spanischen Neoscholastik sowie die traditionelle Prägung der Glaubensausübung sehr stark mit der Dynamik der neuen theologischen Strömungen und dem Prozeß der liturgischen Erneuerung“⁵. Auch lernten sie dort einen für sie völlig unbekanntem Umgang der katholischen Kirche mit der Gesellschaft und dem Staat kennen.

Die neuen Ideen innerhalb des jungen Klerus waren auch eine Reaktion auf die sozialen Veränderungen, als Spanien versuchte, den wirtschaftlichen Anschluß an Europa zu finden. Zuwanderung in die Ballungsräume und die Entstehung von Industrievorstädten waren die unmittelbare Folge. Hier sahen die jungen Kleriker ihre Aufgabe, sich der Belange der Menschen und ihrer sozialen Situation anzunehmen. Katholische Arbeiterorganisationen wie HOAC (katholische Bruderschaft) oder JOC (katholische Arbeiterjugend) fanden Zuspruch und gewannen zunehmend an Bedeutung. Laienorganisationen und Seelsorger gerieten aber schnell in ein politisches Fahrwasser, das über kurz oder lang zum Konflikt mit dem Regime führen mußte. HOAC-Mitglieder halfen der im Untergrund tätigen Kommunistischen Partei beim Aufbau von regimeunabhängigen Gewerkschaften; Priester und Laien waren immer öfter an der Organisation von Streiks beteiligt.

Staatliche Gegenmaßnahmen ließen nicht lange auf sich warten. So wurde beispielsweise 1962 der Präsident der HOAC wegen Verbreitung illegaler Propaganda zu einer Geldstrafe verurteilt. Zunächst versuchte die Kirchenführung zwar, sich vor diese ka-

⁴ Siehe Martín Descalzo, Tarancón, S. 187 ff.

⁵ Pérez Díaz, El retorno, S. 447 ff.

tholischen Vereinigungen zu stellen (etwa als 1960 der Primas bei Franco vorsprach, um gegen das polizeiliche Vorgehen gegen die HOAC zu protestieren und die Tätigkeit der Arbeiterorganisationen zu verteidigen⁶), doch letztlich war sie nicht bereit, einen Konflikt auf breiter Front anzusteuern. Angesichts der zunehmenden Politisierung dieser Bewegungen – 1965 ging die von JOC herausgegebene Zeitschrift *Signos* sogar so weit zu postulieren, daß politische Aktivität für Christen ein Gebot sei – sah sich die Kirchenführung zum Eingreifen genötigt; 1967 wurde *Signos* verboten. Nachdem auch die Leitung von *Acción Católica*, mit eineinhalb Millionen Mitgliedern die größte katholische Laienorganisation, regimekritische Töne angeschlagen hatte, wurden ihre führenden Köpfe beseitigt; die *Acción* versank in der Bedeutungslosigkeit⁷.

Die progressiven Tendenzen im Klerus waren in jenen Regionen, in denen die Repression als besonders drückend empfunden wurde, besonders stark. Im Baskenland und in Katalonien entwickelte sich die Kirchenbasis zum Sprachrohr der Forderungen nach nationaler und kultureller Identität. Im Baskenland ging der Anstoß zu dieser Protestbewegung von einem offenen Brief aus, den 339 baskische Priester 1960 an die Bischöfe der Region sandten und in dem sie gegen das Bündnis der Kirche mit Franco und gegen die kulturelle Unterdrückung protestierten. Der Brief wurde von der Hierarchie zwar zurückgewiesen, doch war der Grundstein für weitere Aktionen gelegt. Von nun an engagierten sich einzelne Priester oder gar ganze Klöster (etwa Aránzazu) gegen das Regime; einzelne Kleriker boten sogar Mitgliedern der ETA Unterschlupf⁸.

In Katalonien war das Benediktinerkloster Montserrat, Mittelpunkt der Marienverehrung und Symbol katalanischer Tradition, der Ausgangspunkt klerikaler Opposition gegen das Regime in Madrid. Im November 1963 lancierte Aureli Escarré, der betagte Abt des Klosters, einen Angriff gegen das Regime, indem er anlässlich der Vorbereitungen zur 25-Jahres-Feier des Sieges Francos in der französischen Tageszeitung *Le Monde* das Regime anprangerte; es war der erste offene Affront aus den Reihen der Kirchenobrigkeit. Der Abt wurde in den Ruhestand versetzt⁹. Durch solche Maßnahmen wurden allerdings nur die Symptome einer durch den wirtschaftlichen Aufbruch in Bewegung geratenen Gesellschaft beseitigt.

Die Basis der Kirche war in Bewegung gekommen, die Kirchenführung hingegen sollte erst durch die „revolutionären“ Vorgänge im Vatikan tief erschüttert werden. Liturgische Erneuerung und Ökumene waren Themen des Zweiten Vatikanischen Konzils, die für die gesamte katholische Kirche grundlegende Veränderungen mit sich

⁶ Franco, so der Primas, könne zwanzig Jahre nach Ende des Bürgerkrieges nicht mit unverändert repressiven Methoden weiterregieren. Die Arbeit der HOAC sei zudem notwendig, um die Hinwendung der Arbeiterschaft zum Marxismus zu verhindern; vgl. Payne, *Spanish Catholicism*, S. 193 f. Zu den christlichen Arbeiterbewegungen siehe Ruiz Giménez, *Iglesia*, S. 306 ff.

⁷ Payne gibt für 1972 ca. noch 100 000 Mitglieder an. Ebenda, S. 198.

⁸ Guy Hermet, *Los precursores de la oposición clerical a Franco (1958–1969)*, in: *Historia* 16, 6, 58 (1981), S. 24f. Auf die Frage, ob es auch Priester gab, die Mitglieder der ETA waren, antwortete Tarancón: „Ausübende Priester waren es, glaube ich, nur sehr wenige; Säkularisierte oder ehemalige Seminaristen offenbar mehr.“ Vgl. Martín Descalzo, *Tarancón*, S. 148.

⁹ Carr/Fusi, *Dictatorship*, S. 151.

brachten¹⁰. Für die Kirche in Spanien indes bedeutete das Konzil noch mehr, nämlich eine umfassende Abkehr von bis dahin gültigen Maßstäben. Auch von der höchsten kirchlichen Instanz wurden nun die Beziehungen der spanischen Kirche zum Staat in Frage gestellt. Im Vatikan wurden Dokumente verabschiedet, durch die sich das Regime angegriffen fühlen mußte. Die Enzyklika *Pacem in Terris* mahnte Menschenrechte, Meinungs- und Versammlungsfreiheit an und sprach sich für eine freie Äußerung politischer Überzeugungen aus; *Dignitatis Humanae* sprach von Religionsfreiheit; in *Gaudium et Spes* ging es um die Trennung von Staat und Kirche. Darin wurde festgestellt, daß die Kirche weder an eine Gesellschaftsordnung noch an ein bestimmtes politisches System gebunden sei. Ferner erklärte der Text die politische Gemeinschaft und die Kirche als in ihren jeweiligen Sphären voneinander unabhängig und selbstbestimmend¹¹.

In *Christus Dominus* konnte sich Franco direkt angesprochen sehen. Dieses Dokument drängte, wie Payne es ausdrückt, „mit allem Feingefühl darauf, daß die Staatsmacht sich selbst zur Ehre gereiche, indem sie freiwillig auf Rechte oder Privilegien bei Wahl, Ernennung, Vorschlag oder Bestimmung bischöflicher Ämter verzichte“¹². Hier war die Trennung von Kirche und Staat an einem konkreten Aspekt ausdrücklich angesprochen – an einem Punkt, dem Franco seit der Errichtung seines Regimes große Bedeutung beigemessen hatte.

„Das Konzil erwischte uns auf dem falschen Bein, könnte man sagen, und rief in uns allen Bestürzung hervor“¹³, gestand rückblickend Kardinal Tarancón, und José María Bueno Monreal, Kardinal-Erzbischof von Sevilla, wohl etwas wehmütig: „Ich übte damals bereits dreißig Jahre lang das Priesteramt aus und hatte inzwischen alle meine theologischen, liturgischen und pastoralen Maßstäbe ausgebildet. Plötzlich sah ich mich all jenen neuen Leitlinien gegenüber, die das Konzil hervorgebracht hatte, und das rief in mir ein befremdendes und schmerzhaftes Gefühl hervor.“¹⁴ Die spanische Kirche, die bis dahin im Glauben gelebt hatte, das Idealbild katholischen Daseins zu verkörpern¹⁵, wurde mit einem Mal aus der Bahn geworfen. „Hieraus versteht sich der Widerstand der einen und die Begeisterung der anderen – und damit die Trennung der Kirche in zwei Blöcke; dazwischen eine stark durcheinandergeworfene Mehrheit. Den progressiven Klerikern stellten sich die Traditionellen entgegen, die sich in den *Hermandades Sacerdotales* und anderen konservativen Zirkeln sammelten; und die Spannung zwischen ihnen allen wuchs und wuchs.“¹⁶ Fast resignierend klingt in diesem Zu-

¹⁰ „Jeder Versuch einer Deutung der spanischen Kirche in der heutigen Zeit muß ihren Anfang bei der Berücksichtigung der entscheidenden Bedeutung haben, die das Vatikanische Konzil für uns hatte und auch heute noch besitzt.“ Tarancón während eines Vortrages am 28. 6. 1978; ders. *La iglesia en España hoy*, in: Tarancón/González/Jubany, *Iglesia y política*, S. 65.

¹¹ *Gaudium et spes* (*La Iglesia y la comunidad política*) (7. 12. 1965), in: *Documentos del Concilio Vaticano II*, Madrid 1966, S. 139.

¹² Payne, *Spanish Catholicism*, S. 195.

¹³ Mérida, *Entrevista*, S. 66 f.

¹⁴ Ebenda, S. 48 f.

¹⁵ Tarancón während eines Vortrages, 28. 6. 1978; ders. u. a., *Iglesia y política*, S. 66.

¹⁶ Pérez Díaz, *El retorno*, S. 451. „Mit Trient hatten wir's besser“, pointiert Alberto Iniesta, der „rote Bi-

sammenhang die Erklärung des spanischen Episkopats, die nach dem Abschluß des Konzils herausgegeben wurde: „Wir alle haben mit der Kirche zu fühlen. Und mit der Kirche zu fühlen heißt in diesem Fall, all das zu akzeptieren, was das Konzil aufgezeigt und bestimmt hat, und es als Zeichen der wahren Liebe zu dieser Kirche mit vollkommener Folgsamkeit und Obedienz auszuführen.“¹⁷ Der Kirche in Spanien stand eine schwierige Wegstrecke gewaltiger Änderungen und Umstrukturierungen bevor¹⁸.

Das Durcheinander innerhalb der Kirche war offenkundig. Eine 1970 im Klerus durchgeführte Umfrage zeigte, daß die Meinungen zu den politischen Problemen weit auseinandergingen. Die Trennlinie war leicht auszumachen: Die ältere Generation war für die Aufrechterhaltung des Status quo, die jüngeren traten dem entgegen¹⁹. Darüber hinaus zeigte diese Umfrage aber auch, daß innerhalb des Klerus eine außergewöhnliche Unsicherheit bestand, was die Lehrsätze der Kirche anbelangte. „Schon in den fünfziger Jahren waren einige Kleriker von der Leere im offiziellen Katholizismus beunruhigt. Außerdem wurde immer deutlicher, daß die Verwirklichung des Projekts der ‚Katholisierung‘ Spaniens, der lückenlosen Durchdringung des Landes, auf sich warten ließ. Aber was bei den Klerikern der fünfziger Jahre angesichts des drohenden Fehlschlags für Verwirrung sorgte, schlug Ende der sechziger Jahre in ein Gefühl von allgemeiner Konzeptlosigkeit um.“²⁰ Zwei Fünftel des Klerus fühlten sich unsicher, was das theologische Wissen, die Hälfte, was die Morallehre anging. Drei Viertel der Kleriker sahen sich nicht in der Lage, ihre Gemeinden in sozialen und politischen Fragen anzuleiten; folgerichtig beurteilten sie auch ihre Ausbildung überwiegend negativ²¹. In Verbindung mit einer Flut plötzlich bestehender neuer Aussichten für die Gestaltung eines weltlichen Lebens (verbesserte Wirtschaftslage, intellektuelle Entfaltungsmöglichkeiten, politischer Handlungsraum, soziales Leben) machte sich diese Unsicherheit in einem deutlichen Rückgang der Entscheidungen für das Priesteramt bemerkbar. Auch die Zahl derjenigen, die das Priesteramt aufgaben, nahm stark zu; zwischen 1966 und 1971 waren es im Schnitt jährlich an die 450 Priester. Ebenso sank die Zahl der Seminaristen drastisch. Gab es in den fünfziger Jahren an die 8000 Besucher höherer Semester, fiel diese Zahl bis 1972/73 auf 1800. Eine ähnliche Entwicklung kann auch für die Mitgliederstärke der geistlichen Orden festgestellt werden. Besonders stark war hiervon die Gesellschaft Jesu betroffen: Zwischen 1966 und 1975 verließ ungefähr ein Drittel der spanischen Jesuiten ihren Orden²².

schof“, die Einstellung der reaktionären Gruppen im Klerus; Alberto Iniesta, *La religión, para ir más lejos*, in: Luis Carandell (Hrsg.), *España, sin ir más lejos*, Barcelona 1982, S. 70.

¹⁷ Declaración colectiva del Episcopado español para la etapa postconciliar (8. 12. 1965), in: *Documentos del Concilio Vaticano II*, S. 241.

¹⁸ Tarancón u. a., *Iglesia y política*, S. 68.

¹⁹ José María Martín Patino, *La Iglesia en la sociedad*, in: *España, un presente para el futuro*, Bd. I, Madrid 1984, S. 160 ff.

²⁰ Pérez Díaz, *El retorno*, S. 452.

²¹ Martín Patino, *La Iglesia*, S. 16.

²² Informe sociológico sobre el cambio social de España 1975/1983 (IV Informe FOESSA), Bd. 2, Madrid 1983, S. 561 f.; siehe auch Payne, *Spanish Catholicism*, S. 199 ff.

Die Aussagen des Konzils über die „Kollegialität der Bischöfe“ führten zur Schaffung der Spanischen Bischofskonferenz. Diese Institution, die 1966 zum ersten Mal tagte, war schließlich das Forum, in dem die Kirchenführung die Vorgaben des Vatikans in die Tat umsetzen mußte. Waren schon die Beziehungen Francos zu Papst Johannes XXIII. problematisch gewesen, verschlechterten sich die Kontakte zum Vatikan weiter, als Paul VI. zum Papst gewählt wurde²³. Bereits 1962 hatte Kardinal Montini, damals Erzbischof von Mailand, in scharfer Form gegen die Hinrichtung von Jordi Conill protestiert²⁴. Nun, als Papst, wich er der Konfrontation mit Franco nicht aus. Da dieser beispielsweise nicht bereit war, sein Vorschlagsrecht bei der Ernennung von Bischöfen aufzugeben – wohl erst recht nicht angesichts der aufziehenden Stürme –, umging Paul VI. das Problem, indem er Weihbischöfe ernannte. Insgesamt begann er damit, die Struktur und die Mehrheitsverhältnisse in der Spanischen Bischofskonferenz zu verändern. Ältere konservative Prälaten wurden in den Ruhestand versetzt und hatten fortan in der Bischofskonferenz nur noch Rede-, jedoch nicht mehr Stimmrecht.

1966 waren zwei Drittel der spanischen Bischöfe älter als 60 Jahre, und in einem Kollegium von 77 Mitgliedern fanden sich lediglich fünf Weihbischöfe. Sieben Jahre später war der Anteil der über 60jährigen auf 40 Prozent geschrumpft und die Zahl der Weihbischöfe auf 17 angestiegen²⁵. Bereits 1971 war das Kräfteverhältnis in der Bischofskonferenz so, daß Tarancón, ein Erzbischof, der treu die Linie des Vatikans vertrat und Kandidat Montinis war, zum Vorsitzenden ernannt und später durch die Bischofskonferenz in seinem Amt bestätigt wurde²⁶. Diese Wahl war ein Einschnitt in der Geschichte der spanischen Kirche, und sie markierte das Ende einer Phase in den Beziehungen zwischen Kirche und Regime. Was bis dahin noch eine in sich gesplante und desorientierte Kirche gewesen war, entwickelte sich in den siebziger Jahren zu einer Kirche, die eine Öffnung der Gesellschaft und Distanz zum franquistischen Regime anstrebte.

Sichtbar wurde diese neue Etappe, als im gleichen Jahr ein für die Kirche äußerst bemerkenswertes Vorhaben durchgeführt wurde: die *Asamblea Conjunta de Obispos y Sacerdotes*. Zum ersten Mal in der Kirchengeschichte versammelten sich Bischöfe und Priester bei Gleichberechtigung der Teilnehmer (etwa bei der Stimmabgabe), um über Kirchenfragen zu debattieren. Im Hintergrund dieser Versammlung standen die besorgniserregenden Ergebnisse der bereits erwähnten Umfrage. Den Priestern sollten hier neue Orientierungshilfen vermittelt werden, und die spanische Kirche sollte geordnet in die neue Dynamik eingebunden werden, die vom Konzil ausgegangen war²⁷.

²³ Zu den Beziehungen zwischen Franco und Paul VI. vgl. Martín Descalzo, Tarancón, S. 236 ff.

²⁴ Es heißt, der Bruder des Papstes sei als Kämpfer der Internationalen Brigaden im Spanischen Bürgerkrieg gefallen.

²⁵ Pérez Díaz, *El retorno*, S. 453. Zu der Entwicklung siehe Ruiz Giménez, *Iglesia*, S. 261 ff.

²⁶ „Man wird Sie in den nächsten Wahlen zum Vorsitzenden der Bischofskonferenz wählen, und es ist gut, daß der Präsident in Madrid residiert“, soll Paul VI. zu Tarancón gesagt haben, als er den spanischen Kardinal von Toledo nach Madrid versetzte; Martín Descalzo, Tarancón, S. 237.

²⁷ Secretariado Nacional del Clero (Hrsg.), *Asamblea conjunta Obispos-Sacerdotes*. Historia de la

Auf dieser Versammlung, die keine bindenden Beschlüsse fassen konnte, wurde der neue Kurs der spanischen Kirche deutlich. So forderten die Resolutionen etwa strikte Trennung von Staat und Kirche; Priester sollten alle politischen Mandate aufgeben. Die *Asamblea* sprach sich aber ebenso für die Achtung von Grundrechten und für freie politische Entfaltungsmöglichkeiten aus. Und es geschah dort etwas ganz Unerwartetes: Die Kirche bat um Vergebung für ihre bedingungslose Allianz mit Franco. Das zeigte ein Antrag, der allerdings die notwendige Zweidrittelmehrheit verfehlte: „So erkennen wir demütig an und bitten deshalb um Vergebung, das wir versagten, zur rechten Zeit inmitten unseres Volkes, das durch einen Krieg zwischen Brüdern geteilt war, wahre Anwälte der Versöhnung zu sein.“²⁸

Die Kirche hatte es in den letzten Jahren des Franquismus nach wie vor mit internen Kämpfen zu tun, doch blieb sie unter Tarancón auf Distanz zum Regime. Staatliche und kirchliche Institutionen gerieten immer öfter aneinander. 1970 waren bei einem Prozeß in Burgos zwei Priester angeklagt, denen Mitarbeit in baskischen Terrororganisationen vorgeworfen wurde. In der eigens für Mitglieder des Klerus eingerichteten *cárcel concordatoria* befanden sich in dieser Zeit über 20 Häftlinge, von denen einige dort einsaßen, weil sie in Predigten Foltermethoden der Sicherheitskräfte angeprangert hatten²⁹. Kirchen wurden zu Versammlungsorten oppositioneller Gruppen; Priester beteiligten sich an Demonstrationen gegen das Regime. Die Dramatik der Ereignisse nahm ständig zu. 1973 führte der Bischof von Bilbao, Msgr. Antonio Añoveros, ein Exkommunikationsverfahren gegen zwei Polizeibeamte durch, die einen Priester seiner Diözese zusammengeslagen hatten³⁰. Ende des Jahres fand eine Meuterei in der *cárcel concordatoria* statt. Höhepunkt der Auseinandersetzungen aber war der Fall Añoveros³¹. Der Bischof von Bilbao hielt im Februar 1974 eine Predigt, in der er für eine eigenständige und unabhängige baskische Kultur eintrat. Das Regime reagierte darauf mit drastischen Mitteln; Añoveros wurde unter Hausarrest gestellt und sollte aus Spanien ausgewiesen werden. Die Kirchenführung stellte sich jedoch hinter den Bischof. Die Angelegenheit entwickelte sich zu einer Machtprobe, bei der sogar die Exkommunizierung von Regierungsmitgliedern vorbereitet wurde, während die Regierung über den Abbruch der diplomatischen Beziehungen zum Vatikan nachdachte. Schließlich gab das Regime allerdings doch nach, und der offene Konflikt konnte abgewendet werden.

Trotz aller Konflikte fand ein vollständiger Bruch zwischen Staat und Kirche nie statt. Eine Großzahl der Mitglieder der Hierarchie spielten bis zum Ende die gleichen Rollen, die sie bei feierlichen Anlässen immer gespielt hatten. Auch in den letzten franquistischen Cortes hatten noch drei Prälaten politische Mandate inne³².

Asamblea. Discursos. Texto íntegro de todas las ponencias. Propositiones. Conclusiones. Apéndices, Madrid 1971, S. 740ff.; Olegario González de Cardedal, Iglesia y política en España, in: Tarancón u. a., Iglesia y política, S. 37; Martín Descalzo, Tarancón, S. 165 ff.

²⁸ Secretariado Nacional del Clero, Asamblea, S. 170 f.

²⁹ Share, Spanish Democracy, S. 43.

³⁰ Payne, Spanish Catholicism, S. 204.

³¹ Ausführliche Beschreibung in Martín Descalzo, Tarancón, S. 203–217.

³² Payne, Spanish Catholicism, S. 208.

Die Kirche und der Regimeumbau: aktive Neutralität

Auf die Frage, was geschehen wäre, wenn das II. Vatikanum nicht stattgefunden hätte, antwortete Msgr. Joan Martí Alamis, Bischof von Seo de Urgel, daß dann während der *Transición* keine positive Kooperation von seiten des Klerus zu erwarten gewesen wäre – zum Nachteil Spaniens und der Kirche³³.

Es können viele Gründe angegeben werden, um die zurückhaltende Rolle der spanischen Kirchenführung während des institutionellen Umwandlungsprozesses zu erklären. Immer wieder wird angeführt, daß sich die Kirche dadurch vor einer Welle des Antiklerikalismus habe schützen wollen und zu vermeiden suchte, was ihr nach Ausrufung der Republik 1931 widerfahren war³⁴. Auch wurde der Kirche ein rein taktisches Kalkül im Umgang mit den neuen Machthabern vorgeworfen, eigentlich habe sie dem Ancien régime nachgetrauert. Das dürfte auf manchen Prälaten durchaus zutreffen, doch das Konzil und die Direktiven aus dem Vatikan waren zweifellos der Hauptgrund dafür, daß sich die Bischofskonferenz und der Klerus insgesamt während der *Transición* so weit im Hintergrund des Geschehens hielten.

Kardinal Tarancón war nach wie vor die bestimmende Kraft. 1975 wurde er mit großer Mehrheit (nur 20 von 80 Stimmen gingen an seinen konservativen Herausforderer)³⁵ als Vorsitzender der Bischofskonferenz wiedergewählt. Sorgsam vermied er nun Konfrontationen mit der Regierung oder anderen politischen Institutionen³⁶. Anlässlich der feierlichen Krönungsmesse zur Inthronisation Juan Carlos' I. hielt der Kardinal eine später vielzitierte und kommentierte Rede, die als Programm der Kirche für die bevorstehende Zeit des Umbaus angesehen werden kann. Er zog eine klare Trennungslinie zwischen Politik und Kirche: „Weder begünstigt die Botschaft Christi [...] ein bestimmtes Gesellschaftsmodell, noch will sie ein solches durchsetzen. Der christliche Glaube ist keine politische Ideologie und kann mit keiner identifiziert werden [...]. Es gehört nicht zur Aufgabe der Kirche, in den weltlichen Arbeitsfeldern der Sozial-, Wirtschafts- und Politikwissenschaften Alternativen oder konkrete politische Lösungen vorzuschlagen.“ Tarancón verpflichtete die Kirche zur Selbstbeschränkung auf seelsorgerische Aufgaben: „Es sind derer viele, die ihre Hand nach der Kirche strecken und von ihr Dinge erbitten, die sie nicht hat und die nicht zu ihrer Aufgabe gehören. [...] Die Kirche hat lediglich die Botschaft Christi und das Gebet.“ Die Kirche wollte also politische Neutralität wahren und ordnete sich der politischen Macht unter. In moralischer Hinsicht stellte sie aber Forderungen an den Staat: „Die Kirche

³³ Mérida, *Entrevista*, S. 228.

³⁴ Laurent Boetsch, *The Church in Spanish Politics*, in: Thomas D. Lancaster/Gary Prevost (Hrsg.), *Politics and Change in Spain*, New York 1985, S. 152.

³⁵ Payne, *Spanish Catholicism*, S. 213.

³⁶ González de Cardedal über Tarancón: „Er ist kein tiefgründiger Theologe. Er ist ein Mann mit Instinkt für die Geschichte. Diejenigen, die diesen Levantiner von nahem kennen, behaupten, er sei ein richtiger alter Phönizier, mit dem Verstand eines nach langen Geschäftsjahren scharfsinnigen Händlers.“ González de Cardedal, *Iglesia en España*, S. 39.

wird von allen Herrschenden verlangen, daß sie im Dienste der gesamten Gemeinschaft stehen, die Grundrechte der Menschen ohne Diskriminierungen oder Privilegien respektieren, alle in der Ausübung einer angemessenen Freiheit schützen sowie die notwendige Beteiligung der Allgemeinheit an gemeinsamen Problemen und den Entscheidungen der Regierung fördern, die Gerechtigkeit als Ziel und Norm anerkennen und sich entschlossen für eine gerechte Verteilung der Schätze dieses Landes einsetzen.“ Sehe die Kirche die Realisierung dieses Forderungskataloges in Gefahr, werde sie ihre „Waffen“ ziehen und „all das, was dem Evangelium entspringt, predigen. Und die Kirche wird es brüllen, falls nötig, aus Treue zu diesem Evangelium und aus Treue zu dem Vaterland, in dem sie ihre Aufgabe erfüllt.“³⁷

Damit machte Tarancón den Versuch, pastorale und politische Wirkungsbereiche voneinander zu trennen. Es war das erklärte Ziel der Kirche, auf direkte politische Macht zu verzichten, doch wollte sie als Pressure-group für ihre Vorstellungen eintreten. „Ni partidismo, ni neutralidad“, hieß es in Kirchenkreisen³⁸. Der Soziologe und Philosoph José Luis Aranguren, der die Unabhängigkeit von Kirche und Staat grundsätzlich in Frage stellt, faßte die Erklärung Tarancóns in seiner Kritik der Transición allerdings in folgende Worte: „Anstatt ein Requiem für das Ende der politischen Macht der Kirche anzustimmen, predigte Kardinal Tarancón dem König, was alles getan werden mußte.“³⁹ Aranguren zweifelte an der freiwilligen Selbstbeschränkung der Kirche.

Ganz im Rahmen der neuen „Kompetenzverteilung“ verzichtete König Juan Carlos im Juli 1976 auf sein Vorschlagsrecht bei der Ernennung von Bischöfen. Im Gegenzug wurden die Sonderrechte für Mitglieder des Klerus abgeschafft⁴⁰. Dieses Übereinkommen war der Auftakt zu Gesprächen zwischen dem Vatikan und der spanischen Regierung über weitere Aspekte der Beziehungen zwischen Staat und Kirche, deren Ergebnisse das Konkordat von 1953 ablösen sollten.

Während des Wahlkampfes 1977 zeigte die Kirche ihrerseits exemplarisch, was sie unter politischer Neutralität verstand: Sie blieb im Hintergrund getreu ihrer Aussage, „daß kein einziges gesellschaftliches oder politisches System den Reichtum des Evangeliums ausschöpfen könne und es kein politisches Programm und keine Ideologie gebe, deren Verwirklichung vom christlichen Glauben gefordert werde“⁴¹. Lediglich ein einziges Mal, im Februar 1977, ließ die Bischofskonferenz verlauten, daß Christen darauf achten sollten, keine Gruppen zu unterstützen, „die mit dem Glauben unver-

³⁷ Vicente Enrique y Tarancón, El compromiso de la iglesia con la patria (Homilía pronunciada el día 27 de noviembre de 1975 ante su majestad el rey Juan Carlos I en la iglesia de san Jerónimo el Real), in: ders. u. a., Iglesia y política, S. 138ff.

³⁸ Dokument der Spanischen Bischofskonferenz vom Dezember 1975, La Iglesia ante el momento actual; zit. nach Recio/Uña/Díaz-Salazar, Para comprender, S. 14.

³⁹ José Luis L. Aranguren, La democracia, S. 73.

⁴⁰ Carlos Corral, Régimen jurídico de la Iglesia en España, in: Carvajal/Corral (Hrsg.), Iglesia y Estado, S. 73–95.

⁴¹ Kardinal Narciso Jubany, Erzbischof von Barcelona, während eines Vortrages am 21.6. 1979; ders., Neutralidad política de la iglesia: Fundamentos y consecuencias, in: Tarancón u. a., Iglesia y política, S. 124.

einbar seien, insbesondere solche, die ein Gesellschaftsmodell vertreten, in dem Grundrechte unterdrückt würden“⁴². Damit war wohl die Kommunistische Partei gemeint.

Besonders augenscheinlich wurde die Zurückhaltung der Kirche darin, daß sie sich mit aller Vehemenz dagegen wehrte, von Parteien direkt oder indirekt in Anspruch genommen zu werden. Das bezog sich in erster Linie auf die *Izquierda Democrática* unter der Führung von Joaquín Ruiz-Giménez und auf die *Federación Popular Democrática* von José María Gil Robles. Schon in seiner Erklärung vom November 1975 hatte Tarancón verkündet: „Weder unterstützt die Kirche ein politisches Konzept noch eine Ideologie. Und wenn jemand ihren Namen benützt und auf seine Fahnen schreibt, dann usurpiert er ihn.“⁴³ Beide Parteien hatten ursprünglich die Bezeichnung „christlich“ in ihrem Namen geführt, dann aber aus Rücksicht auf die Kirche herausgenommen. Die spanischen Kirchenoberen mögen hier interveniert haben – Einmischung in die Politik, um Politisierung zu vermeiden? Ramón Chao führt den Verzicht der christdemokratischen Parteien darauf zurück, daß die Kirche immer, selbst in den schwärzesten Zeiten der Repression, zum Franquismus gehalten habe und so eine unliebsame Hypothek hätte bedeuten können⁴⁴. Paul Preston kommt zu einem ähnlichen Ergebnis; er behauptet, daß hinter dem Verhalten dieser Parteien lediglich Taktik stand, um auf diese Weise einen „progressiven“ Namen zu führen und nicht gar zu konfessionell zu erscheinen⁴⁵. Das Debakel, das sie bei der Juniwahl 1977 erlebten (sie errangen lediglich 2 Prozent der Stimmen), wurde später aber immer wieder auf die mangelnde Unterstützung durch die Kirche zurückgeführt⁴⁶.

Im Lager derer, die sich dem Christentum und der Kirche verpflichtet fühlten, ist vor allem eine Gruppierung zu nennen, deren Wurzeln auf *Acción Católica* zurückgehen: die *Tácitos*. Diese hatten sich der UCD unter Adolfo Suárez angeschlossen und verfügten dort über beträchtlichen Einfluß (Marcelino Oreja oder Alfonso Osorio werden dieser Gruppe zugeordnet)⁴⁷. Der Einfluß der *Tácitos* oder anderer christlich inspirierter Entscheidungsträger wurde beispielsweise im Ausarbeitungsprozeß der Verfassung deutlich. Zu einem besonderen Zankapfel wurde Art. 16.3, der die konfessionelle Neutralität des Staates festschreibt. Im ursprünglichen Entwurf wurde kein Glaubensbekenntnis ausdrücklich erwähnt. Aufgrund der tatsächlichen Bedeutung der katholischen Kirche bewerteten Teile der mit der Ausarbeitung der Verfassung beschäftigten Gremien diesen Entwurf als bewußte Herabwürdigung. Sie wollten die Kirche im Verfassungstext berücksichtigt sehen, wogegen sich weite Teile der Linken

⁴² Payne, *Spanish Catholicism*, S. 214.

⁴³ Tarancón, *El compromiso*, S. 139.

⁴⁴ Chao, *Après Franco*, S. 119.

⁴⁵ Paul Preston, *The Triumph of Democracy in Spain*, London u. a. 1986, S. 86.

⁴⁶ Auch Tarancón selbst ist davon überzeugt. Trotzdem fand er das damalige Verhalten der Kirche richtig, obwohl er gleichzeitig feststellte, „daß ebensolche Parteien zu anderen Zeiten in vielen Ländern einen wohlthuenden Einfluß gehabt hatten“; Mérida, *Entrevista*, S. 63.

⁴⁷ Preston, *The Triumph*, S. 93.

stemmten. Schließlich kam ein Kompromiß zustande, um den offenbar lange gerungen werden mußte; er erwähnt die Kirche zumindest beiläufig⁴⁸.

Auch in anderen Angelegenheiten, die wie das Erziehungswesen die Kirche direkt betrafen, prallten bei der Ausarbeitung der Verfassung stark divergierende Vorstellungen der Rechten und Linken aufeinander. Das Ergebnis war in diesem Fall ein überfrachteter, langer und inhaltlich vager Artikel 27, dessen Konkretisierung in den folgenden Jahren noch zu heftigen Disputen führen sollte.

Die Kirche hat den Entstehungsprozeß der Verfassung aufmerksam verfolgt, doch zumindest öffentlich nicht direkt in ihn einzugreifen versucht⁴⁹. Der schließlich verabschiedete Verfassungstext stieß in der Bischofskonferenz dann aber bei einer Minderheit auf Ablehnung. Diese Prälaten wandten sich insbesondere gegen die ihrer Ansicht nach unzureichende Verankerung der Kirche in der Verfassung (Art. 16.3). Zu diesem Kreis gehörte Kardinal Marcelo González Martín, der Erzbischof von Toledo. Im Mai 1979 bedauerte er in einem Vortrag, daß sich der Staat nicht mehr ausdrücklich zur katholischen Kirche bekannte: „Die Geschichte wird uns zeigen, ob es glücklich war, den konkreten Punkt über die Konfession des Staates zusammen mit allen anderen Normen und Grundsätzen den Spaniern zur Abstimmung vorzulegen.“⁵⁰

Für die Mehrheit des Episkopats war aber auch Art. 16 eine vertretbare Lösung. Der Erzbischof von Valladolid sah darin das Bemühen um „ein stabiles Gleichgewicht zwischen dem Prinzip der Religionsfreiheit und dem eines konfessionslosen Staatswesens. Damit wurden alte und entgegengesetzte Tendenzen überwunden: zum einen die der übermäßigen Bindung der Kirche an die weltliche Ordnung und zum anderen jene rabiat antiklerikale Einstellung, die vollständige Unabhängigkeit voneinander forderte, was, von seiten der feindseligen Macht, die gerade ‚dran‘ war, oftmals zu einer offenen Opposition gegen die Kirche geführt hat.“⁵¹

Nach der Verabschiedung der Verfassung fanden auch die 1976 begonnenen Gespräche über die Umgestaltung des Konkordats ihren Abschluß. Am 3. Januar 1979 wurden in der Vatikanstadt vier Abkommen, die sog. „concordaticulos“, unterzeichnet. Diese ergänzten den *Acuerdo Básico* aus dem Jahr 1976. In diesen Abkommen wurden die Rahmenbedingungen geschaffen, die die Interferenzbereiche zwischen Staat und Kirche (juristischer Status der Kirche in Spanien; kulturelle Fragen; finanzielle Angelegenheiten; Klerus und Streitkräfte) regelten, um später durch nationale Gesetzgebung

⁴⁸ „Es gibt keine Staatsreligion. Die öffentliche Gewalt berücksichtigt die religiösen Anschauungen der spanischen Gesellschaft und unterhält die entsprechenden kooperativen Beziehungen zur katholischen Kirche und den sonstigen Konfessionen.“ Verfassung des Königreichs Spaniens vom 29.12.1978, Art. 16(3).

⁴⁹ Obwohl die Kirche zu den einzelnen Aspekten während der Verfassungsentstehung keine Position bezog, läßt sich in offiziellen Stellungnahmen die Sorge vor staatlich verordnetem Antiklerikalismus und Verdrängung der Kirche erkennen. Siehe Erklärung der Spanischen Bischofskonferenz vom 26.11.1977: *Los valores morales y religiosos en la Constitución*, in: *Vida Nueva*, 1.107 (1977), S. 14f.

⁵⁰ Marcelo González Martín, *¿Qué queda de la España católica? ¿Qué puede quedar a final de siglo?* (Vortrag vor dem „Club Siglo XXI“, 22.5.1979), in: Tarancón u. a., *Iglesia y política*, S. 98 ff.

⁵¹ Msgr. Delicado Baeza, Erzbischof von Valladolid, in: Mérida, *Entrevista*, S. 160.

kodifiziert zu werden. Grundtenor der „concordaticulos“ war auch diesmal die Respektierung der jeweiligen Betätigungsfelder⁵². Solange aber Bereiche wie die Finanzierung der Kirche oder staatliche Subventionen für kirchliche Lehranstalten nicht im Detail – also durch Gesetzesvorhaben – angegangen wurden, und solange Themen wie die ethischen und moralischen Konzepte der Kirche (Ehescheidung; Abtreibung) nicht berührt wurden, stand die Feuerprobe in den Beziehungen zwischen Staat und Kirche noch bevor.

Die Re-Evangelisierung Spaniens

Mit den Wahlen nach Inkrafttreten der Verfassung war 1979 die erste Phase der *Transición* abgeschlossen. Nun vollzog sich ein Machtwechsel auch innerhalb der Kirchenführung. Tarancón stand 1981 für die Wiederwahl als Vorsitzender der Spanischen Bischofskonferenz nicht mehr zur Verfügung. Zu seinem Nachfolger wurde Msgr. Gabino Díaz Merchán gewählt. Mit dieser Wahl deutete sich vorerst kein grundlegender Kurswechsel an⁵³. González de Cardedal zufolge stand aber eine Umorientierung bevor; nachdem sich die Kirche mit der neuen Gesellschaftsordnung arrangiert hatte, sollten pastorale Aufgaben in den Vordergrund rücken: „In jenen Tagen [...] mußte die spanische Kirche einen Abschnitt ihrer eigenen Geschichte für abgeschlossen erklären. Die Kirche mußte sich eingestehen, daß sie Abstand vom Weltlichen und tatsächliche politische Abstinenz einhalten mußte. Das war die psychologische und historische Bedingung, um die neuen drängenden Probleme und vordringliche Aufgaben erkennen zu können, die einer Etappe der Re-Evangelisierung, des Wiederaufbaus der eigenen kirchlichen Struktur, eigen sind. Es sollte klarer, wirksamer und dauerhafter Dienst am Evangelium geleistet werden, um den Glauben der verwirrten Menschen zu festigen, deren Vertrauen in die Bedeutung, die der Glaube für das Leben hat, wiederzugewinnen, sowie neue Formen und Entfaltungsmöglichkeiten des Evangeliums zu bilden.“⁵⁴ Innere Sammlung und Stärkung waren die neuen Leitgedanken. Díaz-Salazar erblickt darin allerdings eine neue „Agressivität“ der Kirche: „In dem Maße, wie die Säkularisierung voranschreitet, entwirft die Institution Kirche diverse ideologische, ethisch-kulturelle sowie symbolische Schlachtpläne und entfaltet einen Kampf um die Hegemonie. Das will heißen, daß die Kirche Anstrengungen unternimmt, um die Führung der moralischen und kulturellen Ordnung in der Gesellschaft zu übernehmen oder um zumindest daran mitzuwirken.“⁵⁵

Zu diesem Zeitpunkt schien der Höhepunkt der Säkularisierung allerdings bereits überwunden zu sein. Die Zahl der Kirchaustritte nahm wieder ab. Anlaß zur Beruhigung hatte die Kirchenführung aber nicht. Auch bei sich stabilisierenden Zahlen im

⁵² Carvajal/Corral, *Iglesia y Estado*, S. 29 ff.

⁵³ Martín Descalzo, *Tarancón*, S. 274.

⁵⁴ González de Cardedal, *Iglesia en España*, S. 57 f.

⁵⁵ Recio u. a., *Para comprender*, S. 19.

Klerus war die Situation noch lange nicht entschärft: 1981 etwa überstieg die Zahl der neuen Ordinationen zwar die der Säkularisierungen mit 163 zu 135, doch reichte sie bei weitem nicht aus, um die 324 Todesfälle auszugleichen. Das Durchschnittsalter im Klerus betrug 1982 bereits 49 Jahre, und ein weiterer Anstieg war unvermeidbar⁵⁶.

Diese Entwicklung innerhalb des Klerus spiegelte Tendenzen der Gesamtgesellschaft wider. Allerdings kann, was oft undifferenziert dargestellt wird, nicht von einer allgemeinen starken Abnahme der Religiosität in Spanien gesprochen werden. Eine 1979 durchgeführte Untersuchung ergab, daß 83 Prozent der Befragten an die Existenz Gottes glaubten. Werden diese Angaben nach Altersgruppen oder Geschlecht der Befragten aufgeschlüsselt, ergeben sich Verschiebungen, doch bekundeten auch hier noch über drei Viertel der Jugendlichen, an Gott zu glauben⁵⁷. Diese Zahlen bestätigten sich in den folgenden Jahren immer wieder und erweisen sich für die achtziger Jahre als relativ konstant. Während aber ein sehr großer Prozentsatz der Bevölkerung als grundsätzlich gläubig angesehen werden kann, war die Zahl derer, die als praktizierende Katholiken bezeichnet werden können, deutlich gesunken. So kann nach Angaben von José R. Montero für 1983 von lediglich 31 Prozent praktizierenden Christen ausgegangen werden – im Gegensatz zu 56 Prozent noch 1976⁵⁸. Wenn auch das religiöse Empfinden nur relativ wenig abgenommen hatte, so war die Abwendung von katholischen Riten und Dogmen doch deutlich⁵⁹. Der Soziologe Juan J. Linz umschreibt die neue Situation folgendermaßen: „Es gibt keinen Zweifel darüber, daß Spanien heutzutage ein Land ist, das überwiegend nominell katholisch ist, mit einer mehr oder minder praktizierenden Mehrheit und einer bedeutenden Minderheit, die der Kirche treu ist – auch wenn sie sich, in ihrer Bereitschaft, den Weisungen der Kirche Folge zu leisten, selektiv verhält.“⁶⁰ Díaz Merchán, nach Antiklerikalismus gefragt, drückte dieses „selektive Verhalten“ etwas anders aus: „Das neue Phänomen ist, daß sich heutzutage der Antiklerikalismus innerhalb der Kirche befindet. Er ist zwischen den Katholiken, die aus Schuldgefühlen einen Minderwertigkeitskomplex empfinden, der sich äußert, indem sie gegen die öffentliche Präsenz der Kirche reagieren, oder, immer wenn Bischöfe für bestimmte Themen eintreten, protestieren und anderer Meinung sind.“⁶¹ Hier versuchte die Kirche, durch Re-Evangelisierungsarbeit wieder an Terrain zu gewinnen.

Waren die siebziger Jahre durch Konzessionsbereitschaft von seiten der Kirche bestimmt gewesen, so klang diese Etappe, in der die Hierarchie immer wieder um „Verge-

⁵⁶ Zahlenangaben nach Payne, *Spanish Catholicism*, S. 220.

⁵⁷ Zahlenangaben ebenda, S. 218f. Eine länderübergreifende europäische Studie hatte ergeben, daß in Spanien mehr als in jedem anderen der untersuchten Staaten an die Existenz Gottes, des Teufels und der Hölle geglaubt wurde. Ebenda, S. 227; Informe FOESSA, Informe sociológico, S. 545 f.

⁵⁸ Angaben nach Recio u. a., *Para comprender*, S. 53 ff. Diese Daten widersprechen sich teilweise mit anderen Erhebungen, doch kann übereinstimmend festgestellt werden, daß konkret in den Jahren 1977/78 die zahlenmäßig stärkste Abkehr von der katholischen Kirche stattgefunden hatte.

⁵⁹ Ebenda, S. 64 ff.; Payne, *Spanish Catholicism*, S. 218.

⁶⁰ Juan J. Linz, *Reflexiones sobre la sociedad española*, in: Salvador Giner (Hrsg.), *España, Sociedad y Política*, Madrid 1991, S. 672.

⁶¹ Interview mit Msgr. Gabino Díaz Merchán, *Vida Nueva*, 1.3.17 (1982), S. 22.

bung“ gebeten hatte, in den achtziger Jahren langsam aus. Genug der Demut: Jetzt ging die Kirche wieder in die Offensive. Konflikte mit der Politik sollten nicht mehr um jeden Preis vermieden werden. Aus dem Vatikan kamen offensichtlich neue Direktiven. Mit Johannes Paul II. war das Ende der Weiterentwicklung der Reformen des Zweiten Vatikanum gekommen. Tarancón faßte die neue Orientierung folgendermaßen zusammen: „Der Papst ist davon überzeugt, daß er die Aufgabe hat, dort Klarheit zu schaffen, wo Verwirrung besteht, und Disziplin einzuführen, wo Anarchie herrscht.“⁶² Mit dieser Leitlinie und dem tiefen traditionellen Bewußtsein Kardinal Wojtylas trat eine starke konservative Tendenz in den Vordergrund. Diese neuen Vorgaben konnten aber schnell zu Reibungspunkten mit der Politik führen, wenn die Kirche sich legitimiert glaubte, ihre Stimme zu erheben. Moralische Vorstellungen weiter Teile einer säkularisierten Gesellschaft und die Doktrin der katholischen Kirche gerieten nun aneinander.

Mit zunehmender Konsolidierung der Demokratie mußten viele konkrete Fragen geregelt werden, die im Konstituierungsprozeß lediglich aufgeworfen worden waren. Das erste Problem, das hier Erwähnung finden soll, betraf die Finanzierung der Kirche. Diese Angelegenheit barg noch am wenigsten Konfliktstoff in sich. In einem der „concordaticulos“ hatten sich beide Seiten darauf geeinigt, daß das Postulat der Unabhängigkeit von Staat und Kirche auch für den finanziellen Sektor gelten sollte. Die Kirche erklärte sich also bereit, in diesem Bereich Selbständigkeit zu erreichen. Konkret sollte das darauf hinauslaufen, daß sie ihre Einnahmen grundsätzlich durch direkte Beiträge ihrer Gemeindemitglieder erzielen mußte. Gleichzeitig verpflichtete sich der Staat, bis zu dem Zeitpunkt, zu dem dieser Zustand erreicht wäre, für die Ausgaben der Kirche aufzukommen⁶³. In der Folgezeit sind verschiedene Übergangspläne aufgestellt worden, die die Finanzierung der Kirche durch den Staat regelten (periodische Aushandlung des Budgets der Kirche; Erhebung einer Art Kirchensteuer ähnlich dem bundesrepublikanischen Modell). Die finanzielle Autarkie der Kirche ist allerdings bis heute noch nicht erreicht. Bereits 1980 wagte Antonio Mostaza vorauszusagen, daß jenes Ideal der selbständigen Finanzierung, für das sich die Kirche „mit einer gewissen Blauäugigkeit“ im Finanzabkommen entschieden hatte, noch lange Jahre auf sich warten lassen würde – falls es sich überhaupt verwirklichen ließe⁶⁴.

Fanden Kirche und Staat in der Frage der Finanzierung bald einen wenigstens grundsätzlichen Konsens, so war die Neuregelung des Erziehungswesens eine weit aus schwierigere Aufgabe. Im Franquismus waren Erziehung und Bildung weitgehend der Kirche überlassen worden, die diese Aufgabe bereitwillig übernommen hatte. So besuchten Ende der siebziger Jahre, je nach Schulsystem, zwischen 20 und 25 Prozent aller Schüler kirchliche Lehranstalten⁶⁵. Wie bereits geschildert, beschrieb

⁶² Martín Descalzo, Tarancón, S. 245.

⁶³ Carvajal/Corral, Iglesia y Estado, S. 30; Antonio Mostaza Rodríguez, Sistema español de dotación estatal a la iglesia, in: ebenda, S. 165 ff.

⁶⁴ Mostaza, Sistema español, S. 181.

⁶⁵ Siehe Zahlenangaben bei José Luis Santos Díez, Educación y asuntos culturales, in: Carvajal/Corral, Iglesia y Estado, S. 237.

Art. 27 der neuen Verfassung mit vagen Formulierungen die Rahmenbedingungen für das zukünftige Erziehungswesen. Darin stand der Kirche nach wie vor die Möglichkeit offen, eigene Lehranstalten zu unterhalten (Art. 27.6). Die Kontroverse entspann sich um Art. 27 Abs. 9, der zwar staatliche Subventionen auch für private Schulen in Aussicht stellte, die Konkretisierung jedoch der künftigen Gesetzgebung übertrug. Als die Ausarbeitung dieser Gesetze in Angriff genommen wurde, trat die Kirche vehement für den Erhalt ihrer Lehranstalten ein. Ihre Argumentation bezog sich dabei vor allem auf die Bedeutung kirchlicher Schulen und Bildungsanstalten, durch die den Eltern ihr in der Verfassung garantiertes Recht auf „eine religiöse und moralische Erziehung ihrer Kinder“ gesichert werden sollte⁶⁶. Teile der Linken protestierten gegen eine Fortführung des kirchlichen Einflusses auf das Erziehungswesen, doch stieß die Kirche mit ihren Vorstellungen bei einer breiten Bevölkerungsmehrheit auf Zustimmung. Nach Angaben von Linz unterstützten Anfang der achtziger Jahre lediglich an die 40 Prozent der Bevölkerung und nicht einmal die Hälfte der PSOE-Wähler das von der Sozialistischen Partei vertretene Konzept der Einheitsschule, das öffentliche kirchliche Lehranstalten ablehnte⁶⁷. Schließlich, wohl nicht zuletzt aufgrund der faktisch großen Bedeutung, die von der Kirche getragene Lehranstalten hatten, und der Schwierigkeiten, die deren Beschränkung mit sich gebracht hätte, fand sich 1980 ein Kompromiß, der den Wünschen der Kirche Rechnung trug und ihren Schulen – allerdings unter bestimmten Bedingungen – staatliche Unterstützung sicherte⁶⁸.

Hatte die Kirche im Streit um das Erziehungswesen einen Sieg davongetragen, so erlebte sie bei der Regelung des Ehescheidungsrechts eine Niederlage. 1981 zog sie öffentlich gegen den Entwurf zu Felde, der unter der Federführung von Justizminister Francisco Fernández Ordóñez entstanden war. Die Kirche war sich dabei allerdings durchaus bewußt, daß sie auf den legislativen Prozeß keinen direkten Einfluß haben würde. Schon Mitte 1979 hatte Kardinal Jubany die Position der Kirche erläutert: „Ob Ehescheidung das kleinere Übel ist oder nicht, ist eine Angelegenheit, die nicht mit den Anforderungen des Glaubens in Zusammenhang gebracht werden darf, sondern die der [...] politischen Umsicht obliegt. Dennoch, für Katholiken behält das Sakrament der Ehe all den Reichtum jenes unauflösbaren Bandes zwischen den Gatten, das Zeichen der tiefen und unzerstörbaren Liebe ist, die zwischen Christus und der Kirche besteht. Man darf die kirchliche Eheschließung nicht mit der zivilen verwechseln. Der Staat seinerseits hat keinerlei Kompetenz über die Natur und Auswirkung der nach kanonischem Recht geschlossenen Ehe.“⁶⁹

⁶⁶ Art. 27.3. Siehe ferner Dokumente der Spanischen Bischofskonferenz: „Posiciones del Episcopado sobre educación y enseñanza (18.5. 1978)“ und „Dificultades graves en el campo de la enseñanza (Nov. 1979)“; vgl. dazu: Recio u. a., *Para comprender*, S. 15 ff.

⁶⁷ Ebenda, S. 61.

⁶⁸ Maria Miculescu, *Das Bildungswesen in Spanien*, in: Bernecker/Oehrlein (Hrsg.), *Spanien heute*, S. 281 ff.

⁶⁹ Jubany, *Neutralidad política*, in: Tarancón u. a., *Iglesia y política*, S. 132 f.

Mit dem Argument, daß Auflösung der Ehe für Katholiken nicht denkbar sei, wandte sich die Kirche gegen die „Ley Ordóñez“. Hauptziel der Kritik war dabei eine Passage der Gesetzesvorlage, derzufolge die Scheidung auch im beiderseitigen Einvernehmen der Ehepartner, also ohne Schuldzuweisungen, möglich sein sollte – eine für die Kirche unannehmbare Regelung⁷⁰. Schließlich wurde das Gesetz nach monatelangen hitzigen Debatten verabschiedet, in denen sich die Kirche immer wieder dem Vorwurf ausgesetzt sah, sich in staatliche Angelegenheiten einzumischen⁷¹. Die Kirche fühlte sich brüskiert: Der Primas verweigerte dem „Hauptverantwortlichen“, Fernández Ordóñez, das traditionelle Privileg der Justizminister, die Fronleichnams-Prozession anzuführen⁷².

Noch weitaus aggressiver als beim Scheidungsrecht sollte die Reaktion der Kirche sein, als nach der Übernahme der Regierung durch die Sozialisten Pläne zu einem Abtreibungsgesetz bekannt wurden. Mit offener Unterstützung durch den Vatikan lehnte die spanische Kirchenführung jede wie auch immer geartete gesetzliche Regelung für Abtreibungen entschieden ab. In ihrem Kampf gegen das Vorhaben versuchte sie einen breiten Widerstand in der Bevölkerung zu mobilisieren. Diesmal fand der Klerus die Unterstützung, die ihm beim Scheidungsrecht verweigert worden war, und erstmals seit dem Ende der Diktatur konnten Kirche und kirchennahe Organisationen große Menschenmassen ansprechen, die gegen das Regierungsvorhaben auf die Straße gingen. 1982 sprach sich eine sehr breite Mehrheit gegen gesetzliche Regelungen für Abtreibungen aus oder wollte der Legalisierung von Abtreibungen nur bei Gefahr für das Leben der Mutter oder bei Mißbildungen des Fötus zustimmen⁷³.

Die Diskussion um die Abtreibungsgesetzgebung kann allerdings nicht allein als ein Konflikt zwischen Kirche und Staat angesehen werden, wenn erstere auch zum Hauptsprachrohr der Gegner einer gesetzlichen Regelung wurde. Weite Teile der Gesellschaft beteiligten sich an dieser Debatte. Zwischen den politischen Parteien und selbst innerhalb der Parteien entbrannte ein heftiger und lang andauernder Streit. Die parlamentarische Opposition rief das Verfassungsgericht an und erzwang im April 1985 eine Änderung des Gesetzes. Schließlich sah der revidierte Gesetzestext nur für konkrete Ausnahmefälle (wie gravierende physische oder geistige Schäden des Fötus, Schwangerschaft als Folge einer Vergewaltigung oder ernste Gefahr für das Leben der Mutter) Straffreiheit nach einer Abtreibung vor⁷⁴.

⁷⁰ Vgl. Ausführungen des Erzbischofs von Valladolid, Msgr. Delicado Baeza; Mérida, Entrevista, S. 178. Siehe ferner Dokumente der Spanischen Bischofskonferenz, Instrucciones sobre el divorcio civil (Nov. 1979); Sobre la regulación del matrimonio en el Código Civil (3. 2. 1981); Nota sobre el matrimonio y el divorcio (27. 6. 1981); vgl. dazu Recio u. a., Para comprender, S. 16 f.

⁷¹ Cebrián, La España, S. 97.

⁷² Beschrieben bei Audrey Brassloff, The Church and Post-Franco Society, in: Abel/Torrents (Hrsg.), Spain, S. 69.

⁷³ Nach Recio u. a., Para comprender, S. 61.

⁷⁴ Anfang September 1992 machte die Regierung erneut den Versuch, das Abtreibungsrecht weiter zu liberalisieren – und erntete dafür Angriffe, wie sie in den ersten Jahren der Transición so wohl nicht stattgefunden hätten.

Kirche und Gesellschaft in Spanien heute

Nach den turbulenten Jahren, die dem Zweiten Vatikanischen Konzil und dem Übergang vom Franquismus zu einem demokratischen Regime folgten, versucht die Kirche wieder an Boden zu gewinnen. Sie strebt nach einem herausragenden Platz innerhalb der Gesellschaft und will ihre Position so weit wie möglich zementieren. Die spanische Gesellschaft befindet sich aber nach wie vor in einem beschleunigten Wandlungsprozeß. Dieser ist 18 Jahre nach dem Ende des Franquismus noch lange nicht abgeschlossen; viel zu grundlegend haben sich die politischen Rahmenbedingungen seit 1975 verändert. So ist zwar Meinungsumfragen zufolge die Mehrheit der Bevölkerung für eine strikte Trennung von Staat und Kirche, und nur eine kleine Minderheit scheint es für richtig zu halten, daß sich die Kirche direkt an der Politik beteiligt, um in der Gesellschaft „moralisierend“ zu wirken; aber manche tradierte, von katholischen Moralvorstellungen geprägte Vorstellungen (was beispielsweise das Sexualverhalten oder die Frage der Abtreibung anbelangt) sind in der Bevölkerung nach wie vor stark verwurzelt⁷⁵. Und wenn eine pauschale Einflußnahme der Kirche auf die Gesellschaft auch grundsätzlich abgelehnt wird, so wird ihre gesellschaftliche Bedeutung doch überwiegend als positiv bewertet (52 Prozent). Nur eine Minderheit (24 Prozent) trat laut einer Umfrage von „Demoscopia“ aus dem Jahr 1988 dafür ein, den Einfluß der Kirche weiter zurückzudrängen, und auch aus anderen Studien wird deutlich, daß ihr als Institution großes Vertrauen entgegengebracht wird.

Die Kirche weiß auch, daß sie immer noch starken Einfluß auf breite Schichten der Gesellschaft besitzt. Diesen will sie erklärtermaßen behaupten und ausbauen. Díaz Salazar begründet diesen Vorgang damit, daß sich die Kirche plötzlich in einem Wettstreit ideologischer und ethischer Ideale sehe, der sie daran hindere, ihr Monopol im Angebot und in der Vermittlung moralischer Grundsätze aufrechtzuerhalten. Es falle der Kirche schwer, sich bewußt zu machen, daß noch andere Instanzen im Bereich der Morallehre existierten und bestimmte politische Kräfte auf legalem Wege moralische Verhaltensmuster und Handlungen, die in der Kirche ihren Ursprung hätten, zu regeln versuchten. In dem Maße, in dem sich dieser Laizismus ausbreite, werde die Kirche den Kampf um die Hegemonie aufnehmen. Ihr Ziel sei es, die Führungsposition in moralischen und kulturellen Angelegenheiten wiederzuerlangen. Auch kirchennahe Autoren stimmen dem zu.

Martín Patino sieht diesen Kampf um die Hegemonie in der Gesellschaft als etwas Selbstverständliches und Legitimes an: „Es wäre naiv, nicht wahrzunehmen, daß die Einrichtungen der Kirche, allein durch ihre Verwurzelung in der Struktur unserer neokapitalistischen Gesellschaft, Macht besitzen. Und die Kirche wird nicht so einfach auf diese Macht verzichten, wenn sie sich durch andere ähnlich wirkende Institutionen, die allein an die Wirksamkeit von Macht glauben, herausgefordert sieht.“ Dieser neue Mis-

⁷⁵ Diese und die folgenden Überlegungen nach den Angaben von Linz und den Umfrageergebnissen des Centro de Investigaciones Sociológicas in Recio u. a., *Para comprender*, S. 60f.

sionierungsdrang der Kirche hat, wie beschrieben, seinen Ursprung im Pontifikat von Johannes Paul II. In dieses Bild paßt beispielsweise die kürzlich verkündete Seligsprechung von José María Escrivá de Balaguer, dem Gründer des Opus Dei, oder der Besuch von Johannes Paul II. in Spanien 1982. Diese Reise fand, wie Pérez Díaz heraushebt, unmittelbar nach dem Wahlsieg der Sozialisten statt.

In einer pluralistischen und liberalen Gesellschaft ist ein solches Kräftespiel innerhalb der etablierten demokratischen Grundordnung eigentlich selbstverständlich und unumstrittene Praxis. Religion und Kirche stoßen aber auf besondere Sensibilität, wie der Vorsitzende der Bischofskonferenz bemerkte: „Erstaunlicherweise ruft alles Unmut hervor. Wenn die Kirche das Wort erhebt, stört es, weil sie so handelt, und wenn die Kirche den Mund hält, ärgert es aus dem gleichen Grund.“⁷⁶ Auffällig ist die Aggressivität, die sich in solchen – sowohl von der Kirche als auch aus der Gesellschaft heraus geäußerten – Anklagen immer wieder findet. Folgender Gedanke kann so natürlich nur schwer ein Echo finden: „Die spanische Gesellschaft muß lernen, das Verhalten oder die Reaktionen der Kirche in politischen Angelegenheiten richtig einzuordnen. Sie darf dabei nicht die Bedeutung leugnen, die Interventionen einer so starken Einflußgruppe nun einmal haben. Sie darf diese Stellungnahmen aber auch nicht als zwingende Gefahr für jene Institutionen werten, die ihre Legitimität aus den Wahlen und nicht von einer wundersamen Vermittlung von Macht erhalten.“⁷⁷ Wenn dieser Gedanke Wurzeln schlägt, dann erst ist die Trennung von Staat und Kirche vollzogen.

⁷⁶ Interview mit Msgr. Gabino Díaz Merchán, *Vida Nueva*, 1.3.17 (1982), S.21.

⁷⁷ „El País“ vom 27.7.1982.

Andreas Hildenbrand

Das Regionalismusproblem

Im spanischen Demokratisierungsprozeß bildete die Forderung nach regionaler Autonomie eines der Schlüsselthemen. Sie wurde nach Francos Tod in fast allen Landesteilen erhoben, nicht nur von der Bevölkerung und den regionalen, sondern auch von gesamtspanischen Parteien (PCE und PSOE). Letztere hatten sich bereits in der Endphase des Franco-Regimes die Vertretung regionaler Interessen als Baustein ihrer Oppositionsstrategie zu eigen gemacht. Die im antifranquistischen Widerstand entstandene Verbindung der Forderungen nach politischer Freiheit, Amnestie der politischen Häftlinge und Autonomie für die Regionen blieb im Demokratisierungsprozeß bestehen und verwob sich zu einer geradezu unauflöselichen Einheit, indem man Dezentralisierung mit Demokratie gleichsetzte.

Besonders stark kamen die regionalistischen Kräfte in Katalonien und im Baskenland zum Vorschein. Dort hatte der Regionalismus die längste und stärkste Tradition, und außerdem bildeten die Beseitigung der in der Zweiten Republik erworbenen Autonomie und die systematische Unterdrückung ihrer kulturellen Identität durch das zentralistische Franco-Regime einen Katalysator, der die Virulenz der regionalistischen Forderungen verstärkte. So war es kein Wunder, daß die beiden Regionen eine Vorreiterfunktion einnahmen, die die Dynamik des Regionalisierungsprozesses und die Gestaltung der Autonomiestatute anderer Regionen in erheblichem Maß beeinflusste.

Auch wenn für viele Betrachter der Endpunkt des Demokratisierungsprozesses durch das Inkrafttreten der neuen Verfassung am 29. Dezember 1978 markiert wird, muß für die Analyse der Autonomiefrage eine längere Zeitspanne berücksichtigt werden¹. Denn gerade für diese im Prozeß der Verfassunggebung höchst umstrittene Frage lieferte der Minimalkonsens des Verfassungstextes keine klaren und endgültigen Lösungen, sondern äußerst flexible und für spätere Interpretationen und Aushandlungen offene Regelungen. Dies hatte zur Folge, daß wichtige Grundentscheidungen über die (letztlich politische) Dezentralisierung des Staates erst zwischen 1979 und 1983 getroffen wurden.

Die Dezentralisierung war nicht nur eng mit der Redemokratisierung verbunden sowie deren Bedingungen unterworfen, sondern hatte auch entscheidende Wirkungen auf die gesamtspanische Politik. Deutlich zeigte sich dies in der stark von den Umständen des andalusischen Autonomieprozesses mitbestimmten Ablösung der UCD durch

¹ Vgl. Rafael Arias-Salgado, *Planung und Improvisation im Prozeß des Übergangs zur Demokratie in Spanien*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* H. 3, 1988, S. 315.

den PSOE in der Regierung nach den Parlamentswahlen vom 28. Oktober 1982. Der aus 17 Autonomen Gemeinschaften (*Comunidades Autónomas*) bestehende und deshalb als Autonomiestaat bezeichnete Staat ist ohne Zweifel eines der herausragenden Ergebnisse des Demokratisierungsprozesses. Mit ihm hat Spanien zu einer territorialen Organisationsform gefunden, die seiner geographisch-ökonomischen, sprachlich-kulturellen und politisch-historischen Vielfalt Rechnung trägt. Angesichts des seit Beginn des 18. Jahrhunderts dominierenden Zentralismus, der nur zweimal durch kurzfristige „dezentralisierende Intermezzi“ (Erste Republik 1873/74, Zweite Republik 1931–1936) unterbrochen wurde, bedeutet dies eine tiefgreifende Wandlung. Doch darf nicht vergessen werden, daß der Autonomiestaat im Rahmen einer parlamentarischen Monarchie steht. Das bedeutet, daß die verschiedenen Nationalitäten und Regionen, aus denen sich die spanische Nation zusammensetzt, unter einer Krone zusammenleben. Auch dies hat in Spanien eine lange Tradition, wie die Respektierung der regionalen Besonderheiten unter den Habsburger-Königen im 16. und 17. Jahrhundert zeigte. Es hat den Anschein, als ob sich in diesem Punkt der Kreis der Geschichte schließt².

Der Regionalismus nach dem Tode Francos (1975–1977)

Nach dem Ableben Francos am 20. November 1975 kam es zunächst zu einer kulturellen Lockerung. In Katalonien und im Baskenland wurden recht bald auch politische Forderungen erhoben. Immer stärker wurde die Schaffung einer regionalen Autonomie (oder gar die Erzielung vollständiger Unabhängigkeit) verlangt. In einem „regelrechten Dezentralisierungsmythos“ wurde die Dezentralisierung „fast schon als ein Synonym der Demokratie“ begriffen³.

Die 1976/77 zum Vorschein kommenden regionalistischen Kräfte hatten recht unterschiedliche Begründungen und Stoßrichtungen. Diese ergaben sich aus Besonderheiten der Regionen, aus geographisch-ökonomischen (Nachteile der Insellage auf den Kanarischen Inseln und den Balearen), historisch-politischen (Katalonien, Baskenland, Galicien, Navarra, Aragonien), sprachlich-kulturellen (Katalonien, Baskenland und Galicien, aber auch Valencia, Balearen und Asturien) sowie aus sozio-ökonomischen (die Unterentwicklung als Triebkraft des Regionalismus, v. a. in Andalusien, Galicien, Extremadura und Murcia) Bestimmungsfaktoren⁴. Von Katalonien und dem Baskenland ausgehend, entstand sogar in Kastilien-León, Madrid und Kastilien-La Mancha

² Zu den historischen Wurzeln des Regionalismus in Spanien siehe Nohlen/Hildenbrand, Spanien. Zur Vertiefung vgl. Ignacio Olábarri Gortázar, La cuestión regional en España, 1808–1939, in: Acosta España u. a., La España, S. 111–199, sowie Valentín Vázquez de Prada, La época moderna: los siglos XVI a CIC, in: ebenda, S. 75–110.

³ José Juan González Encinar, Ein asymmetrischer Bundesstaat, in: Dieter Nohlen/José Juan González Encinar, Der Staat, S. 218.

⁴ Vgl. Dieter Nohlen, Regionalismen in Spanien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 22. 3. 1980, S. 39–60 und Dieter Nohlen/Andreas Hildenbrand, Regionalismus und politische Dezentralisierung in Spanien, in: Nohlen/González Encinar, Der Staat, S. 10–21.

– Gebieten, die nur eine äußerst schwache Tradition des politischen Regionalismus besaßen – im Rahmen eines „induzierten Regionalismus“ ein subjektives regionales Bewußtsein, das die Forderung nach regionaler Autonomie laut werden ließ⁵.

Der „Regionalismus der Unterentwicklung“ war angesichts des in Spanien besonders extrem ausgeprägten Entwicklungsgefälles ein nicht zu unterschätzender Faktor. Auch hierbei zeigt sich die Hinterlassenschaft des Franco-Regimes, das durch eine primär am nationalen Wachstum interessierte und die Bedürfnisse der Regionen vernachlässigende Politik zur Verschärfung dieser Problematik beigetragen hatte⁶. Trotz Verbots feierten die Katalanen und Basken in Demonstrationen ihre nationalen Feiertage (*Diada* bzw. *Aberri Eguna*). Nachdem bereits am 24. April 1977 (Tag des heiligen Georg, des Schutzpatrons Kataloniens) 100 000 Menschen in Barcelona die Autonomie gefordert hatten, feierten am 11. September 1977 eineinhalb Millionen in Barcelona die *Diada*. Während der Kundgebungen im ganzen Baskenland am 10. April anlässlich des *Aberri Eguna* kam es zu gewaltsamen Auseinandersetzungen; der vor den Parlamentswahlen am 15. Juni 1977 veranstaltete Generalstreik endete infolge des harten Durchgreifens der Sicherheitskräfte mit dem Tod von vier Demonstranten. Dennoch mußte die unter Druck geratene Regierung von Adolfo Suárez, der am 8. Juli 1976 Carlos Arias Navarro abgelöst hatte, das Ziel des Generalstreiks (Freilassung der baskischen politischen Häftlinge) erfüllen⁷. Schon 1976 war es durch den Zusammenschluß von fünf der *ETA-político militar* nahestehenden baskischen Regionalparteien zur Gründung der Baskischen Linken (*Euskadiko Eskerra*, EE) gekommen, die im Vergleich zur später gebildeten Wahlkoalition Volksunion (*Herri Batasuna*, HB) gemäßigtere und pragmatische Positionen vertritt. Den Terror von *ETA-militar* lehnt sie entschieden ab.

Auch in anderen Regionen ging die Bevölkerung mit ihrer Forderung nach Autonomie auf die Straße. So forderten in Valencia am 9. Oktober 1977, dem valencianischen Nationaltag, etwa 800 000 Menschen regionale Autonomie für das „Land Valencia“.

⁵ Vgl. einführung Nohlen, Regionalismen, und Nohlen/Hildenbrand, Dezentralisierung, S. 21–25; für die Zeit der Transition sei verwiesen auf Manuel García Ferrando, *Regionalismo y Autonomía en España 1976–1979*, Madrid 1982. Die Entwicklung nach 1979 analysieren Juan José Linz, *De la crisis de un estado unitario al Estado de las Autonomías*, in: Fernando Fernández Rodríguez (Hrsg.), *La España de las Autonomías*, Madrid 1985, S. 527–672 und Francisco Alvira Martín/José García López, *Los españoles y las autonomías*, in: *Papeles de Economía Española* 35, 1988, S. 420–421. Neueste Daten liefert Manuel García Ferrando, *Nacionalismos incluyentes y excluyentes*, in: *El País* vom 28. 11. 1992, S. 12.

⁶ Vgl. Andreas Hildenbrand, Regionale Entwicklungsdisparitäten und Regionalpolitik in Spanien, in: Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.), *Ungleiche Entwicklung und Regionalpolitik in Südeuropa*, Bochum 1985, S. 113–137; Juan Ramón Cuadrado Roura, *La política regional en los Planes de Desarrollo*, in: Rafael Acosta España u. a., *La España de las autonomías. Pasado, presente y futuro*, Bd. 1, Madrid 1981, S. 547–611; Harry W. Richardson, *Política y planificación del desarrollo regional en España*, Madrid 1976.

⁷ Die nicht von der Regierung Suárez freigelassenen baskischen Häftlinge wurden schließlich nach Österreich, Belgien und Norwegen ausgewiesen; vgl. Peter Thiery, *Der spanische Autonomiestaat*, Saarbrücken 1989, S. 76.

Träger der Forderungen war hier ein Oppositionsbündnis der regionalen Parteien, die *Taula de Forces Politiques i Sindicals del País Valencià*⁸. Am 4. Dezember 1977, dem *Día de Andalucía*, demonstrierten über eine Million Andalusier in mehreren Städten für die Autonomie und ein Ende des gravierenden Problems der Arbeitslosigkeit. Die Forderung wurde generell mit der Unterentwicklung der Region begründet. Andalusien verkörpert das Paradebeispiel für einen primär in der relativen Unterentwicklung der Region wurzelnden Regionalismus⁹; die regionale Autonomie wurde und wird als Voraussetzung und Instrument für die Lösung der Entwicklungsprobleme begriffen. Am deutlichsten wurde diese ökonomische Begründung von dem *Partido Socialista de Andalucía* (PSA) vertreten. Ausgehend von der Dependenztheorie, interpretierte diese regionale Partei die Unterentwicklung Andalusiens als das Ergebnis einer systematischen Benachteiligung und Ausbeutung durch die drei ökonomischen Zentren Barcelona, Bilbao und Madrid. Das regionalistische Bewußtsein war bei der Bevölkerung Andalusiens 1975/76 zunächst relativ schwach entwickelt, wurde aber während des Wahlkampfes durch praktisch alle Parteien (ausgenommen die AP) popularisiert.

Die separatistische ETA verübte 1977/78 insgesamt 21 Attentate, die 29 Todesopfer forderten; die Aktionen beeinflussten auch die baskischen Parteien. So trat unter dem Druck der Attentate auch Javier Arzallus, der Präsident des PNV, für die politische Souveränität des Baskenlandes ein¹⁰. Ein Herd des Terrorismus schien auch auf den Kanarischen Inseln zu entstehen. Die Volksbefreiungsfront für die Unabhängigkeit der Kanarischen Inseln (MPAIAC) versuchte, ihr Ziel mit Bombenanschlägen und bewaffnetem Kampf durchzusetzen. Sie wurde von einigen afrikanischen Staaten unterstützt, vor allem von Algerien, wo sich seit 1963 ihre Führung aufhielt, fand aber in der kanarischen Bevölkerung kaum Anklang¹¹.

Sozialisten und Kommunisten, die im Rahmen der *Coordinación Democrática* (bekannter unter dem Namen *Platajunta*) miteinander kooperierten, favorisierten zunächst die bereits im antifranquistischen Widerstand eingenommene Position zugunsten einer Bundesrepublik. Doch bereits Anfang 1977 einigten sich die Regierung und Vertreter der wichtigsten Oppositionsparteien im Rahmen der Neunerkommission auf gewisse Grundlinien der demokratischen Neuordnung Spaniens, die zu einer Kurskorrektur der linken Parteien führten: Sie gaben die Forderung nach Republik und Bundesstaat sowie nach dem Recht auf Selbstbestimmung der Nationalitäten und Regionen auf und akzeptierten die Einführung einer parlamentarischen Monarchie. Bezüglich der territorialen Neuordnung strebte man eine „adäquate Lösung“ an, die der nationalen und regionalen Vielfalt Rechnung trug¹². Eine etwaige Lösung des Bas-

⁸ Vgl. Schütz, Valencia.

⁹ Vgl. Geiselhardt, Andalusien, S. 194 f.; Liebert, Neue Autonomiebewegung. Einen konzisen Überblick liefert Eduardo Sevilla Guzmán, Estructura social e identidad andaluza, in: Francesc Hernández/Francesc Mercadé (Hrsg.), Estructuras, S. 283–300.

¹⁰ Cambio 16, Heft 242 v. 26. 7. 1976.

¹¹ Vgl. Juan Hernández Bravo, El nacionalismo canario: su entorno social y político, in: Hernández/Mercadé, Estructuras, S. 404–435.

¹² Geiselhardt, Andalusien, S. 199.

kenlandes von Spanien, auf dem Exil-Parteitag des PSOE in Suresnes 1974 noch als denkbar erachtet, wurde auf dem Parteitag 1976 verworfen¹³.

Als Juan Carlos I. am 22. November 1975 in den Cortes zum König proklamiert wurde, griff er in seiner Inthronisationsrede auch das Regionalismusproblem auf: „Eine gerechte Ordnung, gleich für alle, erlaubt im Rahmen der Einheit des Königreichs und des Staates die Anerkennung regionaler Eigentümlichkeiten als Ausdruck der Verschiedenheit der Völker, die die geheiligte Realität Spaniens darstellen. Der König wünscht, König aller zu sein, und zugleich jedes einzelnen in seiner eigenen Kultur, Geschichte und Tradition.“¹⁴ Damit war ein wichtiges Zeichen für die Zukunft gesetzt.

Dennoch zeigten die Regierungen unter Carlos Arias Navarro und Adolfo Suárez bei diesem Thema zunächst wenig Aktivität. Das hatte sicherlich gute Gründe. Das Militär und die franquistischen Beharrungskräfte in Polizei, Guardia Civil, Verwaltung, Justiz und Cortes standen dem Demokratisierungsprozeß argwöhnisch gegenüber. Vor allem das Militär hielt als „faktische Macht“ die Furcht vor einem Putsch wach, die die Regierung, die auf die Integrationskraft des Königs als Oberkommandierendem der Streitkräfte bauen konnte, zu ständigem Dialog und vorsichtigem Taktieren zwang. Gerade in der heiklen Frage der regionalen Autonomie durfte die Regierung nicht zu weit vorpreschen¹⁵. So kann von einer klaren Initiative der Regierung – der Einrichtung der Präautonomien – erst nach den Parlamentswahlen vom 15. Juni 1977 die Rede sein.

Zuvor hatte sie einen Minister (Manuel Clavero Arévalo) für die Beziehungen mit den Regionen eingesetzt, und ab November 1976 mit den katalanischen und baskischen Politikern im Inland, vor allem aber mit den Präsidenten der baskischen (José María Leizaola) und katalanischen (Josep Tarradellas) Exilregierungen, Kontakte aufgenommen. Dies kann als Absicht verstanden werden, die Autonomieforderungen auf die „historischen Nationalitäten“ zu beschränken und den nationalistischen Forderungen im Rahmen der traditionellen Institutionen zu entsprechen¹⁶. Die Strategie des Exilpräsidenten der *Generalitat* wich stark von der des Rates der Politischen Kräfte Kataloniens (*Consejo de Fuerzas Políticas de Cataluña*) ab, in dem sich seit Anfang 1976 die nationalistische und linke Opposition versammelt hatte. Die im Februar 1977 durch Gesetzesdekret geschaffenen Institutionen, der Katalanische Generalrat und die Generalversammlungen in den Provinzen des Baskenlandes, deren Bestellungsverfahren zu einer starken Präsenz franquistischer Amtsträger geführt hätte, fanden wenig Anklang. So konstituierten sich am 25. Juni 1977 die in Katalonien gewählten Vertreter aller Parteien zu einer Regionalversammlung und forderten die Abschaffung des Generalrats und die Wiedereinführung des Autonomiestatuts von 1932¹⁷.

¹³ Michael Richter, Sozialistische Autonomieprogrammatik und -politik bis zum 31. Parteitag des PSOE, in: Nohlen/González Encinar, Der Staat, S. 55.

¹⁴ Zit. nach Walther L. Bernecker, Spaniens Geschichte, S. 208.

¹⁵ Thiery, Autonomiestaat, S. 68.

¹⁶ Santos Juliá, Sociedad y política, in: Tuñón de Lara u. a., Transición, S. 98.

¹⁷ Geiselhardt, Andalusien, S. 198.

Die Einrichtung der Präautonomien und die Ausarbeitung der Verfassung (1977/78)

Nach der ersten demokratischen Wahl von 1977, bei der die regionalen Parteien nur einen relativ bescheidenen Erfolg und die von Regierungschef Adolfo Suárez geführte Union des Demokratischen Zentrums (UCD) zwar regional unterschiedliche, aber insgesamt erstaunlich gute Resultate erzielte¹⁸, wurde die erneut von Suárez geführte Regierung in der Autonomiefrage aktiv. Nach Verhandlungen mit den aus Vertretern aller Parteien zusammengesetzten Parlamentarierversammlungen in den einzelnen Regionen entschloß sich die Regierung, in fast allen Teilen des Staatsgebietes durch Gesetzesdekrete vorläufige Autonomieregime bzw. Präautonomien einzurichten. Die Gründe hierfür waren vielfältiger Natur. Zum einen war man angesichts der in Demonstrationen immer massiver vorgetragenen Forderungen zum Handeln gezwungen. Zum anderen wollte man gegenüber den linken, die Autonomieforderungen kräftig unterstützenden Oppositionsparteien in dieser wichtigen Frage die Initiative behalten. Ferner ist denkbar, daß durch die Einbindung Kataloniens und des Baskenlandes in ein generelles System der Präautonomien die franquistischen Beharrungskräfte beschwichtigt werden sollten, da eine allzu starke Begünstigung beider Regionen ihr Mißtrauen geweckt hätte¹⁹.

Insgesamt wurden zwischen November 1977 und Oktober 1978, also parallel zum verfassungsgebenden Prozeß, 13 Präautonomien konstituiert, wobei mit der Wiederherstellung der Selbstregierungs-Institutionen in Katalonien (*Generalitat*, 29. September 1977) und der Einrichtung des Baskischen Generalrats (*Consejo General del País Vasco*, 4. Januar 1978) begonnen wurde. Nur die Provinzen Navarra, Madrid, León, Santander und Logroño sowie die auf nordafrikanischem Territorium liegenden spanischen Städte Ceuta und Melilla wurden aus verschiedenen Gründen nicht in das System der Präautonomien einbezogen²⁰. Jede Präautonomie hatte als Organe einen Präsidenten und einen Exekutivausschuß, der aus den in der betreffenden Region gewählten Mitgliedern der Provinzialräte bestand. Die lediglich im Bereich der Verwaltung angesiedelten Kompetenzen der Präautonomien wurden von der Zentralregierung festgelegt.

In Katalonien wurden die Verhandlungen zur Wiedereinsetzung der *Generalitat* zwischen der Regierung einerseits und dem Präsidenten der katalanischen Exilregierung, Josep Tarradellas, sowie dem permanenten Ausschuß der katalanischen Parlamentarierversammlung unter Führung des Sozialisten Joan Reventós andererseits geführt. Sie waren besonders spannungsreich, und zwar auch hinsichtlich der unterschiedlichen Interessen der beiden katalanischen Repräsentanten. Tarradellas konnte sich mit seinen Vorstellungen durchsetzen und wurde von der Regierung zum

¹⁸ Nohlen, Regionalismen, S. 56.

¹⁹ Die von verschiedenen spanischen Autoren erwogenen möglichen Gründe für die Einrichtung der Präautonomien kommentiert zusammenfassend Thiery, Autonomiestaat, S. 82 f.

²⁰ Vgl. Nohlen/Hildenbrand, Spanien, S. 311 f.

Präsidenten der *Generalitat* ernannt, der über die Zusammensetzung der Regierungsorgane frei entscheiden konnte. Dieses Resultat stand nicht in Einklang mit dem politischen Ergebnis der Parlamentswahlen, bei denen der PSOE mehr Mandate als alle Regionalparteien zusammen erzielt hatte²¹.

Im Baskenland ergab sich eine umgekehrte Situation. Hier bevorzugte es der Präsident der Exilregierung, José María Leizaola, daß die Verhandlungen von der Versammlung der baskischen Parlamentarier und dem Minister für die Regionen, Manuel Clavero, geführt wurden. Letzterer war ein Befürworter der Generalisierung des Systems der Präautonomien²². Aber auch im Baskenland, dessen Generalrat den Sozialisten Ramón Rubial zu seinem Präsidenten wählte, kam es bei der Einrichtung der Präautonomie zu Konflikten. Sie standen im Zusammenhang mit Navarra, das sich nicht der Präautonomie des Baskenlandes anschloß, da die von der UCD gestellten parlamentarischen Vertreter (6) dieser Provinz im Gegensatz zu den Repräsentanten des PSOE (2) und des PNV (1) dagegen stimmten. Zudem hatte die Regierung am Tag der Verabschiedung des Gesetzesdekretes über die Einrichtung des baskischen Generalrates ein zweites Gesetzesdekret verabschiedet, gemäß dem die Entscheidung über eine mögliche Eingliederung Navarras in die baskische Präautonomie nur dann gültig sein konnte, wenn sie durch ein ergänzendes Referendum der Bevölkerung Navarras ratifiziert würde. Ab diesem Zeitpunkt waren somit die Weichen gestellt, daß Navarra eine vom Baskenland getrennte Entwicklung nahm und sich später als eigene Autonome Gemeinschaft konstituierte²³. Nicht übersehen werden darf, daß die Regierung nach Schaffung der baskischen Präautonomie vorübergehend erwog, den weiteren Präautonomieprozeß einzufrieren; diese Überlegung wurde aber nach der Kabinettsumbildung am 25. Februar 1978 wieder aufgegeben²⁴. Sie wäre politisch kaum durchsetzbar gewesen, denn die Einrichtung der Präautonomien in Katalonien und im Baskenland hatte in den anderen Regionen regionalistische Forderungen geweckt oder erheblich verstärkt.

Mit der Einrichtung von 13 vorläufigen Autonomieregimen am Vorabend des Inkrafttretens der Verfassung hatte die Regierung eine wichtige politische Ausgangskonstellation für die Dezentralisierung geschaffen. Die Präautonomien haben die Inhalte der Verfassung zum Thema Dezentralisierung sowie die spätere Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen maßgeblich beeinflusst. So wurde etwa den Präautonomien in der ersten und zweiten Übergangsbestimmung der Verfassung das Recht auf Einleitung des Autonomieprozesses in dem betreffenden Landesteil zugesprochen; ein Recht, das sie sich gemäß Art. 143 und 151 der Verfassung mit den Provinzialräten und Gemeinden teilen mußten. Allerdings stellte die Verfassung in ihrer siebten Übergangsbestimmung (Auflösung der präautonomen Organe) klar, daß den Präautonomien nur ein provisorischer Charakter zugeordnet war. Eine der wichtigsten Konse-

²¹ Juliá, *Sociedad*, S. 99f.

²² Clavero Arévalo, *España desde el centralismo*.

²³ Juliá, *Sociedad*, S. 100.

²⁴ Manuel Clavero Arévalo, *El ser andaluz*, Madrid 1984, S. 108.

quenzen der Präautonomien war aber, daß sie eine Grundlage für die Zahl und räumliche Abgrenzung der Autonomen Gemeinschaften schufen, die sich nach Verabschiedung der Verfassung konstituieren sollten.

Nachdem sich die Präautonomien konstituiert hatten, war der weitere Verlauf der Dezentralisierung in entscheidendem Maße von den künftigen Verfassungsbestimmungen abhängig. Während der Verfassungstext im Landesdurchschnitt mit 87,78 Prozent der abgegebenen Stimmen angenommen wurde, ergab sich im Baskenland, wo die Abgeordneten und Senatoren des PNV die Stimmenthaltung empfohlen hatten, ein völlig anderes Bild. 55 Prozent der Stimmberechtigten enthielten sich der Stimme, und nur 31 Prozent stimmten für die Verfassung. Die Empfehlung des PNV zur Stimmenthaltung war das Resultat der Zwietracht, die im verfassungsgebenden Prozeß zwischen den baskischen Nationalisten und den übrigen Gruppen über die Wiederherstellung des „Foralregimes“ herrschte. Die baskischen Nationalisten gingen davon aus, daß in Spanien verschiedene Völker leben und jedes von ihnen Träger von Souveränität sei, woraus sich ein Recht auf Selbstbestimmung ableite. Deshalb sollte die Wiederherstellung des „Foralregimes“ auf einem Pakt zwischen den repräsentativen Institutionen des spanischen Staates und des Baskenlandes beruhen. Dies hätte bedeutet, daß die spätere Entwicklung der baskischen Nation nicht dem verfassungsrechtlichen Rahmen, sondern stets dem Einvernehmen zwischen der Zentralregierung und den baskischen Institutionen unterworfen gewesen wäre. Die Position war nicht konsensfähig, wobei die ETA-Attentate und die Gegnerschaft gewisser Teile der Polizei und Guardia Civil den Handlungsspielraum zusätzlich begrenzten²⁵.

Weite Teile des Militärs standen einer territorialen Organisation des Staates durch autonome Regionen ablehnend gegenüber. Nur eine verschwindend geringe Minderheit befürwortete eine Dezentralisierung; die Mehrheit der Generäle sah in autonomen Regionen eine Gefahr für die Einheit des Vaterlandes. Besonders an dem bereits im Verfassungsvorentwurf auftauchenden Begriff „Nationalitäten“ wurde von verschiedenen höheren Offizieren in der rechten Presse heftige Kritik geübt²⁶. Bei der am 31. Oktober in beiden Kammern der Cortes getrennt durchgeführten Abstimmung über die Verfassung stimmten im Kongreß zwei der acht Repräsentanten des Militärs mit nein; im Senat stimmte von den drei vom König ernannten Senatoren des Militärs einer dagegen, die beiden anderen enthielten sich der Stimme²⁷. Kurze Zeit vor dem Referendum über die Verfassung wurde im November 1978 sogar ein Putschversuch (*Operation Galaxia*) aufgedeckt. Auch der Bombenterror der ETA nahm auf die zeitliche Dynamik der Arbeiten der Verfassungsväter nicht unerheblichen Einfluß. Gerade auf die Abfassung des Titels VIII der Verfassung, der in den Artikeln 137 bis 158 die Grundprinzipien der Dezentralisierung enthält, sollte sich dies in besonderem Maße auswirken. 1978 verübte die ETA 58 Attentate, die 65 Todesopfer forderten. Das bedeutete gegenüber dem Vorjahr ungefähr eine Versechsfachung.

²⁵ Solé Tura, *Nacionalidades*, S. 103.

²⁶ Zu den Äußerungen der höheren Offiziere siehe Beneyto, *Las autonomías*, S. 294.

²⁷ Thiery, *Autonomiestaat*, S. 92.

Angesichts dieses feindlichen Kontextes und aufgrund der sehr unterschiedlichen Positionen der am Verfassungsprozeß beteiligten Kräfte zur territorialen Neuordnung war es nicht verwunderlich, daß nur ein Minimalkonsens zustande kam, der weniger technisch perfekte, als vielmehr offene und flexible Regelungen enthielt.

In der mit der Ausarbeitung des Verfassungsvorentwurfs beauftragten Arbeitsgruppe war der baskische Nationalismus nicht direkt vertreten²⁸. Dem Katalanen Miquel Roca, der die Basken mitvertreten sollte, sprach der PNV rasch die Legitimation ab²⁹. Nach Auffassung von Jordi Solé Tura stellte die fehlende Vertretung der Basken einen Faktor dar, der sich auf die Debatte des Autonomiethemas und den Verfassungskonsens äußerst negativ auswirkte³⁰. Gregorio Peces-Barba allerdings meint, daß angesichts der vom PNV vertretenen Positionen seine Beteiligung an der Arbeitsgruppe letztlich nicht zu einer veränderten Haltung geführt hätte³¹. Miguel Herrero wiederum ist der Auffassung, daß der Ausschluß des PNV auf einer gemeinsamen Strategie von UCD und PSOE beruhte, die nationalistischen Kräfte in die Enge zu treiben und die politische Landschaft des Baskenlands unter den zwei gesamtspanischen Kräften aufzuteilen³².

Die drei genannten Verfassungsväter und Manuel Fraga Iribarne³³ schildern in ihren Veröffentlichungen – mit unterschiedlichen Bewertungen –, wie extrem gegensätzlich die in der Verfassungs-Arbeitsgruppe vertretenen Positionen waren. Auch wird sichtbar, daß man sich für die territoriale Neuorganisation des Staates nicht nur an der Verfassung der Zweiten Republik orientierte, sondern darüber hinaus Anregungen aus der (Regionen vorsehenden) italienischen Verfassung von 1949 und dem föderalen Bonner Grundgesetz von 1949 bezog³⁴. Nach Jordi Solé Tura lassen sich die verschiedenen Positionen folgendermaßen charakterisieren³⁵: 1. PSOE und PCE/PSUC vertraten ein föderales Staatsmodell mit dem Ziel der Schaffung politisch autonomer Regionen im gesamten Staatsgebiet, umfassender und klar abgegrenzter Kompetenzen für die Autonomen Gemeinschaften sowie der Einrichtung von Kooperations- und Koordi-

²⁸ Vgl. hierzu den Beitrag von Francisco Rubio Llorente im vorliegenden Band.

²⁹ Juliá, *Sociedad*, S. 94.

³⁰ Solé Tura, *Nacionalidades*, S. 92.

³¹ Peces-Barba, *Constitución de 1978*, S. 20.

³² Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, *La elaboración de la Constitución*, in: *Cuenta y Razón* 41, 1988, S. 67.

³³ Fraga Iribarne, *En busca*.

³⁴ Speziell zu den Einflüssen des Bonner Grundgesetzes siehe Pedro Cruz Villalón, *Landesbericht Spanien*, in: Christian Starck, *Grundgesetz und deutsche Verfassungsrechtsprechung im Spiegel ausländischer Verfassungsentwicklung*, Baden-Baden 1990, S. 193–223. Einen interessanten Vergleich des verfassunggebenden Prozesses in Spanien mit den entsprechenden Prozessen in Portugal, Brasilien und Chile unternehmen José Juan González Encinar/Jorge Miranda/Bolívar Lamounier/Dieter Nohlen, *El proceso constituyente. Deducciones de cuatro casos recientes: España, Portugal, Brasil y Chile*, in: *Revista de Estudios Políticos* 76, 1992, S. 7–27. Eine Bilanz der spanischen Verfassung nach zehn Jahren liefert Pedro Cruz Villalón, *Zehn Jahre spanische Verfassung*, in: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart* 37, 1988, S. 87–114.

³⁵ Solé Tura, *Nacionalidades*, S. 92 ff.

nationsmechanismen zwischen diesen und dem Staat. 2. Die katalanischen Nationalisten der CDC verlangten für die drei „historischen Nationalitäten“ (Katalonien, Baskenland und Galicien) eine möglichst umfassende politische Autonomie, wollten aber die übrigen Regionen auf das Niveau einer zweitrangigen Autonomie, nämlich einer rein administrativen Dezentralisierung, beschränkt sehen. Gemeinsam mit den Kommunisten kämpften sie besonders stark für die verfassungsrechtliche Verankerung des Begriffs der „Nationalitäten“ (*nacionalidades*). 3. Die rechte *Alianza Popular* (AP) optierte für eine rein administrative Dezentralisierung und widersetzte sich heftig einer politischen Dezentralisierung sowie der Anerkennung des Begriffs *nacionalidades*. 4. Die UCD schließlich war wenig festgelegt, wenngleich sich allmählich die Tendenz einer Verständigung mit den katalanischen Nationalisten und eine Ablehnung des föderalen Modells der Linken abzeichnete.

Der Verfassungsvorentwurf entsprach der föderalen Position von PSOE und PCE/PSUC. Er sah die Schaffung von regionalen Parlamenten und diesen verantwortlichen Regionalregierungen vor, enthielt eine klare Kompetenzabgrenzung in Form von drei Listen (ausschließliche Kompetenzen des Staates, ausschließliche der Autonomen Gemeinschaften und geteilte Kompetenzen) und fixierte an mehreren Stellen den überaus umstrittenen Begriff *nacionalidades*. Hinsichtlich der künftigen territorialen Organisation des spanischen Staates herrschte ein relativ klares Bild. In den abschließenden Etappen der Verfassungsgebung verwischte dieses Bild als Folge des Versuchs, Kompromisse zu schließen und ein möglichst hohes Maß an Zustimmung zu erreichen. Der Kompromiß kam zunächst durch eine Verständigung der UCD mit den katalanischen Nationalisten zustande. Danach ergab sich ein Konsens zwischen UCD und PSOE³⁶, dem sich später auch CDC und PCE/PSUC anschlossen.

Äußerst konfliktreiche Themen waren die Kompetenzen und Finanzen der Autonomen Gemeinschaften, die Wege zur Erlangung der Autonomie, der Senat, die Frage der Wiederherstellung des „Foralregimes“ im Baskenland und der Begriff *nacionalidades*, gegen den die rechte Presse eine heftige Polemik entfachte; sie geißelte ihn als eine „Konzession an den Separatismus“ und als „Attentat auf die Einheit der Nation“. Aus dem schließlich erzielten Kompromiß ergaben sich u. a. folgende Konsequenzen: 1. die Einführung von zwei verschiedenen Modellen von Autonomen Gemeinschaften; 2. die Verwandlung der klaren Kompetenzaufteilung in ein jetzt aus zwei Listen bestehendes „Labyrinth“; 3. die Aufgabe der Konzeption des Senats als einer echten „Kammer der Nationalitäten und Regionen“ mit von deren Parlamenten gewählten Senatoren; 4. die Streichung des Begriffs „Nationalitäten“ im Text, ausgenommen in Art.2 der Verfassung.

Die ursprüngliche Fassung des Art.2 lautete: „Die Verfassung gründet sich auf die Einheit Spaniens und die Solidarität zwischen seinen Völkern und anerkennt das Recht auf Autonomie der Nationalitäten und Regionen, aus denen es besteht.“ Jordi Solé Tura zufolge entsprach diese Formulierung einem föderalen Staatsverständnis. Die

³⁶ Juliá, Sociedad, S. 95; vgl. auch Peces-Barba, Constitución de 1978, S. 125 f.; Fraga Iribarne, En busca, S. 113; Herrero y Rodríguez de Miñón, La elaboración, S. 68.

endgültige Fassung lautete: „Die Verfassung gründet sich auf die unauflösbare Einheit der spanischen Nation, gemeinsames und unteilbares Vaterland aller Spanier; und anerkennt und garantiert das Recht auf Autonomie der Nationalitäten und Regionen, aus denen sie besteht, und auf die Solidarität zwischen ihnen.“ Diese Ergänzungen bedeuteten einen Rückschlag in Richtung Zentralismus; zugleich drücken sich in ihnen die Widersprüche der *Transición* und die damals bestehende Krätekonstellation aus³⁷.

Der sprachlich-kulturellen und politisch-historischen Vielfalt der Teilgebiete Spaniens Rechnung tragend, wurde in Art. 2 verankert, daß sich die verschiedenen Nationalitäten und Regionen einer einzigen (der spanischen) Nation einfügen, die als eine zusammengesetzte (*compuesta*) oder komplexe (*compleja*) Nation gedacht wird³⁸. Diese „Nation der Nationen“ ist – wie Miguel Herrero zu Recht betont – im Zusammenhang mit der Monarchie zu sehen³⁹. Das bedeutet, daß verschiedene Nationalitäten und Regionen unter einer Krone zusammenleben, wie es schon einmal in der Geschichte Spaniens, während des 16. und 17. Jahrhunderts, der Fall war.

Die Weichenstellungen der Verfassung für die Dezentralisierung

Was die territoriale Gliederung des Staates betrifft, sucht man im Verfassungstext vergeblich nach einer präzisen Definition. Auch die Zahl der Autonomen Gemeinschaften und ihre räumliche Abgrenzung wird mit keinem Wort erwähnt. Freilich war bei dieser Frage durch die Existenz der Präautonomien bereits eine Vorentscheidung getroffen. Darüber hinaus sollte nach dem Wunsch der Verfassungsgeber die endgültige Gliederung des Staatsgebietes aus dem Zusammenspiel zweier Faktoren hervorgehen: einerseits aus den Verfassungsnormen über die verschiedenen Wege (hauptsächlich die der Art. 143 und 151), Möglichkeiten und Grenzen der Dezentralisierung, andererseits aus dem „dispositiven“ Prinzip, d. h. der Initiative jener Gebietseinheiten, die künftig ihren aktiven Willen nach Selbstregierung bekunden würden.

Die Kompetenzverteilung zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften zeigt viele Widersprüche und Unklarheiten, die auch dazu beigetragen haben, daß es in diesem Bereich zu einer Flut von Konflikten gekommen ist, die vom Verfassungsgericht zu lösen waren. Sie läßt sich aus dem Verfassungstext allein nicht begreifen und wird nur verständlich aus der Synopse und kombinierten Interpretation von Verfassung, jedem einzelnen Autonomiestatut, den Dekreten zur Übertragung der Kompetenzen und vor allem der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes⁴⁰.

³⁷ Solé Tura, *Nacionalidades*, S. 100 f.

³⁸ Pedro Cruz Villalón, *Die Neugliederung des Staates durch die Autonomen Gemeinschaften*, in: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart* 34, 1985, S. 199.

³⁹ Miguel Herrero y Rodríguez stellt diesen Zusammenhang in seinem Buch *El principio monárquico her*; zitiert nach Morodo, *La transición*, S. 204 f.

⁴⁰ Vgl. Nohlen/Hildenbrand, *Spanien*, S. 318–323. Zur Vertiefung vgl. Javier Pérez Royo, *Die Verteilung der Kompetenzen zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften*, in: Nohlen/González Encinar, *Der Staat*, S. 103–124.

Auch für die wichtige Frage der Finanzen der Autonomen Gemeinschaften sind etwa im Vergleich zum Bonner Grundgesetz die Verfassungsbestimmungen knapp und wenig präzise. Die „eigentliche Finanzverfassung“ der Autonomen Gemeinschaften sollte erst das am 22. September 1980 verabschiedete Organgesetz über die Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften werden. Die wichtigsten Regelungen enthalten die Art. 133 (Steuererhebungsgewalt), 156 (Finanzautonomie der Autonomen Gemeinschaften), 157 (finanzielle Ressourcen der Autonomen Gemeinschaften) und 158 (Interterritorialer Ausgleichsfonds). Von Interesse ist ferner die erste Zusatzbestimmung der Verfassung, welche die historischen Rechte der „Foralgebiete“, also der drei baskischen Provinzen und Navarras, „schützt und achtet“ und somit die Grundlage für das besondere Finanzierungssystem der Autonomen Gemeinschaften⁴¹ Baskenland und Navarra schuf. Schließlich weist die dritte Zusatzbestimmung auf das spezielle wirtschaftliche und steuerliche System der Kanarischen Inseln hin.

Die genannten Beispiele zeigen, daß wichtige Grundentscheidungen über die künftige territoriale Organisation des Staates in der Verfassung ausgeklammert und auf die Zukunft verschoben, somit in den Aushandlungsprozessen zwischen den politischen Kräften entschieden wurden. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist damit die Regelung der Dezentralisierung „kein juristisches Meisterstück“ (Solé Tura), sondern in weiten Teilen ein „fauler Kompromiß“ (González Encinar). Dennoch war sie aus politischer Sicht die einzig mögliche Lösung, d. h. der einzig durchsetzbare Minimalkonsens, der bei extremen Interessengegensätzen erreicht werden konnte. Ganz im Sinne des Verfassungsverständnisses Rudolf Smends („Anregungen und Schranken“) hat es der Verfassungegeber vorgezogen, unter Inkaufnahme von Ungereimtheiten und Widersprüchen in etlichen Bereichen keine eindeutigen und endgültigen, sondern vielmehr flexible und für spätere Interpretationen und Aushandlungen offene Regelungen zu treffen.

Artikel 2 der Verfassung definiert, daß „innerhalb der unauflöselichen Einheit der spanischen Nation, dem gemeinsamen und unteilbaren Vaterland aller Spanier“, den *nacionalidades* und *regiones* das Recht auf Autonomie anerkannt und garantiert wird. Ferner wird durch Art. 137 festgelegt, daß sich der Staat in Municipien, Provinzen und die sich konstituierenden Autonomen Gemeinschaften organisiert und all diesen territorialen Einheiten Autonomie bei der Wahrnehmung ihrer jeweiligen Interessen zuweist. Die Anerkennung dieses Pluralismus zeigt sich auch darin, daß Art. 3 neben dem Kastilischen, als „offizieller spanischer Sprache des Staates, deren Beherrschung bzw. Benutzung eine Pflicht und ein Recht aller Spanier ist“, auch den „anderen spanischen Sprachen“ in den betreffenden Autonomen Gemeinschaften offiziellen Status zuerkennt.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, daß die Verfassung diesem Autonomieprinzip als notwendiges Gegenstück das Prinzip der Solidarität zwischen den Nationalitäten

⁴¹ Vgl. dazu Andreas Hildenbrand, Die Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften, in: Nohlen/González Encinar, Der Staat, S. 125–176; speziell zum Baskenland und zu Navarra siehe Manuel Medina Guerrero, Los regímenes financieros forales en la Constitución de 1978, Oñate 1991.

und Regionen hinzufügt. Dieses Solidaritätsprinzip ist (wie das Autonomieprinzip) ein Leitmotiv der Verfassung, wie seine Verankerung in den Art. 2 (Solidarität zwischen den Nationalitäten und Regionen), 138 (Solidarität und territorial ausgewogene Entwicklung), 156 (Finanzautonomie) und 158 (Interterritorialer Ausgleichsfonds) bestätigt. Mit ihm wird jede aus der territorialen Neuorganisation resultierende Ungleichheit oder Diskriminierung abgelehnt und zugleich (v. a. durch Art. 138 und 158) dem Staat der Auftrag gegeben, im Rahmen der Regionalpolitik und anderer *policies* die in Spanien besonders stark ausgeprägten regionalen Entwicklungsdisparitäten auszugleichen⁴².

Von zentraler Bedeutung war die verfassungsrechtliche Verankerung zweier grundverschiedener Modelle von Autonomen Gemeinschaften: Bei dem „gewöhnlichen“ Modell des Art. 143 können die auf diesem Weg sich bildenden Autonomen Gemeinschaften in ihren Autonomiestatuten innerhalb der Materienliste des Art. 148 der Verfassung Kompetenzen übernehmen. Dieses durch ein niedrigeres Kompetenzniveau gekennzeichnete gewöhnliche Modell konnte die Grundlage sowohl für eine rein administrative wie für eine politische Dezentralisierung liefern. Die Verfassung ließ offen, ob es sich bei den (nicht näher gekennzeichneten) Kompetenzen um legislative oder verwaltungsmäßige Befugnisse handelt. Ebenso sollten erst die von den politischen Kräften auszuhandelnden Autonomiestatute festlegen, ob die Autonomen Gemeinschaften dieses Modells auch Parlamente und Regierungen als Organe einer politisch autonomen Gebietskörperschaft besitzen würden.

Das „außergewöhnliche Modell“ des Art. 151 beinhaltet eine politische Autonomie, da die Autonomen Gemeinschaften in diesem Fall Parlamente und Regierungen (Art. 152 der Verfassung) sowie legislative Kompetenzen besitzen. Außerdem ist das Niveau ihrer Kompetenzen höher, da diese im Rahmen eines umfangreicheren Materienkatalogs ausgeübt werden können. Die Bildung einer Autonomen Gemeinschaft dieses Modells wurde den drei „historischen Nationalitäten“ wesentlich leichter gemacht als anderen Gebieten, die sich möglicherweise auf diesem Weg zu einer Autonomen Gemeinschaft konstituieren wollten. Gemäß der zweiten Übergangsbestimmung der Verfassung mußten die drei „historischen Nationalitäten“ Katalonien, Baskenland, Galicien ihren in der Zweiten Republik bereits manifestierten Autonomiewillen nicht mehr erneut zum Ausdruck bringen. Von den anderen Regionen dagegen verlangte die Verfassung die Beschreitung eines Weges, der mit zahlreichen Hindernissen gepflastert war⁴³.

Auch für die Ausarbeitung der Autonomiestatute hat die Verfassung deutliche Unterschiede zwischen den beiden Modellen verankert. Beim gewöhnlichen Modell

⁴² Vgl. Andreas Hildenbrand, Die Reform der Regionalförderung in Spanien, in: Raumforschung und Raumordnung 5–6, 1988, S. 270–276; ders., EL FEDER y Andalucía: análisis de las primeras acciones de la política regional comunitaria, in: Revista de Estudios Andaluces 9, 1987, S. 111–148.

⁴³ So müssen zusätzlich zur Initiative der Provinzialräte in jeder Provinz drei Viertel der Gemeindevertretungen (Ayuntamientos) die Konstituierung einer Autonomen Gemeinschaft beantragen, und anschließend muß die absolute Mehrheit der Wahlberechtigten einer jeden Provinz in einem Referendum einem solchen Antrag zustimmen.

wurde das Autonomiestatut von einer Versammlung ausgearbeitet, die aus den Mitgliedern der Provinzialräte und den für die jeweiligen Provinzen gewählten Mitgliedern der Cortes bestand. Danach konnte das Autonomiestatut von den Cortes als Organgesetz verabschiedet werden. Beim außergewöhnlichen Modell hingegen gestaltete sich die Ausarbeitung des Statuts weitaus komplizierter. Verlangt wurde vor allem die Zustimmung der absoluten Mehrheit der gültigen Stimmen in jeder Provinz, bevor das Statut von den Cortes verabschiedet werden konnte.

Trotz aller Unterschiede hat die Verfassung die Möglichkeit einer späteren Gleichstellung des gewöhnlichen mit dem außergewöhnlichen Modell berücksichtigt. Art. 148.2 der Verfassung eröffnet nämlich den Autonomen Gemeinschaften des gewöhnlichen Modells die Möglichkeit, fünf Jahre nach Inkrafttreten ihrer Autonomiestatute ebenfalls das höhere Kompetenzniveau zu übernehmen. Da dieses höhere oder quantitativ umfangreichere Niveau auch legislative Kompetenzen enthält, können jene Autonomen Gemeinschaften letztlich ebenfalls die politische Autonomie mit der entsprechenden Organstruktur erhalten. Deshalb spricht man vom Art. 143 auch als dem „langsamen Weg“ zur politischen Autonomie. Hervorzuheben ist, daß man den drei „historischen Nationalitäten“ in der Verfassung von 1978 eine Sonderstellung eingeräumt hat. Von Anfang an waren für sie gemäß der zweiten Übergangsbestimmung die politische Autonomie und das höhere Kompetenzniveau vorgesehen. Außerdem ist von Interesse, daß mit der Verfassung auch eines der wichtigen Verfassungsorgane Spaniens, die Krone, eine neue Bedeutung erhielt. Sie ist einerseits das Symbol der Einheit des Staates, andererseits wird sie aber auch als Integrationsfaktor der Regionen begriffen. So schwört der König bei seiner Proklamation, die Rechte der Autonomen Gemeinschaften zu achten (Art. 61).

Regionalismus und Dezentralisierung des Staates (1979–1983)

Mit der Konstituierung der Autonomen Gemeinschaften des Baskenlandes und Kataloniens begann 1979 die Institutionalisierung des Dezentralisierungsprozesses. Bevor die konkreten Verhandlungen über die Autonomiestatute beider Regionen aufgenommen werden konnten, wurde die politische Dynamik zunächst durch die am 1. März 1979 abgehaltenen Parlamentswahlen beeinflusst. In einigen Regionen schnitten die regionalen Parteien relativ gut ab. Die Wahlergebnisse signalisierten einen weiteren Anstieg des Regionalismus. Mehrere regionale Parteien waren nun im Abgeordnetenhaus vertreten. Bemerkenswert waren zum einen der Zuwachs, den die radikale, für die Unabhängigkeit des Baskenlandes Eintretende und *ETA-militar* nahestehende *Herri Batasuna* (HB) erhielt, zum anderen der Erfolg des *Partido Socialista de Andalucía*, der im Parlament eine eigene Fraktion bilden konnte. Ferner bestätigte sich der Wahlerfolg der regionalen Parteien auch bei den ersten demokratischen Kommunalwahlen am 3. April 1979.

Neben dem Ergebnis der Parlamentswahlen war für die weitere Entwicklung wichtig, daß in einigen anderen Regionen auf die in der Verfassung vorgenommene „Bevor-

zugung“ der „historischen Nationalitäten“ mit einer Verstärkung der Autonomieansprüche reagiert wurde. In Valencia, Aragonien, auf den Kanarischen Inseln und in Andalusien wollte man sich nicht mit einer Autonomie zweiter Klasse begnügen. Dieser Anspruch wurde vor allem dadurch untermauert, daß man in der regionalen Geschichte eifrig nach Besonderheiten suchte, die es zu rechtfertigen schienen, die eigene Region ebenfalls als eine „Nationalität“ einzustufen. Dies geschah insbesondere in Andalusien und in Valencia, weshalb es nicht erstaunt, daß in den später verabschiedeten Autonomiestatuten beider Regionen der Begriff „Nationalität“ erscheint. Auf der anderen Seite legte der Präsident der *Generalitat*, Josep Tarradellas, Wert darauf, „daß Katalonien nicht das gleiche ist wie die Mancha“⁴⁴.

In diesem politischen Kontext begannen die Verhandlungen um die Autonomiestatute des Baskenlandes und Kataloniens. Aufgrund ihrer Langwierigkeit verlagerten sich beide Aushandlungsprozesse aus dem Parlament und wurden schließlich direkt von den politischen Führern zu Ende gebracht. Über den Entwurf des baskischen Autonomiestatuts (*Estatuto de Guernica*) wurde im Juli 1979 zwischen Ministerpräsident Adolfo Suárez (UCD) und Carlos Garaikoetxea (PNV), dem neuen Präsidenten des *Consejo General Vasco*, eine Einigung erzielt. Die bei den Verhandlungen auftauchenden Konflikte kreisten um die ökonomischen Kompetenzen, das baskische Fernsehen und die baskischen Polizeikräfte; des weiteren um die vom PNV geforderten Rechte auf Souveränität und Selbstbestimmung, die freilich – da inkompatibel mit der spanischen Verfassung – letztlich nicht in das Autonomiestatut aufgenommen wurden. In Art. 2 wurde festgelegt, daß auch Navarra das Recht habe, Bestandteil des Baskenlandes zu werden, wobei auf das in der vierten Zusatzbestimmung der Verfassung vorgesehene Verfahren (u. a. Referendum) der möglichen Eingliederung verwiesen wurde. Diese ist aber äußerst unwahrscheinlich, da die Forderungen der baskischen Nationalisten bei der nicht-baskischen Bevölkerungsmehrheit Navarras auf Ablehnung stoßen.

Im August 1979 verständigten sich dann auch die Zentralregierung und die Repräsentanten der drei wichtigsten Parteien der damaligen katalanischen Regierung (CiU, PSUC, PSC) über einen Entwurf, der sich am Autonomiestatut von 1932 orientierte. Besonders hart wurde um die Regelungen der Kompetenzen im Bereich des Erziehungswesens und des Fernsehens gerungen, doch der zuvor über das baskische Statut erzielte Konsens erleichterte die Einigung⁴⁵.

Nach Billigung durch die baskischen und katalanischen Wähler in den Referenden vom 25. Oktober 1979 – mehr als 90 Prozent der abgegebenen Stimmen waren für die Annahme – wurden beide Autonomiestatute am 18. Dezember 1979 verkündet. Im Gegensatz zum Verfassungsreferendum hatte der PNV der Bevölkerung dieses Mal die positive Stimmabgabe empfohlen. HB und ETA, die durch Attentate (mit 78 Todesopfern allein 1979) die Ausarbeitung der Statute überschattet hatten, blieben bei ihrer ablehnenden Haltung. Durch die Wahlen zu den ersten autonomen Parlamenten im Bas-

⁴⁴ Beneyto, *Las Autonomias*, S. 303.

⁴⁵ Vgl. Juliá, *Sociedad*, S. 115; Villalón, *Die Neugliederung*, S. 214. Die Ausarbeitung des baskischen Autonomiestatuts schildert Virginia Tamayo Salaberría, *Génesis del Estatuto de Gernika*, Oñate 1991.

kenland (9. März 1980) und in Katalonien (20. März 1980) fand die Institutionalisierung dieser Autonomen Gemeinschaften ihren formellen Abschluß. In beiden Wahlen konnten die bürgerlichen regionalen Parteien (PNV bzw. CiU) Siege erringen, wohingegen die gesamtspanischen Parteien UCD und PSOE relativ schlecht abschnitten.

In dem Bestreben, eine der baskischen und katalanischen ebenbürtige Autonomie zu erlangen, beschlossen in der zweiten Jahreshälfte 1979 Andalusien, Valencia, Aragonien und die Kanarischen Inseln, den Weg des Art. 151 zu beschreiten. Andere Territorien wie Asturien, Kantabrien und La Rioja interpretierten das über den Weg der Art. 143 und 146 erreichbare gewöhnliche Modell politisch und versuchten, auf diese Weise eine politische Autonomie zu erreichen. Von Interesse ist, daß man in Kreisen der regierenden UCD damals die später für Andalusien relevant werdende Vorstellung hatte, daß die politische Autonomie zumindest in den ersten fünf Jahren allein für die drei „historischen Nationalitäten“ reserviert sein sollte. Der Weg des Art. 151 sollte dementsprechend nur die Funktion haben, „die formelle Verankerung einer Ungleichbehandlung zu verhindern“⁴⁶.

In zwei Autonomen Gemeinschaften (Baskenland, Katalonien) konnte die UCD die Regierungsgewalt nicht ausüben, und die Wahlerfolge der regionalen Parteien in anderen Regionen, insbesondere in der bevölkerungsstärksten und deshalb politisch wichtigen Region Andalusien, ließen in der UCD Befürchtungen aufkommen, daß möglicherweise durch Paktieren der regionalen Parteien mit der Linken die UCD bei künftigen Regionalwahlen in die Minderheit geraten könnte. Vor allem in Andalusien und Valencia, wo der PSOE besonders stark vertreten war, witterte man die Gefahr des Machtverlusts durch künftig von der Linken gestellte Regionalregierungen.

Aus Gründen des Machtkalküls legte deshalb die UCD-Regierung nun im Dezentralisierungsprozeß den Rückwärtsgang ein. Im Fall Andalusiens versuchte sie, in Konfrontation mit dem PSOE sowie Teilen der eigenen Partei das Autonomieverfahren gemäß Art. 151 zu verhindern und durch das Verfahren nach Art. 143 und 146 zu ersetzen. In der durch eine eigene Sprache und Kultur geprägten „historischen Nationalität“ Galiciens, wo die zweite Übergangsbestimmung der Verfassung die Konstituierung einer Autonomen Gemeinschaft des politischen Modells vorsah, besaß die UCD durch ihre absolute Mehrheit eine Hochburg und konnte unter weitgehender Ausschaltung der übrigen politischen Kräfte den Entwurf des Autonomiestatus in eigener Regie ausarbeiten. In dieser konservativ orientierten Region, deren regionalistische Kräfte traditionell schwach sind und sich im Demokratisierungsprozeß fast ausschließlich auf dem linken bis ultralinken Flügel des politischen Spektrums verorteten⁴⁷, zielten die Bemühungen der UCD darauf ab, die Stellung des Staates gegenüber der künftigen Autonomen Gemeinschaft zu stärken.

⁴⁶ Villalón, Die Neugliederung, S. 217.

⁴⁷ Vgl. Ramón Maíz, El nacionalismo gallego: apuntes para una hegemonía imposible, in: Hernández/Mercadé, Estructuras, S. 186–243; César E. Díaz López, The Politization of Galician Cleavages, in: Stein Rokkan/Derek W. Urwin (Hrsg.), The politics of territorial identity, London/Beverly Hills 1982, S. 389–424.

In den Entwurf des Autonomiestatus Galiciens, dessen parlamentarische Verhandlung im Oktober 1979 begonnen worden war, hatte die UCD allein mit ihren Stimmen eine auf der Theorie der „Horizontalgesetze“ basierende Klausel eingebaut, die im Endergebnis eine Unterordnung der autonomen legislativen Gewalt unter die gesetzgebende Gewalt des Staates bedeutete. Die besondere politische Brisanz dieser Klausel, die für das galicische und alle noch folgenden Autonomiestatute Geltung haben sollte, bestand darin, daß hierdurch zwei Klassen von Autonomen Gemeinschaften geschaffen wurden: einerseits das Baskenland und Katalonien, wo diese Klausel keine Geltung haben sollte, andererseits die restlichen Autonomen Gemeinschaften. Gegen die Klausel erhob sich heftiger Protest der linken und regionalen Parteien Galiciens, der sich in der „Einheitskampagne gegen das UCD-Statut“ formierte. Da die UCD unter diesen Umständen bei einem Referendum über den Entwurf eine Niederlage befürchtete, wurde er nicht zur Abstimmung gestellt. Der galicische Autonomieprozeß blieb bis Ende 1980 blockiert. Erst nachdem der Verfassungsausschuß entsprechende Veränderungen des Entwurfs vorgenommen hatte, wurde er schließlich im Referendum vom 21. Dezember 1980 gebilligt. 73 Prozent der abgegebenen Stimmen waren dafür, doch war mit nur 29 Prozent die (in dieser Region stets niedrige) Abstimmungsbeteiligung äußerst gering. Aus den Wahlen zum autonomen Parlament ging die rechte *Alianza Popular* (AP) am 20. Oktober 1981 als Siegerin hervor.

In Andalusien hatten sich im Dezember 1978 die wichtigsten politischen Kräfte der Region und die vom PSOE geführte präautonome Regierung (*Junta de Andalucía*) im Autonomiepakt von Antequera auf die Konstituierung einer Autonomen Gemeinschaft des politischen Modells gemäß Art. 151 geeinigt. Verschiedene Vorschriften dieses Artikels waren bereits erfüllt, das Datum für das erforderliche Referendum bereits einvernehmlich zwischen Madrid und Sevilla festgelegt, als die weitere Entwicklung Neuüberlegungen der UCD zur „Rationalisierung der Autonomien“ unterstellt wurde⁴⁸. Dem neuen Konzept zufolge sollten nur die drei „historischen Nationalitäten“ die politische Autonomie unmittelbar erhalten, die künftigen Autonomen Gemeinschaften aber sich nur auf dem langsamen Weg der Art. 143 und 146 konstituieren können. Für Valencia, Aragonien und die Kanarischen Inseln, die ebenso wie Andalusien das Verfahren bereits eingeleitet hatten, bedeutete dies einen Rückschlag. Große Entrüstung gab es vor allem in Andalusien, nicht nur bei der Bevölkerung und den politischen Gegnern der UCD, sondern auch in deren eigenen Reihen. Am deutlichsten kam dies im Parteiaustritt des Vorsitzenden der andalusischen UCD, des früheren Regionen- und amtierenden Kultusministers Manuel Clavero Arévalo, zum Ausdruck, der sich später in der Referendumskampagne für die Autonomie nach Art. 151 engagierte. Die UCD unternahm eine massive Propaganda für die Stimmenthaltung beim Referendum und versuchte mit vielfältigen technischen Tricks, das Abstimmungsergebnis zu beeinflussen⁴⁹.

⁴⁸ Hierzu Andreas Hildenbrand/Dieter Nohlen, Regionalismus und politische Dezentralisierung in Spanien nach Franco, in: Bernecker/Oehrlein (Hrsg.), Spanien heute, S. 63 f.

⁴⁹ Beispielsweise war die Formulierung der Frage auf den Wahlzetteln des Referendums verwirrend und erwähnte die Begriffe Autonomie und Andalusien nicht; vgl. Geiselhardt, Andalusien, S. 225.

Am 23. Juni 1979 hatte die präautonome *Junta de Andalucía* mit den Stimmen der UCD einstimmig beschlossen, für Andalusien die Autonomie nach Art. 151 anzustreben, und ihr am 15. August 1979 vorgelegter Entwurf des Autonomiestatuts (*Estatuto de Carmona*) entsprach diesem Ziel. Schließlich sprach sich im Referendum vom 28. Februar 1980 die Mehrheit der Wahlberechtigten in Andalusien eindeutig für die Autonomie nach Art. 151 aus; dennoch fehlten in einer der am wenigsten bevölkerten Provinzen (Almería) am Ende ca. 20000 Stimmen, um auch in dieser Provinz die von der Verfassung für jede der acht Provinzen Andalusiens verlangte Mehrheit der Wahlberechtigten zu erzielen⁵⁰. Trotz des „Scheiterns des Referendums“ bedeutete das Ergebnis – 55,8 % der Wahlberechtigten hatten für die Autonomie gestimmt – eine politische Niederlage der UCD-Regierung. Gleichwohl war der andalusische Autonomieprozeß nach diesem Resultat für längere Zeit blockiert.

Der Weg zum Kompromiß und zur Lösung sollte acht Monate dauern; er war durch hartnäckige Auseinandersetzungen und viele Zwischenvorschläge gekennzeichnet. Hervorzuheben ist hierbei das überraschende Paktieren des PSA mit der UCD-Regierung. Für die Unterstützung in der Vertrauensfrage am 16. September 1980 hatte die UCD-Regierung in geheimen Verhandlungen dem PSA zugestanden, über den Weg des Art. 144 die Konstituierung der Autonomen Gemeinschaft Andalusien auf den Weg zu bringen, wobei diese mit denselben Institutionen und Kompetenzen wie nach Art. 151 ausgestattet sein könne. Freilich hatte die UCD bei dieser Absprache auch machtpolitische Erwägungen im Auge: eine Stärkung des PSA auf Kosten des PSOE. Die endgültige Lösung der andalusischen Autonomiefrage wurde erst durch die Einigung zwischen UCD und PSOE im Oktober 1980 ermöglicht. Die aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht unbedenkliche Lösung bestand darin, mittels einer Novellierung des Gesetzes über die Regelung der Referenden zu erlauben, daß Andalusien im folgenden Jahr die zur Konstituierung als Autonome Gemeinschaft noch fehlenden Prozeduren des Art. 151 absolvieren konnte.

Nach der Billigung des Entwurfs des Autonomiestatuts durch die Versammlung der andalusischen Parlamentarier im April 1981 wurde das Statut im Referendum vom 20. Oktober 1981 bei einer Stimmenthaltung von 47 Prozent mit 90 Prozent der abgegebenen Stimmen angenommen und am 30. Dezember verkündet. In den ersten andalusischen Parlamentswahlen errangen die Sozialisten am 23. Mai 1982 einen überwältigenden Wahlsieg (52 Prozent der Stimmen). Andalusien sollte die einzige Autonome Gemeinschaft bleiben, die nach Art. 151 gebildet wurde. In den drei anderen Regionen, die für diesen Weg optiert hatten, war es der UCD unter großen Schwierigkeiten gelungen, die jeweiligen Autonomieprozesse zum Stillstand zu bringen.

Der andalusische Autonomieprozeß hatte für die gesamtspanische Politik eine herausragende Bedeutung. Erstens schaufelte sich die zusehends durch interne Zwistigkeiten geschwächte UCD in der bevölkerungsreichen Region durch ihr Taktieren selbst ihr politisches Grab. Zweitens, eng damit zusammenhängend, begann der Auf-

⁵⁰ Zu Hintergründen und den nach Teilräumen desaggregierten Ergebnissen siehe Antonio Porras Nadales, *El referéndum*, in: *Revista de Estudios Políticos* 15, 1980, S. 175–194.

stieg des PSOE, der nach den Siegen bei den andalusischen und den gesamtstaatlichen Parlamentswahlen 1982 zum ersten Machtwechsel in der Demokratie führte. Drittens mußte die andalusische Regionalpartei PSA für ihr von den Wählern nur wenig verstandenes Paktieren mit der UCD einen hohen Preis bezahlen: Mit lediglich drei Parlamentssitzen blieb sie weit hinter ihren eigenen Erwartungen zurück. Viertens wurde in Andalusien für die späteren Autonomie-Vereinbarungen zwischen UCD und PSOE insofern die politische Vorentscheidung getroffen, als man eine gleichförmige Interpretation des Titels VIII der Verfassung in dem Sinne vornahm, daß letztlich alle Autonomen Gemeinschaften ein Parlament und legislative Kompetenzen haben sollten. Mit dem Referendum vom 28. Februar 1980 verwandelte Andalusien in eine Regel, was man zuvor nur als Ausnahme anwenden wollte⁵¹.

Was die Konstituierung der restlichen Autonomen Gemeinschaften betraf, blieb der Autonomieprozeß bis zum gescheiterten Staatsstreich vom 23. Februar 1981 blockiert. Die interne Krise der UCD, die Aufgabe der Konsenspolitik seitens des PSOE und die neue Strategie dieser Oppositionspartei, sich als Alternative zur UCD-Regierung zu profilieren, verhinderten eine Verständigung zwischen den beiden größten Parteien, von der ein Ende der Blockierung abhing.

Mit dem Scheitern des Staatsstreichs wenige Tage nach dem Rücktritt von Regierungschef Adolfo Suárez am 29. Januar 1981 sollte sich die Situation jedoch schlagartig ändern. Jetzt wurde die Bekämpfung des ETA-Terrorismus – 1980 hatte die ETA 72 Attentate verübt, die 96 Todesopfer forderten – mit verstärkter Beteiligung des Militärs intensiviert. Die nunmehr von Calvo-Sotelo geleitete UCD-Regierung brachte einen (letztlich nie als Gesetz verabschiedeten) Gesetzentwurf in den Cortes ein, der eine Reihe von Fragen hauptsächlich symbolischer Natur betraf, gegenüber denen die Streitkräfte besonders sensibel zu sein schienen. Andererseits verkündete *ETA-político militar* die Beendigung ihres bewaffneten Kampfes. Die für die Dezentralisierung des Staates aber weitaus wichtigste Konsequenz des Putschversuches war, daß unter dem Schock dieses Ereignisses UCD und PSOE nun aufeinander zuzugingen und sich um eine Verständigung in der Frage der Autonomie bemühten.

Die Verhandlungen, an denen sich die regionalen Parteien Kataloniens, des Baskenlandes und Andalusiens von Anfang an nicht beteiligten und aus denen sich später die Kommunisten und die damalige Rechtskoalition (*Coalición Democrática*) zurückzogen, endeten im Juli 1981 mit den von der UCD-Regierung und dem PSOE allein unterzeichneten Autonomievereinbarungen (*Acuerdos Autonómicos*). UCD und PSOE hatten daran ihr je spezifisches Interesse: Die UCD war an einem wohlgeordneten und von oben gesteuerten Autonomieprozeß interessiert und wollte Konflikte vermeiden, wie sie in Andalusien aufgetreten waren. Der PSOE hingegen war bestrebt, sich als politische Alternative zu konsolidieren. Ferner kam als den Konsens erleichternde Rahmenbedingung hinzu, daß beide Parteien in den noch zu schaffenden Autonomen Gemeinschaften über die Mehrheit verfügten.

⁵¹ Javier Pérez Royo, La centralidad de Andalucía, in: Diario 16 vom 28.2. 1992, S. 53.

Die Autonomievereinbarungen sahen für die Konstituierung der künftigen Autonomen Gemeinschaften nicht mehr den Weg nach Art. 151, sondern generell und allein den Weg nach Art. 143 vor. Mit der Entscheidung für diesen Weg wurde aber zugleich eine politische Interpretation des gewöhnlichen Modells vorgenommen, denn alle sich auf diese Weise bildenden Autonomen Gemeinschaften sollten von Anfang an über politische Autonomie verfügen. Diese Entscheidung zugunsten einer politischen Autonomie für alle war das wichtigste Element der Vereinbarungen, deren Inhalt aus den Vorschlägen zweier Expertenkommissionen hervorgegangen war⁵². Es wurde außerdem vereinbart, daß die politische Dezentralisierung das gesamte Staatsgebiet betreffen, nach Möglichkeit die Entstehung von Ein-Provinz-Gemeinschaften vermeiden und bis zum 1. Februar 1983 abgeschlossen sein sollte. Von Bedeutung war auch die Vereinbarung einer Sonderregelung für Valencia und die Kanarischen Inseln, die beiden Gebieten sofort das höhere bzw. umfangreichere Kompetenzniveau ermöglichen sollte, wie sie die Autonomen Gemeinschaften der drei „historischen Nationalitäten“ und Andalusien besaßen. Ferner gab es Bestimmungen zur Bildung der Ein-Provinz-*Comunidad Autónoma* von Madrid und über die Wiederherstellung des traditionellen „Foralregimes“ der künftigen Autonomen Gemeinschaft Navarra, die auch das höhere Kompetenzniveau erhalten sollte. Schließlich enthielten die Vereinbarungen zwei Gesetzentwürfe, welche den in Art. 158 vorgesehenen Interterritorialen Ausgleichsfonds (FCI) und das bereits erwähnte Organgesetz zur Harmonisierung des Autonomieprozesses (LOAPA) zum Gegenstand hatten.

Auf der Grundlage der *Acuerdos Autonómicos* konstituierten sich 13 weitere Autonome Gemeinschaften. Noch unter der letzten UCD-Regierung unter Leopoldo Calvo-Sotelo und mit Rafael Arias-Salgado als Minister für territoriale Verwaltung traten zwischen Januar und September 1982 die Autonomiestatute von Andalusien, Asturien, Kantabrien (Provinz Santander), La Rioja (Provinz Logroño), Murcia, Valencia, den Kanarischen Inseln, Navarra, Kastilien-La Mancha und Aragonien in Kraft. Die Statute für die Balearen, Kastilien-León, Extremadura und Madrid wurden nach dem Wahlsieg des PSOE am 28. Oktober 1982 bereits durch die Regierung von Felipe González erlassen.

Die Institutionalisierung dieser 13 Autonomen Gemeinschaften wurde durch die am 8. Mai 1983 abgehaltenen Wahlen zu den autonomen Parlamenten und die anschließenden Regierungsbildungen abgeschlossen. Bei diesen und den am gleichen Tag stattfindenden Gemeinde- und Provinzwahlen konnte der PSOE seinen Sieg bei den Parlamentswahlen vom 28. Oktober 1982 bestätigen. Ausnahmen bildeten allein Kantabrien und die Balearen, wo *Coalición Popular* bzw. *Alianza Popular* gewannen.

Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß ein Element der Autonomievereinbarungen, das Organgesetz, durch das Urteil des Verfassungsgerichts vom 5. August 1983 (STC 76) in wesentlichen Teilen zu Fall gebracht wurde. Es beabsichtigte, der gesetz-

⁵² Presidencia del Gobierno, Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, Madrid 1981; dies., Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas, Madrid 1981.

gebenden Gewalt der Cortes gegenüber der Legislativgewalt der Autonomen Gemeinschaften eine stärkere Position zu geben, so daß „die vom Staat aufgrund seiner Kompetenz aus Art. 149 Abs. 1 der Verfassung erlassenen Normen Vorrang vor den Normen der Autonomen Gemeinschaften haben“ sollten (Art. 4). Letztlich hätte dies bedeutet, die in Art. 149 Abs. 1 enthaltene Rahmengesetzgebungskompetenz des Staates in eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz mit Verdrängungsbefugnis zu verwandeln. Ferner war vorgesehen, die Regelungen der LOAPA nachträglich auch in den Autonomen Gemeinschaften der drei „historischen Nationalitäten“ und in Andalusien für gültig zu erklären.

Beides mußte selbstverständlich heftigen Widerstand hervorrufen. In Katalonien und im Baskenland kam es zu Demonstrationen gegen die LOAPA. Außerdem wurde ihr Inkrafttreten dadurch verhindert, daß seitens der Parlamente und Regierungen des Baskenlandes und Kataloniens sowie einer Gruppe von 50 Parlamentariern des Abgeordnetenhauses zahlreiche Verfassungsbeschwerden eingelegt worden waren. Das Urteil des Verfassungsgerichts erklärte sieben Artikel vollständig und sieben weitere teilweise für verfassungswidrig. Ganz entschieden sprach das Verfassungsgericht dem staatlichen Gesetzgeber die Möglichkeit ab, per Gesetz den Titel VIII der Verfassung und die Autonomiestatute zu verändern bzw. zu interpretieren. In Anlehnung an ein früheres Urteil stellte es ferner fest, daß die in Art. 149 Abs. 1 enthaltenen Rahmengesetzgebungskompetenzen des Staates geteilte Kompetenzen (*competencias compartidas*), nicht aber konkurrierende sind, welche gegenüber der Gesetzgebung der Autonomen Gemeinschaften eine Verdrängungsbefugnis gehabt hätten. Die vom Verfassungsgericht nicht für verfassungswidrig erklärten Teile der LOAPA erhielten am 14. Oktober 1983 als Gesetz über den Autonomieprozeß (*Ley del Proceso Autonomico*, LPA) rechtliche Geltung. In ihm ist unter anderem auch davon die Rede, die aus dem deutschen kooperativen Föderalismus bekannten Konferenzen der Fachminister einzurichten und als Instrumente der vertikalen und horizontalen Kooperation und Koordination zu nutzen⁵³.

Die Autonomen Gemeinschaften nehmen heute einen festen Platz in der politischen Landschaft Spaniens ein. In allen Gemeinschaften wurden bisher mindestens dreimal Wahlen zu den autonomen Parlamenten abgehalten und die jeweiligen autonomen Regierungen gebildet. Die bisherige Praxis zeigt, daß sie ihre politischen Möglichkeiten im Rahmen ihrer Kompetenzen, die – im Fall des höheren Niveaus – denen der deutschen Länder durchaus ebenbürtig sind, weitgehend ausschöpfen. Deutlich läßt sich dies an der regen Gesetzesproduktion der autonomen Parlamente ablesen, die mittlerweile 1765 Gesetze (1980–1992) verabschiedet haben⁵⁴. In der Exekutive einer Auto-

⁵³ Vgl. Nohlen/Hildenbrand, Politische Dezentralisierung, S. 41 f.

⁵⁴ Einen Überblick geben Francisco Rubio Llorente, *El procedimiento legislativo en España*, in: *Revista Española de Derecho Constitucional*, Januar-April 1986 und das von den Cortes Generales herausgegebene *Boletín de Legislación de las Comunidades Autónomas*. Eine der wenigen bislang existierenden Fallstudien zu den autonomen Parlamenten liefern Javier Pérez Royo/Antonio Porrás Nadales (Hrsg.), *El Parlamento de Andalucía. Análisis de la primera legislatura (1982–1986)*, Madrid 1987.

nomen Gemeinschaft verdient ihr Präsident besondere Aufmerksamkeit. Er ist nicht nur Regierungschef, sondern zugleich oberster Repräsentant sowie Vertreter des Gesamtstaates. Wie auf gesamtstaatlicher Ebene (*Defensor del Pueblo*), existiert auch in einigen Autonomen Gemeinschaften als parlamentarisches Kontrollinstrument ein Ombudsmann, der in seinen Bezeichnungen (z. B. *El Justicia de Aragón*) an historische Vorbilder anknüpft. Umfragen und die Wahlbeteiligung bestätigen, daß die Autonomen Gemeinschaften von der überwiegenden Mehrheit der Spanier positiv bewertet werden. Man schätzt die möglichen Vorteile der Dezentralisierung (mehr Partizipation, größere Bürgernähe, problemadäquatere Entscheidungen „vor Ort“), und praktisch hat niemand Sehnsucht nach den alten Zeiten des Zentralismus. Dennoch gibt es Defizite in der Bürokratie, die sich in vielen Fällen als Erbkrankheiten der zentralistischen Verwaltungstradition und -kultur eingeschlichen haben.

Die Hauptprobleme des Autonomiestaates zeigen sich heute vor allem dort, wo es um Machtfragen im System der vertikalen Gewaltenteilung geht. Dazu gehören: die Kompetenzverteilung, die Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften, die Partizipationsmöglichkeiten an der Willensbildung des gesamtstaatlichen Gesetzgebers und die Koordination und Kooperation einerseits zwischen dem Gesamtstaat und den Autonomen Gemeinschaften (vertikale Kooperation), andererseits zwischen den Autonomen Gemeinschaften (horizontale Kooperation).

Die überaus hohe Zahl von Konflikten zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften im Bereich der Kompetenzverteilung war die achtziger Jahre hindurch eine große Belastung für den Autonomiestaat, da der zuständige „Schiedsrichter“, das Verfassungsgericht, hierdurch stark beansprucht wurde. Ohne Zweifel haben die diesbezüglichen Unklarheiten, vor allem was den „semantischen Exzeß“ ausschließlicher Kompetenzen anbelangt, in der Verfassung und den Autonomiestatuten für diese Konflikte einen Nährboden geschaffen. Ihre eigentliche Ursache ist aber politischer Natur, denn es ist kein Zufall, daß die meisten Konflikte zwischen der Zentralregierung und den beiden historischen Nationalitäten Katalonien und Baskenland entstanden sind. Die politischen Gegensätze wurden infolge des gegenseitigen Mißtrauens und der mangelnden Kooperationsbereitschaft oft nicht auf dem Verhandlungsweg bereinigt, sondern als verfassungsrechtlicher Streit ausgetragen. Seit den Wahlen von 1989 allerdings sind die Konflikte erheblich zurückgegangen⁵⁵. Stärker als bisher bemüht man sich nun, die Probleme politisch zu lösen, wozu mit Sicherheit die Tatsache beigetragen hat, daß der seither nur noch mit einer prekären Mehrheit regierende PSOE in der letzten Legislaturperiode generell eine Verständigung mit dem baskischen PNV und der katalanischen CiU gesucht hat.

Mit der stärksten Oppositionspartei, dem PP, schloß die PSOE-Regierung am 28. Februar 1992 – ganz nach dem Vorbild der seinerzeit zwischen UCD-Regierung und dem PSOE geschlossenen Vereinbarungen – einen Autonomiepakt, der die Erwei-

⁵⁵ Die Entwicklung der Konfliktivität kommentiert das Kapitel „Convivir en la diversidad: el Estado de las Autonomías“ in: Zaldívar/Castells, *España fin de siglo*, S. 152f.; siehe auch die Daten in *El País* vom 18. 7. 1992, S. 13.

terung der Kompetenzen der zehn über den Art. 143 gebildeten Autonomen Gemeinschaften vorsieht. Künftig werden also nicht nur die „historischen Nationalitäten“ sowie Andalusien, Navarra, Valencia und die Kanarischen Inseln das höhere Kompetenzniveau besitzen, sondern auch alle anderen Autonomen Gemeinschaften. Lediglich im Bereich des Gesundheitswesens, der Sozialen Sicherheit und der Polizei bleiben noch gewisse Unterschiede bestehen. Der Autonomiepakt zeigt, daß die beiden stärksten Parteien Spaniens in der Lage sind, in vitalen Fragen der Staatsordnung ihre Auseinandersetzungen zurückzustellen und zu einem Konsens zu gelangen. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß der Pakt dadurch erleichtert wurde, daß alle von ihm betroffenen Autonomen Gemeinschaften vom PSOE oder PP (zum Teil in Koalition mit regionalen Parteien) regiert werden.

Francisco Rubio Llorente

Der verfassunggebende Prozeß

Das aus dem Spanischen Bürgerkrieg (1936–1939) hervorgegangene politische Regime war nie in der Lage, eine Legitimation zu erlangen, die Grundlage eines sozialen Konsenses hätte sein können, der dem System eine über den Tod seines Schöpfers hinausreichende Stabilität verliehen hätte. Wenn auch nicht behauptet werden kann, daß der Ursprung des Bürgerkrieges in der Gegnerschaft zwischen den Katholiken und den nicht-religiösen Kräften der Gesellschaft lag, so ist andererseits doch unbestritten, daß die Allianz der katholischen Kirche mit den konservativen Schichten die fortschrittlichen Kräfte zu einer laizistischen und häufig antikirchlichen Haltung nötigte, die wiederum für die Aufständischen um Franco ein ausgezeichnetes Propagandamittel und die Grundlage der eigenen ideologischen Rechtfertigung darstellte. Die Religion sollte für das Regime bis in seine Schlußphase eine wichtige Legitimationsquelle sein. Die religiöse Legitimation war eng mit einem überzogenen nationalistischen Gefühl verbunden, das die Vergangenheit mythisierte, dabei allerdings ganze Jahrhunderte – vor allem das 19., in dem das politische Leben Spaniens (mit Einschränkungen) auf der Volkssouveränität beruhte – ausblendete. Dieser „Nationalkatholizismus“ stellte zwar den eigentlichen Kern der politischen Doktrin des Franquismus dar, konnte aber keinen Rahmen für die Organisation des politischen Lebens bieten. Er ging von der Existenz einer absoluten Wahrheit aus, die sich nicht so sehr als religiöses Dogma, sondern vielmehr in einer Weise präsentierte, in der das Nationale und das Religiöse untrennbar verschmolzen waren. Diese Einstellung bedeutete zugleich die entschiedene Ablehnung des Liberalismus, der politischen Parteien und vor allem der autonomistischen Bestrebungen bestimmter spanischer Regionen (vor allem Kataloniens und des Baskenlandes).

Diese Grundüberzeugungen des franquistischen Regimes sollen hier nicht im einzelnen einer Kritik unterzogen werden. Hinzuweisen ist nur darauf, daß in Spanien nach dem Bürgerkrieg Ausschau nach politischer Orientierung gehalten werden mußte und daß schließlich die politischen Vorstellungen des Faschismus, die in Spanien über die Falange eingeführt wurden, sowohl aus äußeren wie aus inneren Gründen zu wichtigen Bausteinen bei der Errichtung des Staates wurden. Zu programmatischen Prinzipien und Strukturelementen wurden so die Ablehnung des Individualismus, die Überwindung von Kapitalismus und Marxismus durch eine korporativistische Organisation der Wirtschaft und der Arbeitsbeziehungen und vor allem die Idee des Führertums (*Caudillaje*). Diese Elemente wurden von den aufständischen Generälen übernommen, wodurch die Einheitspartei Falange (*Española de las JONS*) eine voll-

ständig neue Funktion erhielt. Die durch das Vereinigungsdekret vom April 1937 geschaffene „Bewegung“ umfaßte nicht nur verschiedene politische Kräfte, sondern automatisch auch alle Offiziere, was nicht eine Beherrschung des Staates durch die Partei zur Folge hatte, sondern zu einer Bürokratisierung der Partei führte, deren Fähigkeit zur Mobilisierung von Massen und zur Dynamisierung des politischen Lebens damit noch weiter nachließ. Das franquistische Regime war somit eigentlich nicht ein Einparteien-Regime, sondern ein Regime ohne Parteien.

Die erste Verfügung, die materiell Verfassungscharakter hatte, galt der Reformierung der noch nazi-faschistisch inspirierten korporativistischen Organisation der Wirtschaft und der Arbeitsbeziehungen. Mit dem absehbaren Niedergang der faschistischen Mächte in Europa erließ Franco eine Reihe von „Grundgesetzen“, die im Verlauf des längsten „verfassungsgebenden“ Prozesses der spanischen Geschichte eine Art absolute Monarchie ergaben, die aber paradoxerweise bis zum Tod des Diktators ein Reich ohne König war. 1975 glaubte niemand in Spanien ernsthaft daran, daß die von Franco geschaffene Struktur ohne tiefgreifende Veränderungen beibehalten werden könnte. Schon in den letzten Lebensjahren Francos war die Unfähigkeit der Regierung deutlich geworden, mit den durch den Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft hervorgerufenen Spannungen fertig zu werden.

Der Entschluß zur Verfassungsgebung

Nach der Ermordung von Regierungschef Admiral Luis Carrero Blanco (1973) übernahm Carlos Arias Navarro die Regierungsgeschäfte. Er strebte zwar angeblich eine „Öffnung“ an, mehr als halbherzige Schritte aber tat er nicht. Nach Francos Tod wurde Arias Navarro vom König im Amt bestätigt, und erst jetzt kam es zu den ersten, ängstlichen Versuchen eines Wandels. Dies war vor allem das Werk zweier energischer und reformwilliger Personen, die er in seine Regierung aufnahm: Manuel Fraga Iribarne und José María de Areilza, die sich lange Zeit zum Franquismus bekannt, während der vorangegangenen Jahre aber (in unterschiedlichem Maße) von diesem distanziert hatten. Neben diesen beiden sollte die Leitung des Übergangsprozesses in den Händen des neuen Cortes-Vorsitzenden Torcuato Fernández Miranda liegen, der als früherer Lehrer des Königs dessen Vertrauen genoß und über eine bemerkenswerte Fähigkeit zum politischen Manövrieren verfügte.

Diese Männer befanden sich im Dienste eines Königs, der seine Macht aus den Händen Francos erhalten hatte¹, ganz offensichtlich aber nicht gewillt war, den Franquis-

¹ Juan Carlos de Borbón wurde durch das Gesetz 62/1969 vom 22. 7. 1969 in Übereinstimmung mit dem Nachfolgegesetz (vom 26. 7. 1947 in der Neufassung vom 20. 4. 1967) zum „Nachfolger mit dem Titel König“ als Staatsoberhaupt proklamiert. Er bestieg am 22. 11. 1975 den Thron; damals leistete er vor den spanischen Cortes und dem Rat des Königreiches seinen Eid. Die Übertragung der dynastischen Rechte durch seinen Vater, den Grafen von Barcelona, erfolgte am 14. 5. 1977. Vgl. hierzu auch den Beitrag von Walther L. Bernecker in diesem Band.

mus fortzusetzen. Die Neuerer wurden einerseits von der alten Oligarchie beargwöhnt, die zu einem Gutteil den Staatsapparat kontrollierte und den Status quo aufrechterhalten wollte, andererseits sahen sie sich einer von Tag zu Tag aktiveren und mächtigeren Opposition gegenüber. Die einzige Stütze für eine Veränderung, selbst für eine leichte Reform des Systems, war der König selbst, der eine fast allumfassende Machtfülle geerbt hatte, aber doch gegenüber den Angriffen harter Franquisten äußerst verwundbar war. Diese holten sich ihre Argumente paradoxerweise aus der Doktrin des liberalen Parlamentarismus, um die von ihnen beherrschten Institutionen zu stärken, die natürlich alles andere als parlamentarisch oder liberal waren und von der Opposition heftig angegriffen wurden.

In dieser schwierigen Situation gelang es dem Kabinett Arias Navarro, indem es das von Fernández Miranda entwickelte „Eilverfahren“ anwandte und das traditionell zahme Verhalten der Cortes gegenüber der Regierung ausnutzte, eine Reihe von Gesetzen verabschieden zu lassen, die die Abhaltung von Versammlungen und die Schaffung von Assoziationen mit politischer Zielsetzung möglich machten². Die Struktur der Institutionen wurde allerdings nicht verändert, was vor allem daran lag, daß die Regierung gar keine substantielle Änderung wollte. Die Entwürfe zur Reform der „Grundgesetze“ beschränkten sich im wesentlichen auf die Schaffung einer zweiten, aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen Kammer, die zusammen mit der ersten Ständekammer die Legislativgewalt ausüben sollte, allerdings ebensowenig wie diese über wirksame Mittel zur Kontrolle der Regierung verfügt hätte. Diese sollte weiterhin nur dem König verantwortlich sein, in der Praxis also zum Instrument eines neuen Diktators oder zur Repräsentantin einer über Kooptationsverfahren erneuerten Oligarchie werden³. Der Kurs von Arias Navarro wurde sowohl von den Franquisten, die um den Bestand des ganzen Systems fürchteten, als auch von der demokratischen Opposition abgelehnt, die ihn verdächtigte, radikale Veränderungen unmöglich zu machen oder zumindest zu erschweren. Nicht einmal die Regierung stand geschlossen zu diesem Kurs, denn der Regierungschef hintertrieb die Ideen seiner fortschrittlichen Minister ständig⁴.

Den Schlußpunkt unter diesen mißlungenen Versuch einer „Öffnung ohne Wandel“ setzte Anfang Juni 1976 der König. Die Regierungskrise wurde noch nach den alten Methoden des Franquismus gelöst. Höchstwahrscheinlich war es Juan Carlos selbst, der den Rücktritt von Arias Navarro erwirkte und der dem „Rat des Königreiches“ nahelegte, Adolfo Suárez in den Dreieivorschlag aufzunehmen, der ihm zur Benennung des neuen Regierungschefs unterbreitet wurde. Das Ziel, das mit diesem Vorschlag und dieser autoritären Vorgehensweise verfolgt wurde, war (paradoxerweise) der Bruch mit

² Gesetz 17/1976 vom 29. 5. 1976 über das Versammlungsrecht; Gesetz 21/1976 vom 14. 6. 1976 über das Vereinigungsrecht; Gesetz 23/1976 vom 19. 7. 1976 über Reform des Strafgesetzbuches.

³ Die Grundgedanken dazu sind in der Rede vom 26. 1. 1976 von Arias Salgado vor den Cortes enthalten.

⁴ Vgl. hierzu die Erklärungen von Arias Salgado gegenüber der Zeitung ABC (22. 3. 1976) und den Brief von Girón de Velasco an die Zeitung (25. 4. 1976).

dem Autoritarismus. Der neue Regierungschef war in der vorangegangenen Regierung Generalsekretär des *Movimiento*, also der früheren Falange, gewesen. Seine Ernennung wurde von den liberaleren Kräften des Regimes und von der gesamten Opposition außerordentlich skeptisch aufgenommen. Von Anfang an bekräftigte Suárez allerdings seine Absicht – etwa in der Fernsehrede vom 10. Juli 1976 –, Spanien künftig mit Zustimmung der Regierten zu regieren. Diese Behauptung war zwar nicht neu, wohl aber der ernste Wille dazu. Weit davon entfernt, eine Reform der franquistischen „Grundgesetze“ vorzunehmen oder eine neue Verfassung auszuarbeiten, die (unabhängig von ihrem Inhalt) stets den Anschein einer oktroyierten Charta gehabt hätte, machte sich die Regierung sofort daran, die Einberufung einer verfassunggebenden Versammlung vorzubereiten.

Das „Gesetzesprojekt über die politische Reform“, in dessen Bezeichnung schon seine Zielsetzung zum Ausdruck kam, wurde im September 1976 bekanntgegeben. Es rief sowohl in der alten „politischen Klasse“ des Franquismus als auch in der Opposition eine gewisse Ratlosigkeit hervor, die vor allem aus seiner Ambivalenz resultierte. Der Rückgriff auf unklare Zielformulierungen, der sich bei vielen weiteren Maßnahmen wiederholen sollte, war die einzig mögliche Vorgehensweise, um Kräfte überwinden zu können, mit denen sich die Regierung nur dann offen hätte anlegen können, wenn sie sich auf die demokratische Opposition gestützt hätte. Diese konnte aber von der Regierung zum damaligen Zeitpunkt noch nicht offen zur Zusammenarbeit herangezogen werden.

Die Ambivalenz des „Gesetzes über die politische Reform“ lag nicht nur in der Art begründet, wie es der Öffentlichkeit präsentiert wurde, sondern auch in der Prozedur, mit der es in den Cortes verabschiedet wurde. Formal war das Gesetz ein neues (das 8.) „Grundgesetz“, das keines der alten „Grundgesetze“ abschaffte oder ausdrücklich modifizierte. Es ist allerdings offensichtlich, daß das Gesetz nicht nur das komplexe und unpraktikable System der „Grundgesetze“ eliminierte, sondern sich auf ein neues Souveränitätsprinzip stützte, das dem gesamten zuvor gültigen System widersprach: auf das Prinzip der Volkssouveränität, das der erste Artikel⁵ in umständlichen Formulierungen zum Ausdruck brachte. Außerdem beabsichtigte es die Schaffung eines Parlaments (der Cortes), das aus allgemeinen Wahlen hervorgehen sollte. Dem Anschein nach blieb damit die institutionelle Struktur des Franquismus bestehen; das Gesetz schien sogar einige grundlegende Institutionen des alten Systems (etwa den Rat des Königreiches⁶) in das neue System integrieren zu wollen, aber es war klar, daß mit der Verabschiedung des neuen Gesetzes Francos Herrschaftssystem beseitigt wurde. Da aber an die Stelle des Alten noch nichts Neues getreten war, setzte damit notwendigerweise eine verfassunggebende Phase ein, in deren Verlauf sich die Beziehungen zwischen den obersten Staatsorganen aus dem Zusammenwirken der verschiedenen Kräfte ergaben. Das Gesetz sah die Schaffung eines aus zwei Kammern bestehenden Parla-

⁵ „Die Demokratie beruht im spanischen Staat auf der Vorherrschaft des Gesetzes, die Ausdruck des souveränen Willens des Volkes ist.“

⁶ Zweite Übergangsbestimmung.

ments vor – eine für die Ausarbeitung einer Verfassung wenig geeignete Struktur. Es regelte die Formalitäten bei „Initiativen zur Reform der Verfassung“, hob diese aber gegenüber den regulären Gesetzgebungsverfahren nicht besonders hervor. Es gab keinen Hinweis auf eine neue Verfassung, sondern nur auf mögliche „Gesetze zur Reform der Verfassung“, die einem Referendum unterworfen werden mußten.

Auch das ganze Gesetzgebungsverfahren wies die schon erwähnte Ambivalenz auf, die mit stillschweigender Duldung nahezu aller Beteiligten beibehalten wurde. Der Gesetzestext wurde vom „Nationalrat der Bewegung“ entworfen, er wurde in den franquistischen Cortes diskutiert und verabschiedet, als handle es sich tatsächlich darum, die „Grundgesetze“ des Franquismus zu reformieren, und nicht darum, sie zu zerstören⁷. Auch die antifranquistischen Parteien behandelten das Gesetz, als gehe es um eine reine Reform; entgegen ihren eigenen Interessen empfahlen sie beim Referendum vom 15. Dezember 1976 die Stimmenthaltung. Das Gesetz wurde allerdings mit 72,38 Prozent der abgegebenen Stimmen bei 23,18 Prozent Enthaltungen (und 1,97 Prozent aus der franquistischen Rechten kommenden Nein-Stimmen) angenommen.

Die Ausarbeitung der neuen Verfassung

Nachdem der institutionelle Rahmen geschaffen war, mußte die politische Betätigung ermöglicht werden. Dies bedeutete, daß sich einerseits die Kräfte, die den Prozeß des Wandels vorantrieben hatten, zu Parteien zusammenschließen mußten, und andererseits jene Kräfte sich in das politische Leben eingliederten, die sich diesem von rechts oder von links widersetzen.

Die erste dieser Aufgaben war schon vor dem Regierungswechsel in Angriff genommen worden. Der Prozeß der Parteiengründung wurde vor allem von einer christdemokratischen Gruppe vorantrieben, die zuerst die Volkspartei (*Partido Popular*) gründete, aus der im März 1977, nach der Aufnahme kleinerer liberaler und sozialdemokratischer Gruppen, das Demokratische Zentrum (*Centro Democrático*) hervorging. Im Mai 1977, kurz vor den Wahlen, trat Suárez dieser Gruppierung bei und wurde sofort zu ihrem unbestrittenen Vorsitzenden. Obwohl es sich formal um eine Parteienkoalition handelte, trat die Union des Demokratischen Zentrums (UCD) faktisch als einzelne Partei auf. Die Identifizierung dieser Partei mit der Regierung und vor allem mit dem damals bereits sehr populären Regierungschef führte 1977 ebenso wie 1979 zum Wahlsieg der UCD. Zugleich war diese Identifizierung aber ein unüber-

⁷ In dem Maße, in dem ihre Reform möglich wurde (formal betrachtet waren die „Grundgesetze“ unabänderlich), erforderte eine Änderung die Zustimmung von zwei Drittel der Cortesmitglieder. Das „Gesetz über die politische Reform“, das zweifellos jene unveränderlichen Prinzipien grundlegend veränderte, wurde mit einer Mehrheit verabschiedet, die deutlich das Quorum überstieg (425 Stimmen dafür, 54 dagegen, 13 Enthaltungen). Es ist nicht leicht auszumachen, in welchem Maße dieses überraschende Ergebnis Folge des fehlenden Glaubens der Cortesmitglieder an das System, dem sie selbst angehörten, war, oder des von der Regierung und speziell dem Regierungschef ausgeübten Drucks oder anderer Faktoren, wie z. B. Patriotismus.

windliches Hindernis, um aus der UCD eine Partei mit solider Verankerung im Volk und einem auch nur rudimentären inneren Zusammenhalt werden zu lassen.

Die Eingliederung der Oppositionskräfte in das politische Leben war kein organisatorisches Problem, sondern eine Frage des politischen Ausgleichs. Es mußten ihnen Bedingungen für legales Handeln geboten werden, die sie für akzeptabel hielten, andererseits aber im noch immer mächtigen Lager des Franquismus nicht Widerstände provozierten, die den gesamten Übergangsprozeß gefährdeten. Das Problem stellte sich nur für die Parteien der Linken und die Vertretungen des katalanischen und baskischen Nationalismus, deren Mitwirken unabdingbar für die demokratische Legitimierung des Prozesses war. (Die Rechtsopposition, die Manuel Fraga Iribarne in der Volksallianz [*Alianza Popular*] zusammengeschlossen hatte, war, da sie von den altfranquistischen Kräften akzeptiert wurde, kein Problem.)

Zur Linksoption gehörten vor allem die Sozialistische (PSOE) und die Kommunistische (PCE) Partei, die für einen „Bruch“ plädiert hatten, d. h. für einen verfassunggebenden Prozeß unter einer provisorischen Regierung bei Verzicht auf jeglichen Rückbezug auf die franquistische Legalität. Noch in der Regierungszeit von Arias Navarro wurden Anstrengungen unternommen, um die Sozialistische Partei zu „legalisieren“, während die Kommunistische Partei – die für den Franquismus die Verkörperung des absolut Bösen war – ganz ausgeschlossen blieb. Diese Bemühungen, die eine Zeitlang auch von Suárez fortgesetzt wurden, mußten freilich erfolglos bleiben, da für die Sozialisten aus verschiedenen Gründen ein System inakzeptabel war, das die Kommunisten ausgrenzte. Im Frühjahr 1977 wurden diese schließlich mittels eines wenig eleganten juristischen Manövers als Partei lizenziert, womit die gesamte demokratische Opposition legal am politischen Leben partizipierte⁸.

Mit den Kommunisten waren all jene Kräfte legalisiert, die nach allgemeiner Ansicht die wichtigsten Akteure des politischen Lebens werden sollten. Hierzu gehörte auch ein Bund christdemokratischer Parteien, dem zwei Parteien angehörten, die sich der UCD nicht hatten anschließen wollen: die „Baskische Nationalistische Partei“ (PNV) und die kurz zuvor gegründete und weniger nationalistisch ausgerichtete katalanische Gruppierung „Demokratischer Pakt für Katalonien“. Die genannten waren bei weitem nicht die einzigen bestehenden politischen Parteien, wohl aber diejenigen, die sich realistischerweise Erfolgchancen bei zukünftigen Wahlen ausrechnen konnten.

Bevor verfassunggebende Cortes einberufen werden konnten, mußte ein Wahlgesetz erlassen werden. Hierüber hatte die Opposition schon vor der Legalisierung der Parteien mit der Regierung in einer Kommission verhandelt. Die Verhandlungen waren nicht schwierig. Einerseits gab es gewisse Systemelemente (etwa die Provinz als Wahlkreis, das Proportionalssystem für den Kongreß und das Mehrheitswahlssystem für den Senat), die im „Gesetz über die politische Reform“ bereits festgelegt worden waren. Andererseits bestand grundsätzliche Übereinstimmung darüber, eine Regelung zu

⁸ Vgl. Francisco Rubio/M. Aragón, La legalización del Partido Comunista y su incidencia sobre el estatus jurídico de los partidos políticos en España, in: Revista Española de la opinión pública 48 (April-Juni 1977), und Joaquín Bardavío, Sábado santo rojo, Madrid 1980.

treffen, die die „Sauberkeit“ der Wahlen sicherstellte und die Aufsplitterung der Stimmen verhinderte, wodurch ja nur den großen Parteien geholfen worden wäre. Man einigte sich auf die Anwendung des d'Hondtschen Systems in relativ kleinen Wahlkreisen, wobei die Reststimmen nur innerhalb des Wahlkreises aufgeteilt wurden; außerdem wurde die 3 Prozent-Sperrklausel eingeführt.

Die Wahlen vom 15. Juni 1977 brachten von niemandem angezweifelte Ergebnisse, die im wesentlichen mit den vorangegangenen Umfragen übereinstimmten. Die Regierungspartei UCD erhielt für den Kongreß, somit für die entscheidende Kammer, 34,76 Prozent der Stimmen und mit 165 Sitzen 47,14 Prozent der Mandate; ihr folgten der PSOE mit 29,21 Prozent der Stimmen und (bei 118 Sitzen) 33,71 Prozent der Mandate sowie – deutlich abgeschlagen – die Kommunistische Partei (mit 9,24 Prozent der Stimmen und 20 Sitzen), die Volksallianz (mit 8,21 Prozent der Stimmen und 16 Sitzen) sowie die nationalistische katalanische und baskische Gruppe mit 11 bzw. 8 Sitzen. Überraschend waren nur das schlechte Abschneiden der Volksallianz und die vollständige Niederlage der Christdemokratie, die kein Mandat erlangte.

a) *Der implizite verfassunggebende Prozeß*

Der Erlaß des „Gesetzes über die politische Reform“ war faktisch der Beginn eines verfassunggebenden Prozesses gewesen. Alle Parteien hatten explizit die Vorstellung akzeptiert, daß die aus den Wahlen hervorgehenden Cortes verfassunggebenden Charakter haben würden. Während aber für die Linksparteien, die ihre Forderung nach völligem Bruch mit dem Franquismus fallengelassen hatten, nur der verfassunggebende Charakter die Cortes akzeptabel und legitim erscheinen ließ, war für die Volksallianz und (in geringerem Maße) für die UCD die verfassunggebende Funktion nur *eine* (zugegebenermaßen wichtige) Aufgabe eines Parlaments, dessen Legalität seine Legitimität bestimmte. Allerdings waren sowohl das Insistieren der einen Seite auf der Notwendigkeit, sofort an die Ausarbeitung einer Verfassung zu gehen, als auch das Bemühen der anderen, die Kontinuität zu betonen, insofern überflüssig, als die neuen Cortes allein durch ihre Existenz die Machtstruktur verändert hatten; letztlich bildeten sie den Ausgangspunkt einer neuen Verfassung. Der verfassunggebende Prozeß fand daher auf zwei Ebenen statt: zum einen auf der expliziten, die zur Abfassung und formalen Verabschiedung eines Verfassungstextes führte, und zum anderen auf der sozusagen impliziten, auf der eine Reihe von Entscheidungen fielen (die z. T. gar keine Gesetzesform erlangten), die formal nicht auf die Schaffung einer neuen Verfassung hinorientiert waren, die aber die Machtstruktur im Staat, die Beziehung zwischen den obersten Staatsorganen und sogar die Grundrechte entscheidend prägten.

Die Entscheidungen, die die zukünftige Verfassung bedingten, bezogen sich auf drei verschiedene Sektoren; der erste waren die Befugnisse und Beziehungen der obersten Staatsorgane zueinander, einschließlich des Königs. Dieser hatte den Thron nicht aufgrund eigener dynastischer Rechte erlangt – diese hatte weiterhin sein Vater, Don Juan de Borbón, als Erbe des letzten herrschenden Monarchen inne –, sondern durch die

von Franco erlassenen „Grundgesetze“⁹. Juan Carlos' Lösung von dieser Vergangenheit (die wiederum unerlässlich war, um einen Übergang ohne Bruch der Legalität zu ermöglichen) machte es erforderlich, ihm einen Thronanspruch zu geben, der sich nicht einfach aus den „Grundgesetzen“ des Franquismus ableitete; zugleich mußte er derjenigen Gewalten entkleidet werden, die eben diese Gesetze ihm übertrugen, die aber mit einer auf demokratischer Legitimität basierenden Machtstruktur völlig unvereinbar waren. Sowohl das eine wie das andere wurde mittels symbolischer Akte erreicht: Kurz vor Beginn des Wahlkampfes verzichtete Don Juan de Borbón am 14. Mai 1977 feierlich auf seine dynastischen Rechte zugunsten seines Sohnes Juan Carlos, der von da an auch als legitimer Erbe der in Spanien bis 1931 herrschenden Dynastie König war. Damit erhielt das neue System den Charakter einer „Restauration“, was zur Sicherstellung der Loyalität der Armee und eines Gutteils der Rechten von großer Bedeutung war. Andererseits stellte der nunmehr mit einer verstärkten, nicht mehr allein vom Franquismus abgeleiteten Legitimität versehene König in seiner Rede zur Eröffnung der neuen Cortes am 22. Juli 1977 klar, daß dieser Akt „die Anerkennung der Souveränität des spanischen Volkes“ bedeute und es ihm „als verfassungsmäßigem Monarchen“ nicht zustehe, den Cortes ein konkretes Arbeitsprogramm vorzuschlagen oder Orientierungen zu geben, „da dies Aufgabe der politischen Gewalten“ sei. Damit hörte die Krone auf, eine Institution mit eigenen Gewalten zu sein. Allenfalls könnte man von einer „schiedsrichterlichen Gewalt“ sprechen, die aber offensichtlich nicht zu den „politischen Gewalten“ zählt, die das Leben des Staates bestimmen.

Diese Selbstbeschränkung der Krone zog notwendigerweise eine vollständige Neudefinition der Beziehung zwischen Regierung und Parlament nach sich. Wenn nämlich die Krone nicht länger eine „politische Gewalt“ darstellte, konnte die Regierung nicht mehr – wie in den franquistischen „Grundgesetzen“ vorgesehen – ein Instrument sein, dessen sich der Staatschef bediente, um das Reich zu regieren, und das nur von seinem Vertrauen und nicht dem der Cortes abhing. Die neue Ordnung des Abgeordnetenhauses vom 17. Oktober 1977 spiegelte diese Realität bereits wider, enthielt sie doch (in Kapitel IV, Titel VII) einen ausdrücklichen Hinweis auf die Regelungen (Mißtrauensantrag, Vertrauensfrage), die üblicherweise die parlamentarische Abhängigkeit der Regierung festschreiben; die konkrete Ausführung sollte in einem gesonderten Gesetz geregelt werden. Dieses Gesetz wurde bereits am 14. November 1977 verabschiedet und war deutlich von der französischen Fünften Republik beeinflusst. Obwohl es nie angewandt wurde und in vielen Studien zum verfassungsgebenden Prozeß in Spanien untersucht wird, handelt es sich zweifellos um eine Verfassungsnorm ersten Ranges, die eine Beziehung (und Abhängigkeit) zwischen Regierung und Cortes festschrieb, die sich von der bis dahin bestehenden fundamental unterschied und entscheidend die zukünftige Verfassung bedingte.

Auch andere, scheinbar rein technische Maßnahmen, die nur das Funktionieren der neuen Institutionen ermöglichen sollten, oder Initiativen der Regierung ohne offen-

⁹ Vgl. hierzu den Beitrag von Walther L. Bernecker in diesem Band.

sichtliche Beziehung zum verfassungsgebenden Prozeß wirkten sich auf die Neujustierung der Gewalten aus. Von besonderer Bedeutung waren etwa die „Vorläufigen Normen“, die anfangs das Funktionieren der neuen Cortes ermöglichen sollten, und die Moncloa-Pakte. Die einen wie die anderen hatten dasselbe Ergebnis: Sie unterstrichen die Rolle der politischen Parteien als privilegierte, fast einzige Protagonisten des politischen Lebens. Die „Vorläufigen Normen“ begründeten ein System, demzufolge Abgeordnete und Senatoren sich zu parlamentarischen Fraktionen zusammenschließen konnten. Außerdem wurde eine enge Verbindung zwischen parlamentarischer Fraktion und politischer Partei begründet. Schließlich wurde die Geschäftsführung des Parlaments der „Sprecher-Junta“ der Fraktionen übertragen, d. h. den Parteichefs oder ihren Beauftragten¹⁰. Auch die Moncloa-Pakte, die im Herbst 1977 zur wirtschaftlichen Stabilisierung abgeschlossen wurden, zielten darauf ab, die Rolle der Parteien zu verstärken. Sie wurden von den Führern der wichtigsten Parteien ausgehandelt und unterzeichnet; erst danach wurde das Parlament informiert, das nur noch zustimmen konnte¹¹.

Auch auf der „impliziten“ Ebene gab es Maßnahmen, die den verfassungsgebenden Prozeß mitbestimmten. Die wichtigsten waren wohl die Maßnahmen, die – ohne legale Absicherung, häufig sogar im Gegensatz zu noch gültigen Gesetzen – nahezu täglich getroffen wurden, um bis dahin verbotene Aktivitäten zu genehmigen. Hervorzuheben sind zwei normative Entscheidungen: das Gesetz, das die Gründung und die Betätigung freier Gewerkschaften erlaubte¹², und vor allem das Amnestiegesetz vom Oktober 1977, das von den neuen Cortes als Abschluß einer langen Reihe von Amnestien verabschiedet wurde, die mit der Thronbesteigung des Königs begonnen hatte. Mit diesem Gesetz sollten möglichst alle Sanktionen eliminiert werden, die seit Beginn des Bürgerkrieges¹³ wegen „politisch motivierter Taten“ verhängt worden waren; implizit wurde damit allen Beschränkungen der politischen Betätigung die Legitimität entzogen. Zu den Hauptnutznießern dieser Amnestiegesetzes zählten einige wegen terroristischer Akte verurteilte ETA-Mitglieder, auf die das Gesetz euphemistisch unter Hinweis auf Personen Bezug nahm, deren Motivation in ihrem Bestreben lag, „die Autonomie der Völker Spaniens zu fordern“. Dieses für die neue Verfassung entscheidende Thema der Autonomien wurde ebenfalls zu einem Großteil durch Regelungen gelöst, die am Rande des formalen Verfassungsprozesses getroffen wurden.

Die Erhaltung der staatlichen Einheit ist zweifellos das schwierigste politische Problem, das sich Spanien im 20. Jahrhundert stellte. Die allmähliche Auflösung des alten Imperiums, die Ende des 19. Jahrhunderts mit dem Verlust Kubas, Puerto Ricos und

¹⁰ Vgl. Boletín Oficial de las Cortes, Nr. 1 vom 12.7. 1977. Die Einheitspartei (Movimiento Nacional) war durch das Gesetzesdekret 23/1977 vom 1. 4. 1977 aufgelöst worden.

¹¹ Vgl. Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones vom 27. 10. 1977; vgl. auch den Beitrag von Enrique Fuentes Quintana in diesem Band.

¹² Gesetzesdekret 19/1977 vom 1. 4. 1977. Kurz zuvor hatte das Gesetzesdekret 17/1977 den juristischen Rahmen der Arbeitsbeziehungen grundlegend verändert. Die Auflösung der vertikalen Syndikate erfolgte kurz danach durch das Gesetzesdekret 31/1977 vom 2. 6. 1977.

¹³ Vor dem im Text kommentierten Gesetz (48/1977) war die wichtigste Amnestiemaßnahme die durch das Gesetzesdekret 19/1977 vom 14. 5. 1977 verfügte gewesen.

der Philippinen ihren Höhepunkt erreichte, fand im Aufkommen spezifischer Nationalismen unter den Völkern nichtkastilischer Sprache auf der Halbinsel selbst ihre Fortsetzung. Diese Nationalismen strebten danach, eigene Staaten zu schaffen. Zumindest forderten sie eine tiefgehende Veränderung des spanischen Staates, dem man vorhielt, sich mit Kastilien identifiziert zu haben und von Kastilien dominiert zu sein. Dieser zentrifugale Nationalismus, der vor allem in Katalonien und im Baskenland, den beiden reichsten und industrialisiertesten Regionen Spaniens, vorherrschte, hatte in der Zweiten Republik eine gewisse Befriedigung erfahren. Die Verfassung von 1931 eröffnete die Möglichkeit, daß die Regionen sich eigene politische Institutionen gaben. General Franco hingegen unterdrückte diese Nationalismen mit Härte, was zur Folge hatte, daß im öffentlichen Bewußtsein eine Verbindung zwischen der Idee der Demokratie und der Idee der Autonomie von Katalanen und Basken hergestellt wurde.

Die Regierung Suárez war sich dieser Zusammenhänge durchaus bewußt. Außerdem war sie dem Druck sowohl der nationalistischen Parteien aus Katalonien und dem Baskenland als auch der Linksparteien (PSOE und PCE), die zum Föderalismus konvertiert waren, ausgesetzt. In dieser Lage traf sie eine ihrer gewagtesten Entscheidungen, die vielerlei Folgen für die zukünftige Verfassung haben sollte: den autonomen Status Kataloniens und des Baskenlandes „provisorisch“ wiederherzustellen und diesen Status auf die übrigen spanischen Regionen auszudehnen, die bis dahin größtenteils keinerlei diesbezügliche Wünsche geäußert hatten. Der schon in der Zweiten Republik verfolgte Grundgedanke war klar: Einerseits ging es darum zu verhindern, daß die Autonomieregelung für die Katalanen und Basken nicht in das schiefe Licht einer einseitigen Privilegierung geriet. Andererseits sollten Katalanen und Basken ihre Ansprüche reduzieren, die nicht mehr als Ausnahme betrachtet werden konnten. Zwischen September 1977 und Oktober 1978 schuf die Regierung mittels Dekreten eine neue Landkarte Spaniens. Die neuen territorialen Einheiten erhielten politische Autonomierechte, die die Verfassungsväter dann nur noch sanktionieren konnten.

Die Schöpfer der Verfassung sahen sich so mit einer Reihe bereits getroffener Entscheidungen konfrontiert, denen sie nur noch Verfassungsform verleihen konnten: Der Staat würde kein zentralistischer Einheitsstaat sein; als Regierungsform mußte die parlamentarische Monarchie festgeschrieben werden; das Parlament hatte aus zwei Kammern zu bestehen; das politische Leben würde von den Parteien beherrscht werden; zumindest die in westlichen Demokratien üblichen Rechte und Freiheiten mußten anerkannt und garantiert werden.

b) Protagonisten und Etappen des verfassunggebenden Prozesses

Das „Gesetz über die politische Reform“ führte dazu, daß die aus den Wahlen (Juni 1977) hervorgegangenen Cortes verfassunggebenden Charakter hatten. Es legte allerdings nicht fest, daß das Verfassungswerk in einem einzigen Text zusammengefaßt werden mußte, und es löste auch nicht die Frage, wer die Verfassung ausarbeiten sollte. Diese Frage war aber insofern von besonderer Bedeutung, als vorauszusehen war, daß die Kam-

mern nur geringe substantielle Änderungen an den – von wem auch immer – vorgelegten Texten vornehmen würden. Die Entscheidung für einen einzigen Verfassungstext (und damit gegen eine Aufeinanderfolge verschiedener Verfassungsgesetze) fiel ohne Diskussion; außerdem konnte die Sozialistische Partei durchsetzen, daß der Verfassungsentwurf von einer Corteskommission und nicht von der Regierung ausgearbeitet wurde.

Diese Entscheidung bestimmte den gesamten verfassunggebenden Prozeß und zu einem guten Teil auch sein Ergebnis. Die Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs durch die Cortes selbst bedeutete, daß der Text nicht nur von der Mehrheitspartei formuliert wurde – dann hätte man die Aufgabe gleich der Regierung überlassen können –, sondern von allen im Parlament vertretenen politischen Kräften. Hier nahm die „Konsens“ genannte Methode bei den Verfassungsberatungen ihren Anfang. Natürlich hatte diese „auf Einstimmigkeit ausgerichtete“ Arbeitsweise etwas von einer ideologischen Konstruktion an sich. Der „Konsensgeist“ machte die Verabschiedung von Texten mit den Stimmen der Rechten (AP) und der rechten Mitte (UCD) unmöglich, obwohl beide Parteien zusammen eine „mechanische Mehrheit“ hatten. Auf der anderen Seite konnten die Beschlüsse des Zentrums und der Linken der Rechten (und möglicherweise einer regionalen Minderheit) „aufgezwungen“ werden. Im Grund ging es darum, die Legalität und die Macht, die bei der Regierung und der Regierungspartei lagen, mit der demokratischen Legitimität in Übereinstimmung zu bringen, die trotz der Wahlergebnisse von der früheren antifranquistischen Opposition beansprucht wurde. Dieser aus der konkreten Situation resultierende Grund – und nicht der Gedanke einer „Konsensdemokratie“ – bestimmte im wesentlichen die von den Verfassungsvätern gewählte Vorgehensweise.

Dem Erfordernis, zu einvernehmlichen Regelungen gelangen zu müssen, ist der Hauptvorteil der Verfassung von 1978 zuzuschreiben: ihre Eigenschaft eines gemeinsam ausgearbeiteten Werkes. Im Gegensatz zu anderen Verfassungen der spanischen Geschichte war sie nämlich nicht Ergebnis des Willens einer Partei, der den anderen aufgezwungen wurde. Diesem Erfordernis sind aber auch ihre größten Schwächen zuzuschreiben: die technische Unvollkommenheit und vor allem die völlig unzureichende Lösung, die sie für das Hauptproblem der territorialen Machtverteilung bereithält.

Nachdem die Entscheidung getroffen worden war, daß der Verfassungsentwurf von den Cortes selbst ausgearbeitet werden sollte, wurde auf Vorschlag aller politischen Fraktionen¹⁴ eine Verfassungskommission gebildet, die wiederum eine Unterkommission wählte, der die Redaktion des Textes aufgetragen wurde. Dieses Verfahren hatte zur Folge, daß die Protagonisten des verfassunggebenden Prozesses in der Realität ausschließlich die politischen Parteien waren und die Rolle der „Verfassungsväter“ nahezu darauf beschränkt blieb, als reine Parteiensprecher aufzutreten; der Einfluß, den sie auf den schließlich verabschiedeten Text hatten, hing ganz von ihrer Fähigkeit ab, ihre Vorstellungen in der eigenen Partei durchzusetzen.

¹⁴ Im Kongreß hatten sich sieben parlamentarische Fraktionen gebildet: UCD (166 Sitze), Sozialisten des Kongresses (103), katalanische und baskische Minderheit (21), Kommunisten (20), AP (16), Sozialisten Kataloniens (15), Gemischte Fraktion (9). Letztere Fraktion hatte sich vor allem aus Mitgliedern des „Partido Socialista Popular“ gebildet, der schließlich vom PSOE fast ganz aufgesogen wurde.

Nicht einmal die Zahl der Vertreter einer Partei in der Verfassungskommission war für die Verfassunggebung von Bedeutung, da ja letztlich die Partei als solche handelte. Nach einigen schwierigen Verhandlungen zwischen den Parteien wurde festgelegt, daß die Redaktionskommission sieben Mitglieder umfassen sollte: drei von der UCD, je ein Mitglied von PSOE, PCE, AP und eines für die katalanische und die baskische Minderheit. Diese Lösung sah keine eigene Vertretung des PNV vor, dessen Anliegen – ebenso wie die der katalanischen Nationalisten – vom Katalanen Miquel Roca Junyent mitvertreten werden mußten¹⁵. Für den verfassunggebenden Prozeß brachte diese Regelung Störungen mit sich, und sie bedingte auch die Distanz, die der PNV dem ganzen Prozeß gegenüber beibehielt. Diese Form der Ausgrenzung sagt freilich nichts über die wirkliche Rolle des PNV, der nicht nur über Roca Junyent an der Ausarbeitung der Verfassung mitwirkte. Er war außerdem sehr aktiv an den vertraulichen Treffen beteiligt, die außerhalb des Parlaments stattfanden und bei denen die wichtigsten Entscheidungen fielen.

Die sieben „Verfassungsväter“ verfügten in sehr unterschiedlicher Form über die Fähigkeit, die Haltung ihrer jeweiligen Parteien zu bestimmen. Diese Fähigkeit war um so eingeschränkter, je größer die Partei und je ausgeprägter deren Wille war, zu einem Verfassungskonsens zu gelangen. Am stärksten war diese Fähigkeit bei Manuel Fraga Iribarne, einer starken Persönlichkeit mit langer politischer Erfahrung, vorhanden, dessen Aktionsradius noch dadurch erweitert wurde, daß seine Fraktion relativ klein war und im Prozeß der Verfassunggebung nur marginale Bedeutung hatte. Am schwächsten war die Fähigkeit beim Vertreter des PSOE und den drei UCD-Vertretern ausgeprägt, die häufig eine laufende Verhandlung unterbrachen, um Rücksprache mit ihren Parteien zu nehmen. Bei allen wichtigen Fragen überließen sie die Entscheidung informellen Gremien, die in Restaurants oder in Privatbüros zusammentrafen. In letzter Instanz schließlich entschieden die beiden Männer, denen ihre jeweiligen Parteien offensichtlich die umfassendsten Kompetenzen übertragen hatten: dem Stellvertretenden Regierungschef Fernando Abril (UCD) und dem stellvertretenden PSOE-Generalsekretär Alfonso Guerra. Da diese oberste Autorität allerdings nur ins Spiel gebracht wurde, wenn die Verhandlungen auf der Ebene der „Verfassungsväter“ stagnierten, kann man nicht sagen, daß eigentliche Verfassungsgrundsätze auf sie zurückgingen; sie fand vielmehr Formulierungen, deren Konsensfähigkeit in vielen Fällen nur um den Preis von Unbestimmtheit zu haben gewesen war.

Während Abril und Guerra Ingenieurwissenschaft studiert hatten, waren alle sieben Mitglieder der Verfassungs-Redaktionskommission Juristen und (mit Ausnahme von Roca Junyent) Beamte. Fraga Iribarne (AP) und Jordi Solé Turá (PCE) waren Profes-

¹⁵ Die Redaktionskommission, die den „Vorentwurf der Verfassung“ ausarbeitete, setzte sich zusammen aus drei Mitgliedern von UCD (Gabriel Cisneros, Miguel Herrero Rodríguez de Miñón, José Pedro Pérez-Llorca), einem des PSOE (Gregorio Peces-Barba), einem der katalanischen und der baskischen Minderheit (Miquel Roca Junyent von der katalanischen „Convergencia y Unió“), einem der Kommunistischen Partei (Jordi Solé Turá) und einem von Alianza Popular (Manuel Fraga Iribarne). In ihr waren weder die Sozialisten Kataloniens, die ein integraler Bestandteil des PSOE waren, noch die Gemischte Fraktion vertreten.

soren für Verfassungsrecht, als Spezialisten für Verfassungsrecht sind auch José Pedro Pérez Llorca (UCD) und Miguel Herrero Rodríguez de Miñón (UCD) zu bezeichnen. Gregorio Peces Barba (PSOE) war Professor für Rechtsphilosophie, Miquel Roca Junyent Anwalt und Gabriel Cisneros Laborda (UCD) Journalist. Politisch hatte (außer Fraga Iribarne) nur letzterer eine Bindung an das Franco-Regime gehabt, dem sich alle anderen in der einen oder anderen Form widersetzt hatten. Nur Fraga Iribarne war älter als 50, die übrigen kamen kaum an die 40 Jahre heran.

Die Redaktionskommission hielt ihre Sitzungen zwischen August und Dezember 1977 ab. Die Verhandlungen liefen (von der Presse häufig kritisiert) im halbgeheimen ab. Ende November wurden einer Zeitschrift die ersten 40 Artikel des Entwurfs zugespielt, kurz danach brachte die Presse den Gesamttext¹⁶, aber erst am 5. Januar 1978 konnte der offizielle Verfassungsentwurf publiziert werden. Er war von allen Kommissionsmitgliedern unterzeichnet und enthielt als Anlage die Modifizierungsvorschläge der einzelnen Parteien. Die bedeutendsten waren zweifellos die Vorschläge von AP, PSOE und katalanischer Minderheit in bezug auf die territoriale Organisation des Staates und die des PSOE über die monarchische Staatsform.

Der Entwurf wurde dann von den Abgeordneten geprüft, die ihre Änderungsvorschläge schriftlich einzureichen hatten. Es gab 779 Vorschläge – einige von ihnen waren sehr umfangreich und bezogen sich auf mehrere Artikel –, die aber keine große Bedeutung erlangten, da die grundsätzliche Haltung der Parteien ja schon im publizierten Teil (einschließlich der Modifizierungsvorschläge) zum Ausdruck gebracht worden war. Sie boten allerdings eine neue Gelegenheit zu weiteren Verhandlungen, die sich bis Anfang April 1978 hinzogen¹⁷.

Mit der Veröffentlichung des neuen und endgültigen Entwurfes (17. April 1978) begann die öffentliche parlamentarische Debatte, die wegen des vorgeschriebenen Verfahrens (je zwei Lesungen im Kongreß und im Senat) eher langweilig war und das geringe Niveau der politischen Redekunst in Spanien dokumentierte (was wiederum nach 40 Jahren erzwungenen Schweigens nicht verwundert). In den ersten Tagen gingen die Diskussionen reichlich zäh voran. Die Diskrepanzen wurden häufig dadurch entschieden, daß die UCD mit der Unterstützung durch die AP ihre Vorstellungen durchsetzte. Zu Beginn der 11. Sitzung am 23. Mai 1978 verkündete der Kommissionsvorsitzende, die politischen Fraktionen hätten über die ersten 50 Artikel des Verfassungsentwurfes Übereinstimmung erzielt. Das Übereinkommen war tags zuvor zwischen Abril und Guerra erreicht worden. Die baskischen Abgeordneten, die sofort heftig protestierten, und die AP, die vorübergehend sogar die Kommission verließ, wurden nicht befragt. Es handelte sich hierbei insofern um einen Wendepunkt des Verfahrens, als nun ein grundsätzlicher Konsens zwischen den beiden großen Parteien ge-

¹⁶ Cuadernos para el Diálogo Nr. 239 vom 26. 11. 1977.

¹⁷ Im Zuge dieser Verhandlungen zog sich Peces-Parba – unter Hinweis auf „Bruch des Konsenses“ – vorübergehend aus der Kommission zurück. Der Anlaß für diesen Rückzug war ausgesprochen gering und dürfte auf Spannungen zwischen Peces-Barba und seiner Partei (PSOE) zurückzuführen gewesen sein; er hatte keine weiterreichenden Auswirkungen.

funden worden war, deren Differenzen den weiteren Verlauf des verfassungsgebenden Prozesses nicht mehr gefährdeten. Auch innerhalb der Regierungspartei kam es jetzt zu einer Kräfteverschiebung. In der Kommission hatte für die UCD bis dahin Justizminister Landelino Lavilla die Hauptrolle gespielt, der wichtigste Sprecher war Herrero Rodríguez de Miñón gewesen; beide neigten zu einer Verständigung mit Fraga Iribarne. Künftig lag die Leitung der Verfassungsaufgaben bei Fernando Abril, und die Verhandlungen wurden vor allem von Pérez Llorca geführt. Beiden ging es, anders als ihren Vorgängern, primär um einen Ausgleich mit der Sozialistischen Partei.

Die Sitzungen der Verfassungskommission des Kongresses fanden zwischen dem 11. Mai und dem 20. Juni 1978 statt. In ihnen wurde ein Text beschlossen, der – mit Ausnahme der Bemühungen, den baskischen Ansprüchen nachzukommen – nicht mehr verändert, sondern nur mehr in Kleinigkeiten korrigiert wurde. Was vom juristischen Standpunkt aus das wichtigste Element des gesamten verfassungsgebenden Prozesses hätte sein sollen, nämlich die Diskussion im Plenum des Parlaments, wurde in 20 Tagen, zwischen dem 1. und dem 21. Juli, erledigt. In diesen Wochen hatte die Kammer außerdem noch genügend Zeit, ein umfangreiches und wichtiges Gesetz zur Veränderung der Einkommenssteuer zu verabschieden. Dem Verfassungstext wurde am letzten Tag der Debatte nur eine Präambel hinzugefügt¹⁸.

Im Senat, der den Entwurf in einer Kommission und im Plenum beriet, wurden 1133 Abänderungsanträge eingebracht. Dies war zu einem Gutteil sicher auf die Naivität vieler Senatoren zurückzuführen, die sich noch nicht bewußt waren, daß ihre Debatten nach dem Kompromiß zwischen allen Parteien nahezu ausschließlich deklamatorischen Charakter hatten. Gleichwohl führten die Senatsdebatten, die von Ende August bis Anfang Oktober stattfanden, zu einigen Verbesserungen in der Redaktion und der Systematik des Verfassungstextes.

Die Differenzen zwischen dem vom Kongreß und dem vom Senat verabschiedeten Text sollte eine gemischte Kommission aus Mitgliedern beider Kammern ausräumen, in der auch Abril und Guerra vertreten waren. Die beiden Chefunterhändler konnten so auch umstandslos selbst Texte verändern, die der Senat gar nicht umformuliert hatte und bei denen somit gar nichts anzupassen war. Die Kommission war reiner Schein; den Ausschlag gaben also auch hier Abril und Guerra, die sich häufig – wenn es zu einer Auseinandersetzung kam – zurückzogen, dann manchmal erst nach Stunden gemeinsam wiederkamen und der Kommission, deren Mitglieder in der Zwischenzeit untätig gewesen waren, die Lösung des Streitfalles präsentierten, die ohne weitere Diskussion Eingang in den Verfassungstext fand. Erfreulicherweise gab es aber wenige Auseinandersetzungen, die Grundsatzentscheidungen waren ja getroffen, und die Korrekturen waren zumeist redaktioneller Art. Mitunter konnte die Redaktion aber zu einem politischen Problem werden, beispielsweise bei der Frage der Bezeichnung der offiziellen Sprache des Staates – Kastilisch oder Spanisch –, bei der eine Lösung

¹⁸ Die Präambel geht auf Enrique Tierno Galván, den Vorsitzenden des „Partido Socialista Popular“, zurück, der auf diese Weise an der Redaktion des Verfassungstextes beteiligt wurde; Mitglied der Redaktionskommission war er nicht.

(Art.3 der Verfassung) gefunden wurde, die als Vorbild für viele andere Lösungen diente: nämlich die Preisgabe der Logik und der Grammatik zugunsten der Politik.

Der von der gemeinsamen Kommission redigierte Text wurde von beiden Kammern des Parlaments am 31. Oktober 1978 verabschiedet, am 6. Dezember durch ein Volksreferendum angenommen und durch den König in einer gemeinsamen Sitzung von Kongreß und Senat am 27. Dezember 1978 verkündet. Die Schlußabstimmung in den Cortes erbrachte überwältigende Mehrheiten für die Verfassung. Nur die äußerste Rechte (5 Stimmen im Kongreß, 2 im Senat) und die äußerste Linke (1 Stimme im Kongreß, 2 im Senat) stimmten dagegen. Das Auffälligste und Bedenklichste war die Stimmenthaltung der baskischen Abgeordneten und Senatoren, deren Haltung sich auch in den Ergebnissen des Referendums widerspiegelte. Obwohl es auch in den drei baskischen Provinzen mehr Ja- als Nein-Stimmen gab, waren die Zahl der Nein-Stimmen und die Zahl der Enthaltungen viel höher als im übrigen Spanien. Im gesamten Land beliefen sich die ablehnenden Stimmen nur auf 7,83 Prozent der abgegebenen Stimmen; sie waren Ausdruck der Ablehnung des demokratischen Systems¹⁹.

In den abschließenden Reden vor den Cortes wurde vor allem der Gedanke der Eintracht und der paktierten Verfassung betont, die auf dem Wege des Konsenses erreicht worden sei. Dessen schädliche Wirkungen – die Unklarheit und Unbestimmtheit vieler Ausführungen – wurden von den Hauptrednern, etwa Felipe González (PSOE) und José Pedro Pérez Llorca (UCD), heruntergespielt. Die einzige Partei, die nicht in den Chor der Zufriedenen einstimmte, war der PNV, dessen Vertreter betonten, daß wieder einmal eine Chance zur Lösung eines säkularen Problems vertan worden sei.

c) Vorbilder und Einflüsse

Die Autoren des Verfassungstextes sahen es als vordringliches Ziel an, eine „Anpassung an Europa“ zu erreichen, d. h. ein Vorbild nachzuahmen, das freilich nicht näher bestimmt wurde, weshalb es auch in die Irre führen würde, irgendeine konkrete Formulierung im Verfassungstext im Hinblick auf dieses Vorbild zu deuten. Europa war das, was jede Fraktion sich darunter vorstellte, und weder die Organisation des parlamentarischen Systems noch die Verankerung von Rechten, schon gar nicht die territoriale Aufteilung der Macht lassen sich unter Bezugnahme auf dieses Vorbild erklären. Allerdings diente der Wunsch nach „Europäisierung“ – ein altes Thema der spanischen Politik – dazu, das „Entwicklungsland-Denken“ (*tercermundismo*) oder einfach die „sozialisti-

¹⁹ In ganz Spanien gaben 67,11 % der Wahlberechtigten ihre Stimmen ab. Die Ja-Stimmen beliefen sich auf 15 706 078 (87,78 % der abgegebenen Stimmen, 58,97 % der Wahlberechtigten), die Nein-Stimmen auf 1 400 505 (7,83 % der abgegebenen Stimmen, 5,25 % der Wahlberechtigten). In den drei baskischen Provinzen, dessen wahlberechtigte Bevölkerung sich damals auf 1 552 737 belief, gaben nur 694 310 Personen (44,71 %) ihre Stimme ab; 479 205 waren Ja-Stimmen (30,86 % der Wahlberechtigten und 69,01 % der abgegebenen Stimmen), 163 193 (10,51 % der Wahlberechtigten und 23,50 % der abgegebenen Stimmen) waren Nein-Stimmen. Außerdem gab es eine überdurchschnittlich hohe Anzahl von ungültigen und leeren Stimmzetteln.

schen“ Bestrebungen einiger politischer Gruppen zurückzudrängen. Er lenkte die Suche nach Formeln auf einige konkrete Systeme hin, deren „Europäertum“ eine Garantie für Perfektion darstellte, und er legte eine internationalistische Ausrichtung der ganzen Verfassung fest, die sich etwa im hohen Stellenwert, den internationale Verträge erhielten (Art. 96.1), oder darin niederschlug, daß die internationalen Menschenrechtskonventionen quasi Verfassungsrang erhielten, denn sie stellen das Kriterium für die Interpretation der in der Verfassung enthaltenen Grundsätze über Menschenrechte dar²⁰.

Innerhalb dieses allgemeinen Rahmens lassen sich am deutlichsten die Vorbilder der Verfassungen der Bundesrepublik Deutschland und Italiens ausmachen. Manche Vorschriften waren auch von den Verfassungen Portugals und Griechenlands inspiriert, die zeitlich der spanischen näherliegen. Der deutliche Einfluß Deutschlands – direkt dem deutschen Grundgesetz entnommen sind das konstruktive Mißtrauensvotum und die Regelung der Verfassungsgerichtsbarkeit – und Italiens – dem italienischen Beispiel entstammen einige allgemeine Grundsätze und bestimmte Definitionen von Rechten – ist nicht nur dem bewährten Wert dieser Verfassungen oder ihrem unbezweifelbaren „Europäertum“ zuzuschreiben, sondern auch der auf altverwurzelte kulturelle Bindungen zurückgehenden Tatsache, daß die Rechtslehre dieser Länder in Spanien hohes Ansehen genoß. Die frühere spanische Orientierung an den Lehren des französischen öffentlichen Rechts ist schon lange vorbei.

Schwieriger als die Bestimmung der Vorbilder ist die Verortung der konkreten Interessen, die auf die Redaktion des Verfassungstextes Einfluß genommen haben mögen. Zum heutigen Zeitpunkt läßt sich nicht feststellen, welcher Art etwa die Einflüsse anderer Staaten waren – wenn sie denn bestanden haben; andererseits ist es selbstverständlich, daß die internationalen Machtkonstellationen von den Parteien berücksichtigt werden mußten. In einigen Fällen läßt sich auch ein direktes Eingreifen ausländischer Parteien feststellen, nicht so sehr um zu helfen (und Einfluß auf ihre spanischen Partnerorganisationen auszuüben), sondern um direkt auf bestimmte soziale Gruppen einzuwirken, die ihrerseits den Verfassungsprozeß mitbestimmen konnten. Man wird diesen Initiativen, die als technische Hilfe durchaus fruchtbar waren, allerdings nur schwerlich großen politischen Einfluß zusprechen können. Unter den Presseorganen übte die Madrider Tageszeitung *El País* den größten Einfluß aus. Ihre von der „politischen Klasse“ vielgelesenen Leitartikel hatten sich die Aufgabe gestellt, ständig zu definieren, was das eigentlich „Europäische“ und „Moderne“ und was das „Antiquierte“ und „Keltiberische“ war. Von den anderen großen Tageszeitungen war nur die der katholischen Kirche nahestehende *Ya* Sprachrohr bestimmter Interessen, die auf die Verfassung einwirken wollten.

Die einzelnen sozialen Gruppen nutzten in der Regel ihre Beziehungen zu politischen Parteien. Sie schritten nur dann zur direkten Äußerung ihrer Wünsche, wenn

²⁰ Dieser Wille zum Anschluß an Europa wird vor allem in Art. 93 deutlich, der die Möglichkeit zuläßt, daß über ein Verfassungsgesetz die Ratifizierung von Verträgen erfolgen kann, durch die internationalen Organisationen oder Institutionen die Ausübung von Kompetenzen zugestanden wird, die sich aus der Verfassung ableiten.

eine solche Beziehung nicht bestand oder unzureichend war. Es gab daher keine Interventionen der Gewerkschaften, die ja eng mit der Sozialistischen (UGT) bzw. Kommunistischen (CCOO) Partei verbunden waren, und die Initiativen der Unternehmer (vor allem die des CEOE-Verbandes) ließen in dem Maße nach, in dem ihre Kommunikation mit den Parteien der Rechten oder der rechten Mitte besser wurde. Die Kirche äußerte sich direkt (etwa in der Erklärung der Bischofskonferenz vom 26. November 1977) oder über die von ihr beeinflussten gesellschaftlichen Organisationen (z. B. den Katholischen Elternverband, der am 6. Dezember 1977 in Madrid 30 000 Personen mobilisierte), um ihre Positionen bezüglich der Scheidung, der Abtreibung oder der Lehrfreiheit zu Gehör zu bringen. Diese Positionen wurden auch von den Parteien der Rechten oder der rechten Mitte übernommen, die zwar den Grundsatz der Trennung von Staat und Kirche akzeptierten, aber (in Art. 16.3) eine besondere Erwähnung der katholischen Kirche in der Verfassung durchsetzten, mit der „Zusammenarbeit“ vereinbart wurde. Diese Parteien fügten in den Verfassungstext (Art. 8) auch einen ansonsten unüblichen Hinweis auf die Streitkräfte ein, der im Hinblick auf die Staatsorganisation nicht erforderlich gewesen wäre, der aber als symbolische Anerkennung ihrer Bedeutung und ihrer Funktion diente. Damit sollten Befürchtungen im Heer ausgeräumt werden, die die Änderung des politischen Regimes hatte entstehen lassen und die durch eine Reihe blutiger Attentate gegen Offiziere geschürt worden waren.

Schließlich müssen noch die terroristischen Aktionen während des gesamten verfassungsgebenden Prozesses erwähnt werden. Die Attentate gingen zum Teil auf das Konto von nationalistischen Organisationen (vor allem – aber nicht ausschließlich – der baskischen ETA), z. T. auch von anderen Gruppierungen, die sich zumeist äußerst links gaben, wenn ihre tatsächliche Orientierung auch nicht immer klar war. Die Aktionen dieser Gruppen verstärkten sich in den jeweils entscheidenden Phasen des verfassungsgebenden Prozesses; daß dieser trotz dieser „Politik der Morde“ vorangetrieben und schließlich erfolgreich beendet werden konnte, verdient bei der Bewertung des Verfassungswerks besondere Berücksichtigung.

Der Verfassungstext

Der Verfassungstext hat einen mäßigen Umfang von 159 Artikeln, vier Zusatz- und neun Übergangsbestimmungen sowie einer Aufhebungs- und einer Schlußbestimmung. Sein Wortschatz ist beschränkt, bei einigen Prinzipien emphatisch, bei der Aufzählung bestimmter Rechte rhetorisch. Diese Mängel sind vor allem der „konsensualen“ Ausarbeitung und einer „verbalistischen“, im Franquismus noch verstärkten Tradition der spanischen Politik anzulasten. Sie dürfen jedoch nicht den Blick für die große Bedeutung der Verfassung verstellen, die zunächst darin besteht, als eine juristische Norm entworfen und verabschiedet worden zu sein, die die Gewalt nicht nur organisiert, sondern sie auch effizient beschränkt, indem sie ein in der spanischen Geschichte beispielloses verfassungsgerichtliches System vorsieht, das sicherstellen soll, daß alle Staatsorgane innerhalb der von der Verfassung vorgesehenen Grenzen agieren.

Neben diese neue Vorstellung von der Bedeutung einer Verfassung als Pakt zwischen verschiedenen politischen Kräften trat eine ebenfalls neue Konzeption der Beziehungen zwischen Gesellschaft und Staat. Der Staat, der sich deshalb auch (in Art. 1.1) als „sozialer und demokratischer Rechtsstaat“ definiert, muß eine aktive Rolle übernehmen, wenn es um die Beseitigung der Widerstände gegen die Umsetzung der Freiheit oder Gleichheit der Bürger (Art. 9.2) geht. Es ist daher gerechtfertigt, von einer angemessenen Realisierung der Idee von Modernität in der Verfassung zu sprechen.

Die Verfassung, die (mit wechselhaftem Erfolg) versucht hat, einen gewissen Konsens-Geist herzustellen und aufrechtzuerhalten, indem sie für bestimmte Gesetze (die nach Art. 81 „organisch“ genannt werden) und Ernennungen (etwa die zu Verfassungsrichtern) „qualifizierte“ Mehrheiten vorschreibt, muß im Hinblick auf die Auflistung von Rechten und auf die monarchische Staatsform als außerordentlich rigide bezeichnet werden. Jede Reform, die sich auf diese beiden Bereiche bezieht, muß in zwei aufeinanderfolgenden Legislaturperioden mit Zweidrittelmehrheit beschlossen und danach einem Referendum unterworfen werden. Auch die übrigen Reformen erfordern besondere Mehrheiten ($2/3$ - oder $3/5$ -Mehrheiten, vgl. Art. 167) und die Abhaltung eines Referendums, sie machen aber nicht die Auflösung der Cortes erforderlich.

a) Grundrechte und zentrale Staatsgewalten

Titel I der Verfassung führt die Grundrechte (Kap. II) und ihre Garantien (Kap. IV) auf. Er enthält außerdem „Prinzipien der Sozial- und Wirtschaftspolitik“ (Kap. III). In diesem Teil sind die erwähnten Mängel wohl am deutlichsten feststellbar: leeres Gedröhne und doktrinäre Pedanterie. Dies beeinträchtigt allerdings nicht die Bedeutung dieses Verfassungsteils. Die Liste der in Kap. II enthaltenen Grundrechte ist umfangreich und erschöpfend, die Formulierung der Rechte ist ausreichend, die Garantien sind so weit wie möglich gefaßt. Die Grundrechte sind vor allen Gerichten einklagbar (Art. 53.1); die Freiheitsrechte (einschließlich der politischen Partizipationsrechte und des Rechtes auf Bildung) werden außerdem durch ein Sonderverfahren und in letzter Instanz durch das Verfassungsgericht (Art. 53.2) geschützt, das allen Bürgern zugänglich ist. Außerdem ist in der Verfassung ein Ombudsman (Art. 54 „Volksverteidiger“) als Beauftragter der Cortes für die Verteidigung der Grundrechte eingeführt worden. Allerdings hat die Praxis dieser Institution die ursprüngliche Konzeption mittlerweile verändert.

Titel VI der Verfassung zielt darauf ab, die Unabhängigkeit der Judikative sicherzustellen. Sie wurde von der Exekutive völlig getrennt; ihre Leitung und Verwaltung wurden, dem italienischen Vorbild gemäß, einem Generalrat (Art. 122) übertragen²¹. Die Verankerung der Grundrechte in der Verfassung führte – außer im Falle des Rechts auf Bildung – zu keinen größeren Auseinandersetzungen. Die Linke akzeptierte ohne Umstände die Verfassungsgarantie für Privateigentum (Art. 33) und die unternehmeri-

²¹ Diese Verfassungsregel hat zwei aufeinanderfolgende, durchaus unterschiedliche Entwicklungen erfahren; vgl. die Verfassungsgesetze 1/1980 vom 10. 1. 1980 und 6/1985 vom 1. 7. 1985.

sche Freiheit (Art. 38), während die politische Rechte der Beschränkung des Privateigentums „in Übereinstimmung mit seiner sozialen Funktion“, der Bindung der unternehmerischen Freiheit an die „soziale Marktwirtschaft“ und ihrer möglichen Abstimmung mit planwirtschaftlichen Elementen (Art. 38) oder der Anerkennung der öffentlichen Initiative und der Möglichkeit, dem öffentlichen Sektor „wesentliche Ressourcen oder Dienstleistungen vorzubehalten, vor allem im Falle von Monopolen“ (Art. 128), keinen Widerstand entgegensetzte.

Traditionellerweise war das Recht auf (Aus-)Bildung, vor allem die Freiheit zur Errichtung von Lehranstalten, einer der größten Streitpunkte zwischen den eng mit der Kirche verbundenen konservativen Gruppen und den laizistischen Kräften der Erneuerung. Die Verfassung der Zweiten Republik (1931) formulierte dieses Recht in einer für die Kirche unannehmbaren Weise. Bis dahin war die kirchliche Doktrin obligatorischer Lehrstoff gewesen, von der Kirche hingen direkt oder indirekt die meisten Lehranstalten des Sekundarschulbereichs (für Schüler zwischen 10 und 17 Jahren) ab. Das franquistische Regime überließ den Bildungssektor der Kirche, der er die moralische Orientierung der gesamten Lehre anvertraute und die er dadurch privilegierte, daß die Finanzressourcen des Staates mehr in die Förderung privater als in die Schaffung öffentlicher Lehranstalten flossen. Die Veränderungen in der spanischen Gesellschaft während der 40 Jahre franquistischer Herrschaft, das *aggiornamento* der Kirche und der neue Pragmatismus der Sozialistischen Partei – die offensichtlich weder die Absicht hatte, den privaten Bildungssektor zu eliminieren, noch die öffentlichen Subventionen streichen wollte – linderten das Problem zwar beträchtlich, hatten aber das alte Mißtrauen nicht aus der Welt schaffen können. Die Verständigung über diesen Punkt war daher besonders schwierig, und die endlosen Verhandlungen führten schließlich zu einer außerordentlich langen und überladenen Regelung (Art. 27).

Vorgesehen ist in der Verfassung auch die Möglichkeit (Art. 55.1), vorübergehend – allerdings nur im Falle eines Ausnahmezustandes, der vom Kongreß genehmigt werden muß (Art. 116) – die Ausübung einiger Rechte (Unverletzlichkeit der Wohnung, Meinungs-, Versammlungs- und Bewegungsfreiheit, Streik, Aussperrung usw.) aufzuheben. In konkreten Fällen (Art. 55.2) kann ein Richter im Hinblick auf bestimmte Personen, die mutmaßlicher Verbindungen zu terroristischen Aktivitäten verdächtigt werden, auch das Postgeheimnis und die Unverletzlichkeit der Wohnung aufheben²².

Die ausdrückliche Verankerung der Monarchie stieß lediglich auf den (rein deklamatorischen) Widerstand der Sozialistischen Partei. Die Arbeit der Cortes wurde hier allerdings durch die pragmatische Einstellung erleichtert, daß es sich um einen bereits entschiedenen Konflikt handelte, der nicht mehr neu aufgerollt werden durfte, ohne den gesamten verfassungsgebenden Prozeß zu gefährden. Auch die wiederholten Bekundungen des Königs zugunsten einer Änderung des alten franquistischen Systems

²² Diese Regelung wurde ursprünglich durch das Verfassungsgesetz 9/1984 festgelegt; einige der in diesem Gesetz enthaltenen Regelungen wurden durch das Urteil 199/1987 des Verfassungsgerichts als verfassungswidrig deklariert. Das heute gültige Recht ist in den Vorschriften enthalten, die das Verfassungsgesetz 4/1988 vom 25. 5. 1988 in die Strafprozeßordnung einfügte.

erleichterten die Entscheidung des Parlaments. Die Haltung des Königs, der ohne Zweifel starken Druck hätte ausüben können, darauf aber verzichtete und sich von den verfassunggebenden Arbeiten fernhielt, kam auch der konkreten Ausgestaltung der Rechte der Krone zugute; zuerkannt wurden dem König nur die Befugnisse eines parlamentarischen Staatsoberhauptes, dessen Funktion fast ausschließlich symbolischer Art ist und dessen Autorität nur von seinen persönlichen Fähigkeiten abhängt.

Die parlamentarische Regierungsform, die mit der Option für die Monarchie verbunden war, gehörte ebenso wie die Strukturierung des Parlaments in zwei Kammern zu den impliziten Entscheidungen. Vor allem Fraga Iribarne setzte sich vehement für ein Zwei-Kammer-System ein. Er brachte dabei Argumente vor, die in der Rechtslehre immer wieder vertreten werden (Wirkung des Oberhauses als Bremse des Radikalismus; konservative Tendenz der ländlichen Stimmen, die im Senat über mehr Gewicht als im Kongreß verfügen), die aber im Lichte der spanischen Erfahrung nicht unbedingt überzeugten. Für die übrigen Kommissionsmitglieder (und ihre Parteien) scheint das Hauptproblem darin bestanden zu haben, die Zusammensetzung und Funktion des Senats so zu regeln, daß seine Existenz gerechtfertigt war. Nach der öffentlichen Debatte in der Verfassungskommission des Kongresses kristallisierte sich der Senat allmählich als „territoriale Vertretungskammer“ (Art. 69.1) heraus, in der allerdings die Vertretung der Provinzen (die reine Verwaltungsbezirke sind) von größerer Bedeutung ist als die der Autonomen Gemeinschaften; deren Vertreter kommen im günstigsten Fall auf ein Fünftel aller Senatorensitze (Art. 69.2–5). Der Senat verfügt nicht über die Befugnis, die Regierung politisch zur Verantwortung zu ziehen. Im legislativen Bereich hat er nur ein aufschiebendes Veto, das durch den Kongreß leicht übergangen werden kann. Obwohl er im Hinblick auf die Autonomen Gemeinschaften einige spezifische Funktionen ausübt (vgl. etwa Art. 155), reicht dies für eine tatsächliche Gewaltausübung aber nicht aus.

Auf Drängen der Sozialisten, die sich in dieser Hinsicht gegen den Widerstand der Rechten durchsetzten, wurden in die Verfassung auch die Grundlagen des Wahlsystems (Art. 68.2 und 69.2) aufgenommen. Der Kongreß muß nach dem Verhältniswahlrecht gewählt werden, für den Senat ist dieses System nicht zwingend vorgeschrieben (z. Zt. ist es ein eingeschränktes Mehrheitswahlrecht)²³.

Die Rechte der Regierung und die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative wurden nach deutschem Vorbild gestaltet. Spanien hat so eine „Kanzlerregierung“, wobei der König dem Kongreß den Regierungschef vorschlägt; der Kongreß wählt dann den „Kanzler“ nach Anhörung seiner Regierungserklärung, ohne daß die von ihm später präsentierte Regierung der parlamentarischen Ernennung bedürfte. Dieses Übergewicht des Regierungschefs über das Kabinett sollte, ebenso wie die verschiedenen Techniken zur „Rationalisierung“ des Parlamentarismus (konstruktives Mißtrauensvotum, automatische Auflösung des Parlaments im Fall einer anhaltenden Krise usw.), die Exekutive stärken, garantiert aber faktisch nur ihre Stabilität.

²³ Das Wahlrecht, das im wesentlichen dem (vor Verabschiedung der Verfassung) durch das Gesetzesdekret 20/1977 vom 18. 3. 1977 eingeführten Recht entspricht, wird z. Zt. durch das Verfassungsgesetz 5/1985 vom 19. 6. 1985 geregelt.

b) Die territoriale Organisation des Staates

Das Problem der territorialen Aufteilung der Macht – das schwerwiegendste in der Verfassungsgebung – war bereits durch eine „implizite Entscheidung“ geklärt worden, die festlegte, daß der neue Staat nicht zentralistisch organisiert sein dürfte. Sie präzisier- te aber nicht die konkrete Ausgestaltung der Autonomierechte der einzelnen Regionen.

Die Verfassungslösung mußte notgedrungen zwei verschiedene Aspekte berücksichtigen: zum einen die Frage nach dem Ursprung des „Rechtes auf Autonomie“, zum anderen die Frage nach dem konkreten Verhältnis zwischen den zentralen oder allge- meinen Gewalten des Staates und denen der Autonomen Gemeinschaften. Hinsicht- lich der ersten Frage standen sich die Ansichten der katalanischen und besonders der baskischen Nationalisten – die in Katalonien und im Baskenland ebenso wie in Kastil- lien Nationen mit dem Recht erblicken, in völliger Freiheit ihr politisches System fest- zulegen – und die im übrigen Land vorherrschende Meinung gegenüber, für die es nur eine Nation – die spanische – und daher auch nur eine verfassungsgebende Gewalt gab. Die regionalen Nationalisten forderten nicht unbedingt die Unabhängigkeit Katalo- niens und Euskadis, verlangten aber, daß der spanische Staat (und somit auch seine Verfassung) als Ergebnis des freien Zusammenwirkens verschiedener Willensbekun- dungen verstanden wird. Die im übrigen Spanien vorherrschende Meinung, die selbst von den Linksparteien (zumindest vom PSOE, während die kommunistische Haltung ambivalenter war) akzeptiert wurde, die ursprünglich eine föderale Lösung angestrebt hatten, spricht die verfassungsgebende Gewalt dem spanischen Volk in seiner Gesamt- heit zu und hält den spanischen Staat für den politischen Ausdruck einer einzigen, aber spanischen Nation.

Die Verfassung entschied sich (Art. 2) für die letztere Option, ist aber auch in diesem Punkt nicht ganz klar. Selbst der Grundsatz, der die Verfassung auf der „unteilbaren Einheit der spanischen Nation“ ruhen läßt, schreibt das Recht auf Autonomie der „Nationalitäten und Regionen [fest], die sie [die Nation] bilden“. Damit wurde der Be- griff „Nationalitäten“ eingeführt, der – abgesehen davon, daß er im Spanischen keine konkrete Bedeutung hat – für die einen (d. h. für die, die in Spanien einen Staat mit mehreren Nationen erblicken) völlig unzureichend, und für die anderen, die sich seiner Einfügung in den Verfassungstext widersetzen, inakzeptabel war. Diese Mehrdeutig- keit, die noch dadurch erhöht wurde, daß nirgends spezifiziert wird, was die „Natio- nalitäten“ und was die „Regionen“ sind, übertrug sich unweigerlich auf die Organisa- tion und die Teilung der Macht zwischen dem Zentrum und den Autonomen Gemeinschaften. Diese Gemeinschaften wurden nicht durch die Verfassung geschaf- fen, die nichts über ihre Anzahl und ihre Grenzen aussagt und sie formal nur als ein mögliches, aber nicht notwendiges Element der Ausübung des Autonomierechts be- trachtet. Schon zuvor war beschlossen worden, daß das spanische Staatsgebiet in Au- tonome Gemeinschaften aufgegliedert sei, wobei den Cortes paradoxerweise die Fä- higkeit zugesprochen wurde, das „Recht auf Autonomie“ für jene Teile des Landes auszuüben, die es nicht wahrnehmen wollten (Art. 144 c).

Die 1981 von den beiden damals größten politischen Parteien (der regierenden UCD und dem opponierenden PSOE) unterschriebenen Autonomie-Pakte schufen eine vernünftige Lösung, die die potentielle Komplexität des Systems etwas reduzierte. Alle Regionen, die noch über keine Autonomie verfügten (d. h. alle außer dem Baskenland, Katalonien, Galicien und Andalusien), erhielten das niedrigste „Autonomieniveau“²⁴ zugesprochen, das im Falle Valencias und der Kanarischen Inseln durch ein Transfergesetz erweitert wurde; eine derartige Erweiterung war hier erforderlich, um ein Verfahren nach Art. 151 der Verfassung zu verhindern. Diese Lösung sah für alle Gemeinschaften des niedrigeren Niveaus dieselbe Behandlung vor; in Übereinstimmung mit der Verfassung handelte es sich notwendigerweise um eine reine Übergangslösung, denn fünf Jahre nach Annahme des Statuts konnten diese Gemeinschaften die Reform ihrer Statute vorschlagen, um alle Kompetenzen zu übernehmen, die Art. 149 nicht ausschließlich dem Zentralstaat vorbehalten.

Obwohl diese Frist 1988 auslief und zumindest in einigen Autonomen Gemeinschaften eine gewisse Unzufriedenheit mit der bestehenden Situation zu herrschen schien, wurde entweder gar keine Initiative zur Reform der Statuten ergriffen oder die Reform hinausgezögert. Ein weiteres, im Februar 1992 erzieltes Abkommen zwischen dem regierenden PSOE und dem oppositionellen Partido Popular sah eine neue Lösung vor, die am 23. Dezember 1992 Gesetzeskraft erlangte (Verfassungsgesetz 9/1992 über den Kompetenztransfer auf Autonome Gemeinschaften, die nach Art. 143 eingerichtet worden sind). Das neue Gesetz überträgt diesen Gemeinschaften einen Großteil der Kompetenzen, über die die Gemeinschaften des „höheren Niveaus“ bereits verfügen. Diese neue Lösung kann zwar sicherlich dazu beitragen, das System der Machtverteilung zu rationalisieren. Von einem streng juristischen Standpunkt aus ist es aber ebenso provisorisch wie das vorhergehende, wenn es auch die politischen Spannungen verringern kann, die auf die zwischen den einzelnen Teilen des Staatsgebietes bestehenden Ungleichheiten zurückzuführen sind. Zum einen handelt es sich natürlich nur um eine Annäherung, nicht um eine Gleichsetzung. Die Differenz ist zwar geringer geworden, besteht aber fort, und mit ihr die Möglichkeit, daß die mit weniger Kompetenzen ausgestatteten Gemeinschaften von ihrem Recht Gebrauch machen, die Reform ihrer Statuten zu erwirken. Zum anderen weckt die Annäherung der Kompetenzen der „Regionen“ an die der „Nationalitäten“ bei letzteren das Bedürfnis, zusätzliche Kompetenzen an sich zu ziehen, so daß weiterhin eine Distanz (auf die sie Anspruch erheben) erhalten bleibt; dies kann durch die Reform ihrer eigenen Statuten oder über Art. 150 der Verfassung erfolgen.

Obwohl man abschließend zwar sagen kann, daß das durch die Verfassung geschaffene System der territorialen Aufteilung der Macht einen deutlichen Fortschritt gegenüber dem Zentralismus des Franquismus bedeutet, der die „natürliche“ Form der spanischen Gesellschaft vergewaltigte, bleibt doch die große Frage ungelöst, ob diese Aufteilung im gesamten Staatsgebiet nach gleichen Maßstäben erfolgen oder vielmehr

²⁴ Die Verfassung sieht zwei Typen von Autonomen Gemeinschaften vor: die mit „niedrigerem Niveau“ und die mit „höherem Niveau“. Vgl. hierzu den Beitrag von Andreas Hildenbrand in diesem Band.

heterogen sein soll, so daß die einzelnen Teile über verschiedene Autonomieregelungen verfügen. Vielleicht ist es nicht falsch zu behaupten, daß die Autoren der Verfassung in Anbetracht eines außergewöhnlich schwierigen Problems sich dazu entschlossen, sich gewissermaßen an die Geschichte zu wenden, d.h. dieser die Aufgabe zu übertragen, dem spanischen Staat seine endgültige Form zu geben. Für den Juristen ist diese Lösung natürlich nur wenig befriedigend, da sie eine lang andauernde Vorläufigkeit schafft. Das ist aber kein Grund, sie zu verurteilen. Und obwohl man ihre Wirkung noch nicht exakt einschätzen kann, lassen die bereits erzielten Ergebnisse einen vorsichtigen Optimismus zu.

Walther L. Bernecker

Die Rolle von König Juan Carlos

Nahezu alle Darstellungen zum Übergang Spaniens von der Diktatur zur Demokratie betonen die Bedeutung struktureller Aspekte: von Wirtschaft und Gesellschaft, Armee und Arbeiterschaft, Kirche und Parteien, internationalen Beziehungen und supranationalen Zwängen. Nur wenige Untersuchungen beschäftigen sich mit der Rolle einzelner Persönlichkeiten. Mit diesem Beitrag über die Rolle des Königs wird nicht der Anspruch erhoben, den dialektischen Problemzusammenhang von Persönlichkeit und Struktur im Prozeß der *Transición* vollständig auszuloten. Wohl aber sollen der politische Werdegang des Königs, seine sittlichen und normativen Grundüberzeugungen sowie deren praktisch-politische Wirksamkeit vorgestellt werden. Der König, der als neues Staatsoberhaupt institutionell und politisch eine herausragende Position einnahm, wird in die Tendenzen und die Umgebung seiner Zeit gestellt, aus denen sein Standort und sein Handeln zu verstehen sind.

Juan J. Linz hat zur Bedeutung der Führungsrolle einzelner Politiker als *change agents* ausgeführt: „No sociological, structural or even political model is adequate to explain such a process without reference to particular political actors making decisions day by day, facing unexpected and disturbing crisis which could have derailed the process, even if there had been a clearly conceived and premeditated political plan. In such a context the question of leadership is central.“¹ In theoretischen Diskussionen über postautoritäre Demokratisierungsprozesse wird ebenfalls hervorgehoben, daß unabhängig von der funktionalen Bedeutung „demokratiefreundlicher“ sozio-ökonomischer Entwicklungsfaktoren eine historisch-genetische und damit stärker auf den Einzelfall abzielende Analyse ihre Berechtigung behält, daß somit „das zielgerichtete, auf politischen Kalkülen beruhende Handeln interessengeleiteter Akteure – das sind hier Regimeanhänger und -gegner mit konkurrierenden Absichten und Strategien – als Motor einer Regimetransformation herausragende Bedeutung“ erhält.²

¹ Juan J. Linz, *Innovative leadership in the transition to democracy and a new democracy: the case of Spain*. Ms., (Jerusalem) 1987, S. 2. Des weiteren führt Linz aus: „The Spanish case is clearly one in which leadership emerges in response to a situation, a task, rather than through a slow process of selection before the events, and certainly not on the basis of broad popular appeal pushing the leaders into their position.“

² Peter A. Kraus, *Elemente einer Theorie postautoritärer Demokratisierungsprozesse im südeuropäischen Kontext*, in: PVS 31 (1990), H. 2, S. 191–213, Zit. S. 193.

Die Re-Instauración der Monarchie

Der Tod Francos und die Proklamation von Juan Carlos zum spanischen König standen am Anfang jener wechselvollen *Transición*, zu deren Hauptprotagonisten der neue Monarch gehören sollte. Die Ausrufung von Juan Carlos zum König hatte eine kompliziert-verschlungene Vorgeschichte, die es lange Zeit als eher unwahrscheinlich erscheinen ließ, daß der Prinz je den spanischen Thron besteigen würde. In seiner Inthronisationsrede vom 22. November 1975 sprach der Monarch selbst vom Zusammenwirken dreier Faktoren: der historischen Tradition, den Gesetzen des Staates und dem Willen des Volkes. Damit deutete er den bis auf den Bürgerkrieg (1936–1939) zurückreichenden Prozeß an, der mehrere deutlich voneinander abgrenzbare Phasen aufweist: Die erste Phase reicht von 1939 bis 1947, als Spanien eine staatsrechtlich nicht klar definierbare Diktatur unter General Franco war. Der frühere König Alfons XIII., der auf seine Thronrechte nicht verzichtet hatte, weilte im römischen Exil; nach seinem Tod (1941) erbte sein Sohn, Don Juan de Borbón y Battenberg, sämtliche dynastischen Rechte und Ansprüche auf den Thron. Die zweite Etappe setzte 1947 ein, als das „Nachfolgegesetz“ angenommen und Spanien damit wieder zum „Königreich“ erklärt wurde. Der Träger der historischen Rechte auf die Krone, Don Juan, blieb zwar weiter im Exil, sandte aber seinen 1938 in Rom geborenen Sohn Juan Carlos zur Schul- und Ausbildung nach Spanien. Die dritte Phase schließlich begann 1969, als Juan Carlos zum königlichen Nachfolger Francos ernannt wurde. Die dynastischen Rechte hatte zwar weiterhin Don Juan inne, er akzeptierte aber de facto die neue Situation. Diese monarchische „Interimslösung“ fand erst mit der Thronbesteigung von Juan Carlos und dem Thronverzicht seines Vaters im Mai 1977 ihr Ende.

Die Wiedereinführung der Monarchie 1947 ist keineswegs auf monarchistische Grundüberzeugungen Francos zurückzuführen; eher das Gegenteil dürfte der Fall sein. Wie neuerdings überzeugend herausgearbeitet worden ist, war Franco alles andere als ein Monarchist. Die Monarchisten stellten vielmehr eine bedeutende Oppositionskraft gegen seine personalistische Diktatur dar³. Als jedoch nach Ende des Zweiten Weltkriegs das franquistische Sieger-Regime außenpolitisch in arge Bedrängnis geriet und innenpolitisch der Guerilla-Kampf stärker als vorher um sich griff, war Franco mit allen Mitteln bemüht, seine Position zu festigen und sich eine zumindest pseudo-demokratische Legitimation zu verschaffen. Im Rahmen dieser Bemühungen ließ er 1947 das „Gesetz über die Nachfolge in der Staatsführung“ durch Referendum billigen. Mit diesem Gesetz gelangte die institutionelle Grundlegung des politischen Systems des „Neuen Staates“ zum Abschluß. Spanien wurde zur Monarchie erklärt: „Spanien, als politische Einheit, ist ein katholischer, sozialer und repräsentativer Staat,

³ Vgl. José Mariá Toquero, *Franco y Don Juan. La oposición monárquica al franquismo*, Barcelona 1989. Zu Recht ist in Rezensionen zu dieser Studie kritisiert worden, daß die Monarchisten (innerhalb des Franquismus) allzu einseitig als die Haupt-Opposition gegen Franco dargestellt werden.

der in Übereinstimmung mit seiner Tradition erklärt, als Königreich verfaßt zu sein.“⁴ Die Staatsführung wurde Franco als persönliche, außerordentliche Magistratur mit Ausnahmecharakter übertragen; ihm allein stand das Recht zu, seinen königlichen Nachfolger zu bestimmen.

Zum damaligen Zeitpunkt war das Verhältnis zwischen Franco und Don Juan auf einem Tiefpunkt angelangt. Der Sohn des letzten Königs hatte sich zwar anfangs mit der Bewegung gegen die Republik identifiziert und im Bürgerkrieg General Franco zweimal vergeblich seine Dienste als Soldat auf der Seite der Aufständischen angeboten. Doch nach dem Krieg distanzierte sich der Thronprätendent immer deutlicher von der Diktatur Francos; wie die meisten Monarchisten begrüßte er die Eliminierung der Republik, wandte sich aber gegen die franquistische Herrschaft. Er setzte sich für die Restauration der traditionellen Monarchie in seiner Person ein. Im März 1945 veröffentlichte er in seinem Schweizer Exil die „Erklärung von Lausanne“, in der es unter anderem hieß: „Das nach dem Muster der totalitären Systeme der Achsenmächte errichtete Regime General Francos widerspricht [...] dem Charakter und den Traditionen eines Volkes wie des unseren. [...] Einzig die traditionelle Monarchie ist imstande, die Spanier wieder zu versöhnen und Frieden und Eintracht wiederherzustellen.“⁵

Genauso deutlich wie die Diktatur Francos lehnte Don Juan 1947 das „Gesetz über die Nachfolge in der Staatsführung“ ab, das zwar die Monarchie wiederherstellte, aber den Träger der Krone von allen Entscheidungen ausschloß⁶. Als das Nachfolgegesetz mit der überwältigenden Mehrheit von 93 Prozent in einer Volksabstimmung – die im Grunde genommen nichts anderes als ein Plebiszit zugunsten Francos darstellte – angenommen worden war und das Regime sich im Windschatten des Kalten Krieges zusehends konsolidierte, begann Don Juan seine Haltung zu ändern und auf eine Verständigung mit Franco zuzusteuern. Im Sommer 1948 einigte er sich mit dem Diktator darauf, daß sein Sohn Juan Carlos in Spanien erzogen werden sollte⁷. Bei späteren Gesprächen (1954 und 1960) zwischen den beiden wurden zusätzliche Details des weiteren Ausbildungsweges des Prinzen festgelegt.

Franco nahm die Erziehung des Prinzen außerordentlich ernst. Seine (später realisierten) detaillierten Vorstellungen legte der Diktator in einem Brief an Don Juan dar: „Nichts ist patriotischer, pädagogischer und vorbildhafter als seine Ausbildung als Soldat in militärischen Zentren [...] Daher erscheint seine zweijährige Teilnahme am Ausbildungsprogramm der Militärakademie von Zaragoza außerordentlich angemessen. Dort wird er sich zum Mann entwickeln, er wird im Geiste von Befehl und Gehorsam ausgebildet, er wird den Wert von Disziplin und militärischen Tugenden schätzen ler-

⁴ Zit. nach Peter Cornelius Mayer-Tasch, *Die Verfassungen Europas*, München 1975, S. 551.

⁵ Der spanische Thronprätendent gegen das Regime Francos, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 23. 3. 1945. Zu Don Juan vgl. auch die Biographien von Víctor Salmador, *Don Juan de Borbón*, Madrid 1976 und Francisco González Doria, *Don Juan de Borbón. El padre del rey*, Madrid 1990.

⁶ Der Text der öffentlichen Zurückweisung des Gesetzes ist das „Manifiesto de Estoril“; vgl. Antonio María Calero, *Estudios de Historia*, Madrid 1988, S. 111 f.

⁷ Zu den Kindheitsjahren von Juan Carlos vgl. Juan Antonio Pérez Mateos, *La infancia desconocida de un rey*, Barcelona 1980; ders., *El rey que vino del exilio*, Barcelona 1981.

nen, er wird das Band von Kameradschaft und Kollegialität in einer Gemeinschaft fühlen und erfahren und die Probleme der Ehre empfinden. Nach Abschluß dieser zweijährigen Ausbildung wird er – schon mit dem Dienstgrad eines Leutnants versehen – einen Einführungskurs als Fähnrich in der Flottenschule und einen weiteren in der Luftwaffenakademie durchlaufen [...] Diese Phase dürfte insgesamt ein Jahr betragen. Nachdem sodann sein Charakter während dieser drei Jahre in den militärischen Zentren geformt worden ist, wird der Zeitpunkt gekommen sein, ihn mit der Universität in Kontakt zu bringen. Er wird dann eine zweijährige Ausbildung an der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät absolvieren; ohne die Probleme im Detail zu studieren, wird er sich allgemein über Aspekte von Politik und Wirtschaft informieren, die er kennen muß. Diese zwei Universitätsjahre bringen ihn – über die Universitätsprofessoren – in Kontakt mit der spanischen Intelligenz; zugleich ermöglichen sie, daß er vermittels eines Sonderprogramms die Doktrin der Nationalen Bewegung und ihrer Organisationen sowie die modernen Lehren über ökonomische und soziale Themen kennenlernt. Nach diesen Universitätsjahren erscheint es ratsam, daß er seine Kenntnisse zu den drei großen Bereichen der nationalen Produktion erweitert: dem landwirtschaftlichen, dem industriellen und dem Bergbausektor [...] Während dieses gesamten Programms erachte ich intensiven Kontakt mit dem Caudillo und direkte Orientierung durch diesen als wesentlich. Ergänzt werden kann das Ganze später mit einer praktischen Phase im Amt des Regierungschefs [*Presidencia del Gobierno*], wo er den Aufbau der Verwaltung kennenlernt und engeren Kontakt mit dem Caudillo und den nationalen Problemen hat. Ich halte es für wichtig, daß das Volk sich daran gewöhnt, den Prinzen beim Caudillo zu sehen; mit Natürlichkeit und ohne nachteilige Künsteleien soll deutlich werden, was er für die Nation darstellt.“⁸

Der franquistischen Vorstellung entsprechend ging Juan Carlos zuerst in Madrid und San Sebastián zur Schule, dann besuchte er die verschiedenen Militärakademien, schließlich hörte er Vorlesungen an der Philosophischen und der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Madrid. Dieser Werdegang entsprach zwar dem Programm Francos, die Lösung der Nachfolgefrage war aber damit keineswegs präjudiziert. Gerne verwies Franco in der Öffentlichkeit darauf, daß er an der Spitze des Staates, an die ihn „Gott und die Vorsehung“ gestellt hatten, bis zu seinem Tod ausharren werde. Die verschiedenen „politischen Familien“, die sein Regime stützten, drängten ihn aber unaufhörlich, einen Nachfolger zu bestimmen. 1968 verdichteten sich die Gerüchte, daß eine Entscheidung unmittelbar bevorstehe. Am 22. Juli 1969 schließlich verkündete Franco vor den Cortes, daß er Prinz Juan Carlos de Borbón y Borbón zu seinem königlichen Nachfolger ernennen wolle. Damit war jene *Operación Lucero* vorerst erfolgreich beendet worden, die der Stellvertretende Regierungschef, Admiral Luis Carrero Blanco, und der Minister für den Entwicklungsplan, das führende Opus Dei-Mitglied Laureano López Rodó, seit Jahren zugunsten des Prinzen betrieben hatten⁹.

⁸ Franco an Don Juan, 17.7.1954, zit. nach Pilar Cernuda u. a., *Todo un Rey*, Madrid 1981, S. 154f.

⁹ Zur *Operación Lucero* vgl. Cernuda, *Todo un Rey*, S. 147–178; Charles T. Powell, *El piloto del cam-*

Als Franco 1969 seinen Nachfolger von den Cortes bestätigen ließ, erklärte er: „Ich halte es für notwendig, daran zu erinnern, daß das Königreich, das wir mit der Zustimmung der Nation errichtet haben, der Vergangenheit nichts schuldet; es entsteht aus jenem entscheidenden Akt des 18. Juli [1936], der eine grundlegende historische Tatsache darstellt, die weder Pakte noch Bedingungen zuläßt [...] Die Legitimität bei der Ausübung stellt die Grundlage der zukünftigen Monarchie dar, bei der das Wichtige nicht die Form, sondern der Inhalt ist.“¹⁰ Für Juan Carlos als Thronfolger spreche, daß er der bourbonischen Dynastie angehöre, den Prinzipien und Institutionen des Regimes gegenüber Treue bewiesen habe, eng mit der spanischen Armee verbunden und in den zurückliegenden zwanzig Jahren auf das hohe Amt vorbereitet worden sei. In seiner Person könnten die Prinzipien der „Nationalen Bewegung“ fortgeführt werden und bleibe die Kontinuität gewahrt.

Die Abgeordneten der Cortes stimmten dann (in der ersten öffentlichen und namentlichen Abstimmung seit 30 Jahren) über Francos Vorschlag ab; von den 519 anwesenden Deputierten stimmten 491 mit Ja, 19 mit Nein, 9 enthielten sich der Stimme. Juan Carlos erhielt den neugeschaffenen Titel eines „Prinzen von Spanien“. Fortan sollte er „als Königliche Hoheit“ behandelt werden, „mit allen Rechten und Pflichten, die seiner hohen Würde zukommen“. Am 23. Juli 1969 fand seine feierliche Vereidigung statt. Die Eidesformel lautete: „Ich schwöre Loyalität gegenüber Seiner Exzellenz, dem Staatsherrn, und Treue gegenüber den grundlegenden Prinzipien der Nationalen Bewegung sowie gegenüber den anderen Grundgesetzen des Staates.“¹¹ In seiner Rede ließ Juan Carlos keinen Zweifel daran, wem er die Krone verdanke: „Im vollen Bewußtsein der von mir übernommenen Verantwortung habe ich soeben, als Nachfolger mit königlichem Titel, Seiner Exzellenz dem Staatsherrn, den Prinzipien der Nationalen Bewegung und den Grundgesetzen des Reiches Treue geschworen. An erster Stelle möchte ich betonen, daß ich von Seiner Exzellenz dem Staatsherrn und Generalissimus Franco die politische Legitimität übernehme, die am 18. Juli 1936 entstanden ist.“¹²

Die Wiedereinführung der Monarchie war im Prinzip ein politischer Vorgang. Historische Rechte wurden vom Gesetz allenfalls indirekt, etwa in der Form dynastischer Tradition, berücksichtigt. Durch die Wiedereinführung wurde die Kontinuität des frankquistischen Regimes nicht betroffen, im Gegenteil: Die Krone sollte die Verfassungsstruktur vervollständigen und entwickeln, nicht jedoch verändern. Die politische Rechtsgrundlage dieser Kontinuität war die Vereidigung auf die „Grundgesetze“ und die Treueerklärung gegenüber den grundlegenden Prinzipien der „Nationalen Bewegung“¹³. Salvador de Madariaga kommentierte die Einsetzung von Juan Carlos bissig:

bio. *El Rey, la monarquía y la transición a la democracia*, Barcelona 1991, S. 23–52; Carlos Seco Serrano, *Juan Carlos I., el Rey que reencontró América*, Madrid 1988, S. 58–87.

¹⁰ Zit. nach Calero, *Estudios de Historia*, S. 114.

¹¹ Zit. nach Walther L. Bernecker, *Spaniens Geschichte seit dem Bürgerkrieg*, München 1988, S. 187.

¹² Zit. nach Calero, *Estudios de Historia*, S. 115.

¹³ Vgl. hierzu Luis Sánchez Agesta, *Die Entwicklung der spanischen Verfassung in den Jahren 1960–1970*, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, N. F., 20 (1971), S. 135–168, bes. S. 148 f.

„Franco will seine absolute Macht über das Grab hinaus verlängern. Die Monarchie darf nicht ‚restauriert‘ werden, weil das gewisse verfassungsmäßige Beschränkungen und einen traditionellen Liberalismus mit sich bringen würde. Sie wird ‚instauriert‘, das heißt durch Franco gemacht, damit sie seinen Wünschen folge. Der Prätendent [Don Juan] ist übergangen. [...] Die beiden Säulen jeder Monarchie, Kontinuität und Legitimität, sind gebrochen. [...] Don Juan hätte vielleicht mit einiger Aussicht auf Erfolg versuchen können, eine liberale Monarchie wiederherzustellen. Juan Carlos kann das nicht.“¹⁴

Im Januar 1969 gewährte Juan Carlos, noch bevor er offiziell zum Nachfolger Francos avancierte, der staatlichen Nachrichtenagentur ein vielbeachtetes Interview, in dem er erklärte: „Wir dürfen nicht vergessen, daß die Re-Instauration des monarchischen Prinzips in Spanien erfolgte, nachdem die Monarchie eine schwere Krise durchlaufen hatte, die ihr definitives Ende hätte bedeuten können. Die politische Situation, die die Re-Instauration des monarchischen Prinzips ermöglicht hat, wurde durch die Zusammenarbeit vieler Monarchisten und das Opfer Hunderttausender spanischer Familien erreicht. Es erscheint logisch, daß diese äußerst treuen Verfechter dynastischer Prinzipien irgendein Opfer bei ihren Bestrebungen akzeptieren. [...] Blicken Sie in die Geschichte: Keine Monarchie ist in rigider Weise und ohne Opfer re-instauriert worden.“¹⁵

Juan Carlos deutete somit seine Bereitschaft an, sich unter Umgehung der regulären Erbfolge – das hieß: seines Vaters – selbst auf Spaniens Thron berufen zu lassen, während er sich bis dahin immer nur als „Verbindungsmann“ zwischen seinem Vater und Spanien bezeichnet hatte. Die traditionellen Monarchisten hörten und verstanden die Botschaft: Zum Wohle Spaniens, sagte Juan Carlos, solle sein Vater Don Juan auf den Thron verzichten; das war das geforderte „Opfer“. Der von Juan Carlos verwendete Terminus „Re-Instauration“ stellte eine sprachliche Neuschöpfung dar, die einen Kompromiß zwischen den legitimistischen Monarchisten, für die nur eine Restauration der Monarchie in Frage kam, und den franquistischen Vorstellungen, die von einer Instauration, also der Einsetzung einer neuen Monarchie ausgingen, ausdrücken sollte.

Die Annahme der franquistischen Nachfolgeordnung durch Juan Carlos führte zu einem Konflikt im bourbonischen Königshaus. Der Prinz rechtfertigte seinem exilierten Vater gegenüber seine Haltung mit dem Argument, nur durch die Annahme der Nachfolge sei die Monarchie in Spanien wiederherzustellen. Erst viele Jahre später sollte Don Juan sich diese Auffassung zu eigen machen¹⁶. In den Jahren bis zu Francos Tod war die Beziehung zwischen Don Juan und Juan Carlos öfters gespannt; die dynastische Frage blieb in der Schwebelage, wenn auch vermutet werden darf, daß es zwischen Vater und Sohn im Hinblick auf die Wiederherstellung der Monarchie eine Art „Familienpakt“ gab, der bei gleichlautender Zielsetzung eine duale Politik der Rollenverteilung ermöglichte¹⁷.

¹⁴ Zit. nach Michael Bothe/Kay Hailbronner, Die neuere verfassungsrechtliche Entwicklung in Spanien, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, N. F., 21 (1972), S. 194.

¹⁵ Zit. nach Cernuda u. a., *Todo un Rey*, S. 166 f.

¹⁶ Vgl. Pedro Sainz Rodríguez, *Un reinado en la sombra*, Barcelona 1981.

¹⁷ So die Interpretation von Javier Tusell im Vorwort zu Toquero, *Franco y Don Juan*, S. 16 f.

Die staatsrechtliche Stellung des Monarchen in der Übergangsphase

Nach seiner Designation zum König von Spanien übernahm Juan Carlos immer mehr staatliche Funktionen. Im Juli 1971 wurde er zum Stellvertreter Francos im Fall von dessen Erkrankung bestimmt, ein Jahr später seine Nachfolge beim Ableben des Diktators geregelt. In der spanischen Öffentlichkeit wurde der Prinz nicht sehr ernst genommen; kaum jemand glaubte daran, daß er sich längere Zeit auf dem Thron würde halten können. Allmählich aber gewöhnte man sich daran, zumindest für eine Übergangszeit in ihm den Nachfolger des greisen Diktators zu sehen. Im Sommer 1974 übergab der schwer erkrankte Franco zum ersten Mal die Amtsgeschäfte vorübergehend an Prinz Juan Carlos; vergeblich drängten die Reformer den Diktator, den Prinzen zum König auszurufen und durch sein, des Caudillos, Prestige den ruhigen Übergang zum Nachfranquismus zu gewährleisten. Im September, nach erfolgter Genesung, ließ sich Franco zur Enttäuschung der Reformer die ganze Machtfülle zurückgeben.

Am 30. Oktober 1975 wurde Juan Carlos von der Regierung Arias Navarro ein zweites Mal zum amtierenden Staatschef ernannt. In Pressekommentaren hieß es, Franco habe sich bis zuletzt geweigert, auf sein Amt als Staatschef zu verzichten, da er im Amt habe sterben wollen; doch habe sich Juan Carlos gestraubt, das Amt des Staatschefs wie 1974 nur vorübergehend zu übernehmen, und sich erst dazu bereit erklärt, als die Ärzte ihm versichert hatten, daß Franco nicht mehr genesen werde. Bei Francos Tod, am 20. November 1975, trat automatisch, wie vorgesehen, die Nachfolgeregelung in Kraft. Der Regentschaftsrat übernahm die Regierung, und am 22. November wurde Juan Carlos in einer Zeremonie in den Cortes vor den Abgeordneten, den Mitgliedern des Rates des Königreichs und zahlreichen Ehrengästen durch den Vorsitzenden des Regentschaftsrates, Alejandro Rodríguez de Valcárcel, vereidigt und als Juan Carlos I. zum König von Spanien proklamiert. Die Eidesformel lautete: „Ich schwöre bei Gott und über den Evangelien, die Grundgesetze des Königreichs zu erfüllen und für ihre Erfüllung zu sorgen sowie den Prinzipien der Nationalen Bewegung gegenüber Loyalität zu bewahren.“

Bei Francos Tod trat zunächst eine „Machtaufteilung“ zwischen den verschiedenen staatlichen Stellen in Kraft, die noch Franco selbst ins Auge gefaßt hatte. Mitte 1973 hatte der Diktator den damaligen „Vizepräsidenten“ Luis Carrero Blanco zum Regierungschef ernannt, womit erstmalig die Ämter des Staats- und des Regierungschefs getrennt wurden. Die Bestellung des Admirals zum Ministerpräsidenten war Teil eines sogenannten Demokratisierungsprozesses gewesen, der für die Zeit nach Franco eine Ausbalancierung der Macht zwischen mehreren Institutionen vorsah: zwischen König Juan Carlos als Staatschef, dem Ministerpräsidenten und der Regierung, dem Rat des Königreiches als oberstem Beratungsgremium und dem Ständeparlament. Franco hatte Carrero Blanco als seinen „Hausmeier“ betrachtet, der die Kontinuität des Regimes und der Regierung in der Übergangszeit nach seinem Tod wahren sollte. Die Ermordung des Ministerpräsidenten im Dezember 1973 hatte aber diese Vorbereitungen wie-

der zunichte gemacht; die Ernennung von Carlos Arias Navarro zum Ministerpräsidenten war nur eine Notlösung.

Seit Beginn der siebziger Jahre hatten Verfassungsjuristen über die Kompetenzen des künftigen Königs diskutiert. 1972 veröffentlichte Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón eine Studie, deren Hauptargument besagte, daß die franquistischen „Grundgesetze“ keineswegs unabänderlich seien¹⁸. Der künftige Monarch würde Souverän des Staates sein und seine Gewalt so ausüben können, daß die übrigen Staatsgewalten ihre Kompetenzen auf ihn ausrichten müßten. Damit standen dem König aber auch jene „Residualkompetenzen“ zu, die keinem anderen Staatsorgan zugeordnet waren. Die Regierung würde vom Vertrauen des Monarchen abhängen und Exekutivorgan königlicher Politik sein. Diese Interpretation sprach dem Monarchen zahlreiche Kompetenzen und die Berechtigung zu, sie relativ frei ohne institutionelle Hindernisse auszuüben. Sowohl überzeugte Franquisten wie Verfechter einer Demokratisierung widersetzten sich allerdings dieser Deutung.

In jenen Jahren erschienen noch zahlreiche weitere Studien, die sich mit der Zukunft des Systems und der Rolle des Staatsoberhauptes beschäftigten. Luis García San Miguel plädierte für eine evolutionäre Linie, für einen Prozeß der Selbstreform und des legalen Reformismus, durch den das System sich überwinden könne¹⁹. Jorge de Esteban ging ebenfalls von einem „Mittelweg“ zwischen Immobilismus und Bruch aus; die Souveränität des Staates sei im Monarchen personifiziert und werde durch die Cortes repräsentiert. Eine Monarchie mit schiedsrichterlichen Funktionen (*Monarquía arbitral*) könne eine Demokratisierung einleiten, an deren Ende der König eine nur mehr marginale Funktion einnehme²⁰. Rafael Arias-Salgado kam zu dem Ergebnis, daß der Motor der politischen Öffnung nicht der König und die Cortes, sondern die „doppelte Exekutive“ von Monarch und Regierung sei.

Unabhängig davon, wie die verschiedenen Autoren die Schwerpunkte setzten, war allen „reformistischen“ Interpretationen ein Aspekt gemeinsam: Das künftige Staatsoberhaupt würde in der nachfranquistischen Übergangsphase eine herausragende, die weitere Entwicklung wesentlich mitbestimmende Rolle spielen. Im Gegensatz zu diesen „reformistischen“ Autoren, die dem Monarchen die Fähigkeit zur Generierung des politischen Wandels vom Autoritarismus zur Demokratie zutrauten, betonten die politischen Immobilisten die grundsätzliche Gültigkeit und Unveränderlichkeit der franquistischen Grundgesetze.

Juan Carlos übernahm im November 1975 zwar nicht alle von Franco ausgeübten Gewalten; er war aber weit mächtiger als jeder andere Monarch Europas. Die Rede war von einer „eingeschränkten“ (im Gegensatz zur absoluten) Monarchie, deren Hauptunterschied zum franquistischen System darin bestand, daß alle Verfügungen der

¹⁸ Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, *El principio monárquico. Un estudio sobre la soberanía del Rey en las Leyes Fundamentales*, Madrid 1972.

¹⁹ Der ursprüngliche Artikel von 1973 (in: *Sistema 1*) ist wieder abgedruckt in Luis García San Miguel, *Teoría de la transición. Un análisis del modelo español, 1973–1978*, Madrid 1981.

²⁰ Jorge de Esteban u. a., *Desarrollo político y Constitución española*, Barcelona 1973.

Krone der Gegenzeichnung durch eines der Staatsorgane (Regierung, Cortes, Rat des Königreiches) bedurften. Juan Ferrando Badía hat darauf verwiesen, daß die franquistischen Grundgesetze dem neuen Staatsschef symbolische, exekutive, legislative und judikative Gewalten übertrugen²¹. Symbolische Gewalten hatte der Monarch insofern, als er die nationale Souveränität personifizierte und die höchste Vertretung der Nation darstellte. Außerdem hatte er über die Kontinuität des Staates und der „Nationalen Bewegung“ zu wachen. Des weiteren erhielt der König verfassunggebende Gewalten, da ohne seine Zustimmung keine Verfassungsreform möglich war, er aber über das Mittel des Referendums sich direkt an das Volk wenden konnte, um eine Reform der Grundgesetze zu initiieren.

Auch die exekutiven Gewalten des Königs waren weitreichend. Er leitete den politischen Apparat, war für das Funktionieren der wichtigsten Staatsinstitutionen verantwortlich, sorgte für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, und er ernannte und entließ den Regierungschef und den Cortes-Präsidenten. Er durfte den Ministerrat leiten, stand dem „Rat des Königreiches“ vor, ratifizierte völkerrechtliche Verträge und verfügte über Notstandskompetenzen. Im legislativen Bereich sanktionierte der König die Gesetze und überwachte ihr Inkrafttreten; er verfügte über ein suspensives Vetorecht und konnte die Legislaturperiode verlängern. Mit Zustimmung der Cortes und der Regierung konnte er außerdem Gesetzesverordnungen erlassen. Schließlich hatte er den Oberbefehl über sämtliche Streitkräfte inne – nicht nur symbolisch, wie in parlamentarischen Monarchien, sondern real. Staatsrechtlich nahm der neue Monarch somit eine zentrale Stellung ein, die ihm gewissermaßen *ex officio* die Funktion zusprach, die Zeit nach Franco entscheidend zu beeinflussen. Vieles würde darauf ankommen, welche Absichten der König verfolgte und welche Schwerpunkte er setzen würde.

Die politische Rolle des Königs als „Motor des Wandels“

Beim Tod des Diktators läßt sich das politische System des Franquismus als ein konsolidierter institutioneller Apparat beschreiben, der sich selbst perpetuieren wollte, dessen Hauptglied allerdings, die Krone, weitgehend eine Unbekannte war. Juan Carlos hatte wenige Wochen vor Francos Tod in einem Gespräch mit *Newsweek* einige seiner politischen Grundüberzeugungen und Pläne für die nachfranquistische Zeit dargelegt: „Die Regierung wird regieren, und Juan Carlos vertraut darauf, sie beraten sowie ihre Initiativen und Schritte orientieren zu können. Er ist entschlossen, über der Parteilpolitik stehend, König aller zu sein. [...] Die Wiederherstellung der echten Demokratie ist eines der Ziele, aber Spanien darf keine Mühe scheuen, um Unordnung und Chaos zu vermeiden. [...] Er glaubt mehr an die Reform als an die Repression, mehr an die de-

²¹ Vgl. die Systematisierung der königlichen Gewalten in der Übergangsphase bei Juan Ferrando Badía, *Teoría de la instauración monárquica en España*, Madrid 1975, S. 271 ff.; vgl. auch Powell, *El piloto*, S. 127 f.

mokratische Evolution als an Revolution. Er beabsichtigt, eine moderne Regierung zu bilden, die die Zukunft Spaniens sichern, nicht die Vergangenheit erhalten will.“²²

Im Anschluß an seine Vereidigung vor den Cortes führte Juan Carlos am 22. November 1975 in der ersten „Botschaft der Krone“ (*Mensaje de la Corona*) aus²³: „Heute beginnt eine neue Etappe in der Geschichte Spaniens. Diese Etappe, durch die wir zusammen fortschreiten werden, hat ihren Ausgangspunkt in Frieden, Arbeit und Wohlfahrt, sie ist die Frucht gemeinsamer Anstrengung sowie gemeinsamen und entschlossenen Willens. Die Monarchie wird der getreue Wächter dieser Erbschaft sein und jederzeit versuchen, engsten Kontakt mit dem Volke zu bewahren. [...] Die Institution, die ich verkörpere, verbindet alle Spanier miteinander; und heute, in dieser bedeutsamen Stunde, wende ich mich an Euch, da es die Pflicht aller ist, Spanien zu dienen. Laßt uns alle im Geist des Großmuts und der Würde begreifen, daß unsere Zukunft auf der wirklichen nationalen Einigkeit gründen wird. [...] Ich möchte ein Mittler sein, ein Wächter der Verfassung und ein Wortführer der Gerechtigkeit. [...] Ich werde die Gesetze schützen und darauf achten, daß sie geschützt werden; ich werde Gerechtigkeit als meinen Leitstern ansehen und wissen, daß der Dienst am Volke jener Auftrag ist, der alle meine Funktionen rechtfertigt. [...] Der König wünscht, König aller zu sein und zugleich jedes einzelnen in seiner eigenen Kultur, Geschichte und Tradition. [...] Die Krone sieht es als ihre grundsätzliche Verpflichtung an, soziale und wirtschaftliche Rechte anzuerkennen. [...] Eine freie und moderne Gesellschaft bedarf der Teilhabe aller an den Entscheidungszentren, den Medien, den unterschiedlichen Ebenen des Erziehungswesens und am nationalen Wohlstand.“

Die Rede ließ allgemein aufhorchen, stellte sie doch – quasi als „Regierungsprogramm“ – größere Partizipationsrechte der Bürger und eine Demokratisierung in Aussicht. Vorerst änderte sich jedoch gar nichts: Arias Navarro bildete im Dezember 1975 erneut die Regierung, in der allerdings bereits etliche reformwillige Technokraten saßen. Sehr schnell wurde klar, daß es Arias Navarro vor allem um eine Verbesserung des bestehenden Systems ging, nicht jedoch um einen radikalen Neuanfang. Im Frühjahr 1976 zeigte sich immer deutlicher, daß eine konsequente Reformpolitik mit diesen Vertretern des alten Regimes nicht zu machen war.

Die Frage, die sich dem König und den politisch Verantwortlichen stellte, lautete: Bruch mit dem Franquismus (wie es die Opposition forderte) oder Kontinuität bei unwesentlichen Korrekturen am System (was die Rechte erstrebte)? Von seinen Beratern gedrängt, verwarf Juan Carlos den „demokratischen Bruch“, die abrupte Demontage

²² Newsweek vom 3. 11. 1975, zit. nach Vicente Palacio Atard, *Juan Carlos I. y el advenimiento de la democracia*, Madrid 1989, S. 53.

²³ *Mundo Hispánico* Nr. 333 (1975), S. 18. Die „Botschaft der Krone“ – die in mancherlei Hinsicht dem genau hundert Jahre zuvor von dem ebenfalls restaurierten Bourbonenkönig Alfons XII. verlesenen Sandhurst-Manifest entsprach – dürfte in ihrer endgültigen Formulierung von General Alfonso Armada stammen, dem früheren Lehrer von Juan Carlos und Hauptverschwörer des fehlgeschlagenen Putsches vom 23. 2. 1981. Ein sprachlicher Vergleich der beiden Texte hat ergeben, daß ganze Stücke aus dem Manifest von 1875 übernommen worden sind; vgl. Palacio Atard, *Juan Carlos I.*, S. 59–61. Zur Redaktion vgl. auch Alfonso Armada, *Al servicio de la corona*, Barcelona 1984, S. 194.

des Franco-Systems; er setzte statt dessen auf den langsamen Wandel, auf das Aushandeln der Reformen, auf den „paktierten Übergang“. Diese Methode – der Versuch, Kontinuität und Wandel zu vereinen – barg zweifellos Risiken, hat sich insgesamt aber bewährt. Der Opposition wurde bald klar, daß sie angesichts der realen politischen Kräfteverhältnisse im Land ihre Maximalforderungen nicht durchsetzen konnte. In realistischer Einschätzung der machtpolitischen Situation, aber auch angesichts der „von oben“ eingeleiteten politischen Öffnung des Regimes, gab die Opposition die Forderung nach *ruptura* allmählich auf und fügte sich in einen „paktierten“ Übergang.

Die erste und wichtigste Aufgabe bestand für den neuen König darin, die Monarchie zu stabilisieren. Nur eine parlamentarische Monarchie konnte die Defizite an Legitimität ausgleichen, mit denen er ins Amt gekommen war. Andererseits durfte der Bruch mit der franquistischen Vergangenheit nicht zu rasch erfolgen, da sonst sowohl die Monarchie als auch der Demokratisierungsprozeß akuter Gefährdung ausgesetzt worden wären. Die Rolle des Königs muß somit in einem Zwei-Phasen-Modell untersucht werden: Zuerst ging es um die Konsolidierung der Krone, danach um die Stabilisierung der Demokratie²⁴.

Die Schwierigkeiten einer Konsolidierung der monarchischen Ordnung nach 1975 hatten vor allem mit der politischen Identifizierung zwischen restaurierter Monarchie und franquistischem Regime sowie mit der engen persönlichen Beziehung zwischen Franco und König Juan Carlos zu tun. Letztere ging auf das von Franco entworfene Erziehungs- und Ausbildungsprogramm des Prinzen zurück; in den letzten Jahren des Regimes hatte der Bourbonen-Sprößling auch immer häufiger staatliche Repräsentationsaufgaben übernommen, so daß er nach außen hin als Werkzeug Francos und Vertreter der Diktatur erschien. Dieses Bild mußte korrigiert werden. Betrachtet man im nachhinein die Strategie des Königs, so lassen sich klar drei Schwerpunkte feststellen: Der erste war personalpolitischer Art, der zweite hatte die Gewinnung der Eliten, der dritte die des Volkes zum Ziel.

Vom ersten Augenblick an war der Monarch bestrebt, reformwillige Politiker zu ernennen, denen er die politische Implementierung des Demokratisierungsprozesses übertragen konnte. Dabei kam ihm in einem Fall der zeitliche Zufall zu Hilfe. Am 26. November 1975 endete nämlich die Amtszeit des Cortes-Präsidenten Alejandro Rodríguez de Valcárcel. Gegen zähe Widerstände konnte Juan Carlos wenige Tage später die Ernennung seines früheren Lehrers und Vertrauten Torcuato Fernández Miranda zum Cortes-Präsidenten und Vorsitzenden des „Rates des Königreiches“ durchsetzen. Diese Ernennung sollte für die weitere Entwicklung des Demokratisierungsprozesses von großer Bedeutung sein. Schwieriger war der „Fall“ Arias Navarro zu lösen, dessen Ablösung unausweichlich war, sollte eine konsequente Reformpolitik betrieben werden. Als allen reformbereiten Beobachtern klar geworden war, daß Arias Navarro zu keinen substantiellen Änderungen bereit war, ergriff im Frühjahr 1976 der Monarch die Initiative. Er nahm Kontakt mit der in der „Demokratischen Koordination“ zu-

²⁴ Nach Carlos Huneus, *Consolidación de la democracia y legitimación de partes del sistema político: El Rey*, Ms. (Bad Homburg) 1982.

sammengeschlossenen Opposition auf; auch sein Vater sprach mit den oppositionellen Kräften über eine Fortentwicklung des Regimes. Im April kamen führende sozial- und christdemokratische Politiker zu einem Gespräch in den königlichen Zarzuela-Palast. Das größte Aufsehen erregte in jenem Monat allerdings ein Artikel in *Newsweek*, dessen Inhalt unmittelbar auf Aussagen des Königs zurückging, der damals gerade in den Vereinigten Staaten war²⁵. Darin wurde Arias Navarro als „unmitigated disaster“ bezeichnet; der Regierungschef sei reformunfähig, trete nur als Vorkämpfer des extrem reaktionären „Bunkers“ auf und polarisiere die spanische Gesellschaft. Juan Carlos war – auch auf dringendes Anraten seines Vaters hin – entschlossen, sich Arias Navarros so schnell wie möglich zu entledigen. In seiner Rede vor dem US-Kongreß bekannte sich der König im übrigen erneut zu demokratischen Prinzipien, zu Rechtsstaatlichkeit und sozialem Frieden.

Nach der Rückkehr von seiner erfolgreichen USA-Reise provozierte Juan Carlos eine Regierungskrise und nötigte Arias Navarro zum Rücktritt. Aus der ihm vom Kronrat vorgelegten Liste dreier möglicher Nachfolger berief der König den bisherigen Generalsekretär der „Nationalen Bewegung“, den erst 43jährigen Adolfo Suárez, zum bis dahin jüngsten Premier in der spanischen Geschichte. Der König selbst hatte die Aufnahme von Suárez in den Dreieivorschlag durchgesetzt. Die Ernennung des neuen Premiers stieß bei der demokratischen Opposition auf erhebliche Skepsis, war Suárez doch eindeutig aus dem franquistischen System hervorgegangen. Juan Carlos war jedoch von der Reformbereitschaft des jungen Politikers überzeugt; der Monarch wollte die entscheidenden Schritte in die Demokratie mit einem ungefähr Gleichaltrigen wagen, der durch sein Wirken im alten Regime nicht allzusehr belastet war.

Mit Fernández Miranda als Cortes-Präsident und Suárez als Regierungschef hatte der König zwei äußerst geschickte Politiker, die bereit waren, mit ihm zusammen den Demokratisierungsprozeß voranzubringen. Bereits im August 1976 erfolgte, im Zusammenhang mit einer Regierungskrise, eine weitere wichtige personalpolitische Entscheidung. Verteidigungsminister Fernando Santiago y Díaz de Mendivil trat aus Protest gegen den eingeschlagenen Demokratisierungskurs zurück. Die im Militär einsetzende Unruhe konnte durch die Ernennung des liberalen Generals Manuel Gutiérrez Mellado zum Stellvertretenden Ministerpräsidenten beigelegt werden. Diese von der gesamten demokratischen Opposition begrüßte Entscheidung sollte sich für den Demokratisierungsprozeß der folgenden Jahre als äußerst nützlich erweisen.

Sollte der Reformkurs erfolgreich sein, so bedurfte er der Absicherung und Unterstützung durch die Eliten. Am 22. November 1975 hatte der König nicht nur eine Botschaft an das spanische Volk gerichtet, sondern zugleich auch an das Militär. In diesem Tagesbefehl²⁶ brachte er seine Hoffnung auf Unterstützung durch die Streitkräfte zum Ausdruck und erinnerte sie an ihre verfassungsmäßig festgelegten Pflichten und die Gebote der Disziplin. Zum damaligen Zeitpunkt konnte der König der Loyalität der

²⁵ Vgl. Cernuda u. a., *Todo un Rey*, S. 182f.; *Cambio 16* vom 26. 11. 1990, S. 95.

²⁶ Vgl. Mario Hernández Sánchez-Barba, *La Corona y las Fuerzas Armadas*, in: *Las Fuerzas Armadas Españolas. Historia social e institucional*, Bd. 8, Madrid 1986, S. 94 f.

Streitkräfte sicher sein²⁷, denn die Saharakrise der vorangegangenen Wochen hatten Juan Carlos und das Heer einander angenähert.

Die von Juan Carlos benötigte Hilfe und Unterstützung „von oben“ mußte vor allem von den Militäreliten kommen, deren institutionelle Bedeutung im Franquismus und in der Transición kaum überschätzt werden kann und deren vollständige Integration in das politische System für die Stabilisierung der Demokratie entscheidend war. Juan Carlos war sich dessen völlig bewußt; entsprechend intensiv und regelmäßig waren seine Kontakte mit den Streitkräften. Er selbst war und fühlte als Soldat; seine Beziehungen zu den Militärs, die ihn als einen der ihren akzeptierten, waren und sind enger als die Francos mit seinen Generalskollegen. Carlos Huneeus hat darauf hingewiesen²⁸, daß der König vor allem in den regelmäßig stattfindenden Militäraudienzen den Kontakt mit den Streitkräften suchte und aufrechterhielt. Der weitaus größte Teil seiner Gesprächspartner waren Generäle und höhere Offiziere des Landheeres – ein Faktor, der bei dem Putschversuch vom 23. Februar 1981 bedeutsam werden sollte.

Die Gewinnung der Eliten war die eine Seite, die des „Volkes“ die andere. Wollte Juan Carlos Glaubwürdigkeit in der breiten Masse der Bevölkerung erringen, so mußte er schnell Fortschritte auf dem Weg der Demokratisierung vorweisen. Ein erster Testfall dafür war 1976/77 die Gewährung einer Amnestie, die von der (noch illegalen) Opposition ungeduldig gefordert wurde²⁹. Das erste Amnestiedekret war noch äußerst zaghaft angelegt und wurde von den reformfreudigen Kräften mit Enttäuschung aufgenommen. Im Juli 1976 wurde dann eine Generalamnestie angekündigt; der Gnadenakt war gewissermaßen der Preis der herrschenden Elite für das proklamierte politische Ziel: die nationale Versöhnung Spaniens, die Herstellung des inneren Friedens. Begnadigt werden sollten alle Mitglieder der inhaftierten Opposition, die nicht das Leben von Personen gefährdet hatten. Wegen der Schwierigkeit der Einordnung der Inhaftierten erweiterte der dritte königliche Amnestie-Erlaß vom März 1977 den strafrechtlichen Gnadenakt auf alle Handlungen mit „politischer Absicht“ – eine Art Generalpardon für die Vergangenheit.

Beim Versuch, Legitimierung „von unten“ zu erhalten, läßt sich ferner auf die zahlreichen „Antrittsbesuche“ verweisen, die der König seit Februar 1976 in die verschiedenen spanischen Regionen unternahm. Zu den mit diesen Reisen verfolgten Absichten dürfte zunächst auch der Wunsch gehört haben, die starre Regierung Arias Navarro/Fraga Iribarne zu einer intensiveren Reformpolitik zu bewegen. Das Königs-paar (das zumeist zusammen³⁰ auftrat) wollte eine massive Mobilisierung der Bevölke-

²⁷ Vgl. die Sondernummer 36 (1986) der *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. El papel e las Fuerzas Armadas en la transición española (Koordination: Julio Busquets); sowie Romero Maura, *After Franco*, S. 35–64. In der neuen Studie von Fernando Rodrigo, *El camino hacia la democracia. Militares y política en la transición española*, Madrid (Universidad Complutense) 1989 wird darauf verwiesen, daß die Militärs 1975 zwar erheblichen Einfluß hatten, aber weder über eine klare Doktrin noch über eindeutige Führer verfügten.

²⁸ Huneeus, *Consolidación*.

²⁹ Vgl. Volker Mauersberger, *Amnestie statt Abrechnung*, in: *Die Zeit* vom 4. 5. 1990, S. 5.

³⁰ Auf die Rolle von Königin Sophie wird im vorliegenden Beitrag nicht näher eingegangen. Sie wird aus-

rung erreichen und diese für die Krone gewinnen, während die Regierung derartige Reisen auf Kontakte mit Behörden und einem kleinen Kreis ausgewählter Honoratioren beschränkt wissen wollte³¹. Juan Carlos durchbrach aber das vorgesehene Protokoll, mischte sich unter das Volk, wich von vorgesehenen Redetexten ab und beschloß seine ersten öffentlichen Auftritte in Katalonien (im Februar 1976) auf Katalanisch, womit er indirekt die kulturellen und sprachlichen Autonomieforderungen der katalanischen Opposition unterstützte. In Andalusien sprach er direkt die Probleme der von einer heftigen Wirtschaftskrise geschüttelten Region an, und im Baskenland überstand er (im Februar 1981) würdevoll eine spannungsgeladene Situation, als Mitglieder der extremistischen Partei *Herri Batasuna* den offiziellen Akt in Gernika störten³².

Der wohl wichtigste Aspekt, durch den der Monarch Glaubwürdigkeit „von unten“ erringen konnte, lag aber nicht im juristischen Sektor (etwa durch Gnadenerlasse) oder im symbolischen Bereich (zum Beispiel durch Gebrauch des Katalanischen), sondern in seinem konkreten politischen Verhalten im Demokratisierungsprozeß. Sehr schnell wurde einer breiteren Öffentlichkeit klar, daß der König der eigentliche „Motor des Wandels“ – wie ihn Außenminister José María de Areilza genannt hat – war und hinter vielen der weitreichenden Reformmaßnahmen stand. Er tolerierte demokratische, das heißt oppositionelle Organisationen in der ersten Phase nach 1975, als sie noch nicht legalisiert waren. Er setzte sich, neben Adolfo Suárez, im Herbst 1976 nachdrücklich für die Verabschiedung des entscheidenden „Gesetzes über die politische Reform“ ein, durch das der politische Weg zu einer Eliminierung der franquistischen Strukturen geebnet wurde. Er sicherte den Reformprozeß gegen politische Interventionen des Militärs ab – beispielsweise nach der Legalisierung der Kommunistischen Partei in der Karwoche 1977, als er die Militärs beruhigte und ihre heftige Kritik an dieser Entscheidung dämpfte. Er warb vorsichtig, aber entschieden, wo immer er konnte, für den Reformkurs und verstand es, auch im Ausland ein neues Bild Spaniens zu vermitteln, so daß auf internationaler Ebene das Vertrauen in die demokratischen Absichten der neuen spanischen Führung wuchs.

Zur Legitimitätsproblematik

Das politische Handeln des Monarchen war auf den Erwerb von Legitimität und Legitimation ausgerichtet. Dabei mußte er auf zwei Ebenen vorgehen: Zum einen mußte er sich auf die Basis hin orientieren, um der Monarchie Anhänger im Volk zu verschaffen, zum anderen auf die politischen und militärischen Eliten hin, die aus dem Franquismus stammten und die Schlüsselpositionen im Staat innehatten. Seine erste „Botenschaft der Krone“ begann Juan Carlos, unmittelbar nach seiner Vereidigung als König,

fürlich in den verschiedenen Biographien des Monarchen berücksichtigt. Vgl. etwa José Luis Herrera, Doña Sofía, Madrid 1984; Françoise Laot, Juan Carlos und Sofía, München 1988.

³¹ Bardavío, *Los silencios*, S. 168 f.

³² Oneto, *Los últimos días*, S. 55.

mit den Worten: „Als König von Spanien – diesen Titel zu tragen berechtigen mich die historische Tradition, die Grundgesetze des Königreiches und der legitime Auftrag der Spanier – ist es für mich eine Ehre, die erste Botschaft der Krone, die aus dem Tiefsten meines Herzens kommt, an Euch zu richten.“³³ Von den drei angesprochenen Legitimierungstypen (nach den Kriterien Max Webers: der traditionellen, der legalen und der charismatischen³⁴) verfügte Juan Carlos zum damaligen Zeitpunkt (entgegen eigener Aussage) eigentlich nur über die legale Legitimität. Er war in Übereinstimmung mit den „Grundgesetzen des Königreiches“, das heißt aufgrund der franquistischen Nachfolgeregelung, König geworden. Damit hatte er aber allenfalls für einige Sektoren des alten Regimes eine Legitimitätsgrundlage; in der Terminologie von Giuseppe Di Palma läßt sich für den Anfang seiner Regierungszeit nur von einer rückwärtsgerichteten Legitimität sprechen³⁵.

In seiner Thronrede vom 22. November 1975 bezeichnete Juan Carlos die Annahme der Krone als eine Pflicht. Die explizite Erwähnung seines Vaters in diesem Zusammenhang kann als Hinweis auf die problematische dynastische Legitimierung verstanden werden: „Diese Norm [der Pflichterfüllung] lehrte mich mein Vater von Kind auf, und sie war eine Konstante in meiner Familie, die Spanien mit all ihren Kräften dienen wollte.“ Für überzeugte Monarchisten entbehrte der König der dynastischen, das heißt der traditionellen Legitimität, die nach wie vor bei seinem Vater lag. Innerdynastisch gab es zum damaligen Zeitpunkt aber bereits keine Schwierigkeiten mehr, was die Frage der Nachfolge betraf. Offensichtlich hatte sich nämlich Don Juan schon kurz nach Juan Carlos' Proklamation zum König in einer vertraulichen Botschaft („Operation Dädalus“) an seinen Sohn gewandt und ihm die historischen Rechte der Dynastie übertragen; die öffentliche Bekanntmachung dieser Übertragung sollte zu einem geeigneten Zeitpunkt erfolgen³⁶. Durch dieses Verhalten verhinderte Don Juan eine von vielen Monarchisten befürchtete dynastische Dualität. Einen Monat vor den ersten demokratischen Parlamentswahlen verzichtete dann Don Juan am 14. Mai 1977 in Anwesenheit der königlichen Familie und des Notars des Reiches auf seinen Thronanspruch.

Die dadurch erlangte historisch-dynastische Legitimität ermöglichte es dem König, an die monarchische Tradition Spaniens anzuknüpfen und den Makel einer franquistisch „instaurierten“ Monarchie zugunsten der Restauration der Monarchie abzuschütteln. In diesem Zusammenhang ist von Interesse, daß in der Verfassungskommission des Senats auf Initiative des baskischen Senators Satrustegui dem Satz „Die Krone Spaniens ist erblich in der Linie der Nachfolger S. M. Don Juan Carlos I. von Borbón“ der Zusatz hinzugefügt wurde: „des legitimen Erben der historischen Dynastie“. (Dies

³³ Text: *Mundo Hispánico* Nr. 333 (1975), S. 18.

³⁴ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1980 (Erstveröffentlichung 1922).

³⁵ Giuseppe Di Palma, *Founding Coalitions in Southern Europe: Legitimacy and Hegemony*, in: *Government and Opposition* 15 (1980), S. 162–189; ders., *Government Performance: An Issue and Three Cases in Search of Theory*, in: Geoffrey Pridham (Hrsg.), *The New Mediterranean Democracies*, London 1984, S. 172–187.

³⁶ Antonio Fontán, *Las claves de la transición (1975–1985)*, Madrid 1985; Areilza, *Diario de un ministro*.

ist der endgültige Wortlaut von Art. 57.1 der Verfassung.) Durch diesen Zusatz wurde die franquistische Genese der Monarchie gewissermaßen getilgt. Der Rückgriff auf die historisch-traditionale Legitimation stellte insofern eine Einschränkung der Verfassunggebenden Versammlung dar, als die Monarchie ein eigenes Recht erhielt, von dem die Verfassungsväter als gegeben auszugehen hatten³⁷.

Von entscheidender Bedeutung war aber letztlich weder die aus dem Franquismus stammende noch die dynastische, sondern die demokratisch-charismatische Legitimation der Monarchie durch die politische Rolle, die Juan Carlos im Demokratisierungsprozeß spielte. Von den verschiedenen Möglichkeiten, seine Herrschaft zu legitimieren, wählten Juan Carlos und seine Berater daher die demokratisch-charismatische, da dieser Legitimierungstyp die schnellsten Erfolge versprach, nachdem ja die legal-rationale und die traditionale Legitimation aus historischen Gründen – wegen der strukturellen Schwäche der spanischen Monarchie im 19. und 20. Jahrhundert, den dynastischen Auseinandersetzungen im Königshaus, der demokratischen Defizite in der Restaurationsära und während der Diktatur Primo de Riveras – nicht primär oder allenfalls im Hinblick auf einige Sektoren des alten Regimes in Frage kamen. Die Legitimierungsstrategie entspricht dem, was Max Weber das Amtcharisma nennt; von der Krone sollte das Charisma dann auf den Amtsinhaber zurückwirken.

Die politische Strategie von Juan Carlos ist ganz im Sinne dieses „vorwärtsgerichteten“ Legitimationsversuches (Giuseppe Di Palma) zu verstehen. Die einzelnen Reformmaßnahmen bedeuteten den schrittweisen Erwerb demokratischer Legitimität. In den Jahren bis zur endgültigen Konsolidierung der Demokratie (1982) trat der König als Protektor – und häufig auch als Antriebskraft – des rapiden Transformationsprozesses auf. In diesem Bereich liegt sicher ein persönliches Verdienst des Monarchen. Unabhängig davon ist aber zugleich auf die Bedeutung der Krone im Institutionengefüge des Staates zu verweisen, denn ihr war durch die franquistischen Gesetze gewissermaßen *ex officio* eine herausragende Rolle für die Zeit nach Francos Tod eingeräumt worden.

Zweifellos war die für die meisten Spanier wichtigste Form von Legitimität diejenige, die auf der Leistung Juan Carlos' als „Pilot des Wandels“ (Charles T. Powell) und sichtbares Haupt der neuen Demokratie beruhte. Durch die Führungsfunktion im Übergang zur Demokratie gewann der Monarch die Unterstützung vieler, die gegenüber Franco in Opposition gestanden hatten, auch der Republikaner³⁸ und selbst der Kommunistischen Partei. Die Zustimmung der überwältigenden Mehrheit zur Verfassung bedeutete 1978 zugleich die Zustimmung zur parlamentarischen Monarchie, die damit demokratisch legitimiert war.

Auf der Grundlage von Meinungsumfragen aus dem Jahr 1978 hat Juan José Linz die damalige Akzeptanz des Königs untersucht. Lediglich 9,3 Prozent der entschiedenen

³⁷ Vgl. Antonio Bar Cendón, La „Monarquía Parlamentaria“ como forma política del Estado Español según la Constitución de 1978, in: Manuel Ramírez (Hrsg.), Estudios sobre la Constitución Española, Madrid 1979, S. 193–215, Zit. S. 202 f.

³⁸ Darauf ist der Titel des Buches von Nourry zurückzuführen; Philippe Nourry, Juan Carlos, un roi pour les républicains, Paris 1986.

Antifranquisten lehnten die Leistungen des Königs ab, während 40,3 Prozent seine Leistungen als „gut“ bzw. „sehr gut“ bezeichneten. Von der Minderheit, die Franco noch 1978 völlig akzeptierte, lehnten 6,8 Prozent Juan Carlos ab, während 70,3 Prozent dem König zustimmten. Aus diesen Angaben läßt sich schließen, daß Juan Carlos die Annahme der neuen Demokratie auch durch jene ermöglichte (oder zumindest erleichterte), die ihr am mißtrauischsten gegenüberstanden. Für jene erste, kritische Übergangsphase in die Demokratie lautet das Fazit von Linz: „Wenn man das Meinungsbild innerhalb der Bevölkerung betrachtet, so kann der König durch sein Eintreten für die Demokratie nicht viel Unterstützung verlieren, sondern nur seine Unterstützung durch das Volk verstärken und in diesem Prozeß die Monarchie festigen. Die formale Legitimation, die ihm aus der Instauration der Monarchie durch Franco zugeflossen ist, war ein Beitrag zum glatten Übergang zur Demokratie; die Legitimierung der Institution als solcher hängt aber letztlich von den Antifranquisten ab. Ihre Unterstützung ist es, die ihn zum König aller Spanier macht.“³⁹

Weitgehende Übereinstimmung besteht darüber, daß sich der König durch sein Verhalten beim Putschversuch vom 23. Februar 1981 den Respekt der Demokraten erworben hat: 86 Prozent der Befragten äußerten sich anerkennend zur Rolle des Königs in jener krisenhaften Situation. Während des gesamten Abends – als Regierung und Parlament von den Putschisten als Geiseln gehalten wurden und große Teile des Militärs nur auf den Einsatzbefehl zum Losschlagen warteten – trat Juan Carlos nicht in der Öffentlichkeit auf. Er arbeitete in jenen Stunden für die Rettung der parlamentarischen Demokratie⁴⁰. Er telefonierte mit den Generalkapitänen, den Oberkommandierenden der elf Militärregionen, um zu verhindern, daß sie sich dem Putsch anschlossen; er lehnte – beraten von seinem Generalsekretär, General Sabino Fernández Campo – die Forderung des Generalstabs der Gesamtstreitkräfte ab, die Regierung zu übernehmen. Statt dessen ließ er eine Notregierung aus Staatssekretären unter der Führung des Polizeixperten Francisco Laina bilden. Mit Hilfe des loyal gebliebenen Oberkommandierenden der Panzerdivision Brunete, General José Juste, gelang es dem König, das Vorrücken der schlagkräftigen Division auf Madrid zu verhindern⁴¹.

³⁹ Juan J. Linz, *Das Erbe Francos und die Demokratie*, in: Peter Waldmann/Walther L. Bernecker/Francisco López-Casero (Hrsg.), *Sozialer Wandel und Herrschaft im Spanien Francos*, Paderborn 1984, S. 371–391, Zit. S. 391.

⁴⁰ Bis heute halten sich in der spanischen Öffentlichkeit Gerüchte und Verdächtigungen, denen zufolge der König zwischen 18.30 Uhr (23. 2. 1981) bis zu seinem kurzen Fernsehauftritt in den frühen Morgenstunden des 24. 2. 1981 angeblich unentschieden war und die Möglichkeit eines Zusammengehens mit den Putschisten sondierte. Insbesondere wird vermutet, General Armada – langjähriger Lehrer und Vertrauter von Juan Carlos – hätte einen derartigen Putschversuch nie ohne Kenntnis und Billigung des Königs unternommen; vgl. hierzu auch John Hooper, *Los españoles de hoy*, Madrid 1987, S. 58.

⁴¹ Inzwischen liegen mehrere Untersuchungen über den mißlungenen Putsch vor. Oneto, *Los últimos días*; ders., *Tejero*; ders., *La verdad*; Busquets u. a., *El golpe*; Pilar Urbano, *Con la venia... Yo indagué el 23 F*, Madrid 1982; vgl. auch die Memoiren von Leopoldo Calvo Sotelo, *Memoria viva de la transición*, Madrid 1990. Neueste Untersuchungen haben deutlich gemacht, daß die Gefahr eines Erfolges der Putschisten weit größer war als damals angenommen. Die meisten Generalkapitäne verhielten sich

Die „duale“ Strategie von Juan Carlos ging auf: Ihm gelang es, in einer Kombination von rückwärts- und vorwärtsgerichteter Legitimation die Monarchie sowohl bei den aus dem alten Regime stammenden Eliten als auch in breiten Schichten des Volkes zu verankern. Damit konnte die Demokratie durchgesetzt und schließlich stabilisiert werden. Im Verlauf dieses Prozesses wurde zwar die Akzeptanz des Königs in der Bevölkerung ständig größer, seine reale Machtposition aber beschnitten und schließlich in der – heute gültigen – Verfassung von 1978 festgeschrieben.

König und Monarchie in der Verfassung

Die Ausarbeitung der Verfassung begann nach der Konstituierung der ersten frei gewählten Cortes von 1977. Dem Verfassungsrechtler Pedro Cruz Villalón zufolge kam im Prozeß des Übergangs von der verfassunggebenden Gewalt zu den verfaßten Gewalten dem König aus Gründen der personellen Identität die komplexeste Stellung zu⁴², da Juan Carlos diejenige Person war, die seit der Thronbesteigung – welche im Einklang mit der franquistischen Legalität erfolgt war – der eigentliche Impulsgeber des politischen Wandels war, der schließlich zur Verfassung von 1978 führte. Als Staatsoberhaupt unterstützte er aktiv die Strategie der „politischen Reform“, setzte einen neuen Ministerpräsidenten ein und ernannte nach freiem Ermessen ein Fünftel der Mitglieder des Oberhauses. Bei der königlichen Verkündung der neuen Verfassung wurde sodann bewußt jeder Ausdruck vermieden, der die Verfassung als „paktiert“ hätte erscheinen lassen können; der König hatte sich auf ihre Ausfertigung zu beschränken.

In den parlamentarischen Debatten über den Verfassungsentwurf war es nicht so sehr um die klassischen Alternativen Monarchie oder Republik, sondern vielmehr um die Legitimation der neuen Verfassungsmonarchie gegangen. Die Regierungspartei Union des Demokratischen Zentrums und die rechtskonservative Volksallianz erblickten die Berechtigung der Monarchie zum einen in der Geschichte, zum anderen galt sie ihnen ganz aktuell als die geeignetste Form der Organisation des Staates, wobei die politische Rolle des Monarchen in der Phase seit 1975 ein wichtiges Argument darstellte. Dieser Aspekt bewog auch die Kommunisten, die Basken und die Katalanen im Parlament, für die Monarchie zu stimmen. Die soziopolitische Realität der Übergangsjahre hätte die Einführung einer Republik – so lautete ihre Überlegung – sehr erschwert. Dieser Einsicht verschloß sich schließlich auch die Sozialistische Partei nicht. Sie stellte ihre ideologischen Bedenken gegen die Monarchie hintan und bestand lediglich darauf, daß über die Staatsform genauso wie über alle anderen Aspekte der Verfassung zu de-

„unentschieden“ und warteten den Ausgang des Putschversuches ab, ohne sich klar für die Aufrechterhaltung der verfassungsmäßigen Legalität auszusprechen. Vgl. El País vom 17. 2. 1991 (Beilage), S. 1–4; vom 18. 2. 1991, S. 22; vom 19. 2. 1991, S. 20f.; vom 20. 2. 1991, S. 20f., vom 21. 2. 1991, S. 20f.

⁴² Vgl. Pedro Cruz Villalón, Zehn Jahre spanische Verfassung, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 37 (1988), S. 90f.

battieren sei und die Monarchie nicht kommentarlos als Staatsform akzeptiert werden dürfe⁴³. Dieser Forderung entsprechend, wurden alle die Krone betreffenden Fragen ausführlich in beiden Häusern des Parlaments diskutiert.

Art. 1 der Verfassung von 1978 legte schließlich fest: „Die politische Form des spanischen Staates ist die parlamentarische Monarchie.“ In der spanischen Verfassungstradition gibt es eine solche Formulierung nicht; sie stellt somit verfassungsrechtlich ein Novum dar⁴⁴. Frühere monarchische Verfassungen waren nie über die „konstitutionelle“ Monarchie hinausgegangen, in der die Souveränität und die Legislativfunktionen zwischen Krone und Parlament aufgeteilt waren⁴⁵; demgegenüber liegt seit 1978 die Souveränität beim Volk und die gesetzgebende Funktion ausschließlich bei den Cortes. Titel II der Verfassung (Art. 56) regelt die Stellung der Krone: „Der König ist Oberhaupt des Staates, Symbol seiner Einheit und Beständigkeit. Er wacht als Schiedsrichter und Lenker über den regelmäßigen Gang der Institutionen, vertritt als höchster Repräsentant den Spanischen Staat auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen, vor allem mit den historisch eng verbundenen Nationen, und übt die Funktionen aus, die ihm die Verfassung und die Gesetze ausdrücklich zuschreiben.“⁴⁶ Durch die Gegenzeichnungspflicht aller Handlungen der Krone bleiben dem König nahezu keinerlei Befugnisse, deren Ausübung nicht von einem Kabinettsmitglied politisch zu vertreten wäre. Art. 62 zählt die wichtigsten Aufgaben des Königs auf: Er bestätigt und verkündet die Gesetze, löst das Parlament auf und schreibt Neuwahlen aus, setzt Volksabstimmungen fest, schlägt den Regierungschef vor und entläßt ihn, ernennt die Regierungsmitglieder, bestätigt die Regierungsverordnungen und hat den Oberbefehl über die Streitkräfte sowie das Begnadigungsrecht inne.

Mit dem Inkrafttreten der Verfassung wurde der König zu einer weiteren Gewalt unter den „verfaßten Gewalten“. Seine Amtsübernahme und die Ausübung seiner Befugnisse erfolgt im Einklang mit den verfassungsmäßig vorgesehenen Bestimmungen, die übrigens keine Erklärung darüber enthalten, welcher Person anfangs der Thron zustand; nur indirekt identifiziert die neue Verfassung – im Unterschied zu früheren – den König mit einer konkreten Person. Der Grund hierfür dürfte darin gelegen haben, daß 1978 keinerlei dynastische Probleme mehr die Übernahme der Krone gefährdeten.

Die Verfassung von 1978 schreibt dem Monarchen eine Position zu, die in etwa an die Befugnisse und Funktionen der britischen Krone erinnert; sie engt den Ermessensspielraum der Krone stark ein und regelt ihre Kompetenzen bis ins Detail. Zumeist kann der Monarch nur als „Notar“ parlamentarischer Vorgänge fungieren. Gleichwohl herrscht aber nicht letzte Klarheit über die königlichen Prärogativen im Einzelfall⁴⁷. Entscheidend dürfte die Persönlichkeit des Monarchen im politischen Kräftespiel sein.

⁴³ Die Parlamentsdebatten faßt zusammen Bar Cendón, *Monarquía Parlamentaria*, S. 200 ff.

⁴⁴ Vgl. ebenda; vgl. auch Fernández-Fontecha Torres/Pérez de Armiñán y de la Serna, *La Monarquía*.

⁴⁵ Vgl. Bernecker, *Sozialgeschichte Spaniens*, S. 107–117, 169–181.

⁴⁶ Zit. nach der dt. Übs. der Verfassung in Keesing's Archiv der Gegenwart, vom 11.2. 1979, S. 22378.

⁴⁷ Vgl. Luis Sánchez Agesta, *Significado y Poderes de la Corona en el Proyecto Constitucional*, in: *Estudios sobre el Anteproyecto de Constitución*, Madrid 1978, S. 95 ff.

Die Verfassung überträgt dem König die Rolle eines „Schiedsrichters“ und „Vermittlers“ im Funktionsgefüge der Institutionen – eine Funktion, die an die These der gemäßigten Liberalen des 19. Jahrhunderts erinnert, derzufolge der Krone die Schlichtungsfunktion einer vierten, moderierenden Gewalt (*poder moderador*) über Exekutive und Legislative zugesprochen wurde⁴⁸. Der heutige Monarch verfügt zur Ausübung seiner politischen Funktionen weit mehr über *auctoritas* als über *potestas*; letztere hat er mit der Unterzeichnung der Verfassung Ende 1978 abgetreten. Die „personale“ Legitimation von Juan Carlos ist durch die Annahme der Verfassung durch die Bevölkerung gewissermaßen vom König auf die Monarchie, das heißt von der Person auf die Institution übertragen worden.

Monarchie und Demokratie

Die Monarchie als Staatsform ist in Spanien seit längerem bei praktisch allen politischen Kräften unumstritten. Dies unterscheidet sie von früheren Staatsformen, der Restaurationsmonarchie von Alfons XIII., der Zweiten Republik der dreißiger Jahre und dem Franquismus, die alle äußerst kontrovers eingeschätzt und schließlich erbittert bekämpft wurden. Zur positiven Beurteilung der heutigen Monarchie hat maßgeblich die politische Persönlichkeit von Juan Carlos beigetragen. Die Frage der Staatsform spielt für die meisten Spanier längst eine untergeordnete Rolle; viel wichtiger ist die Frage, unter welchen Bedingungen sich die Demokratie stabilisieren kann.

Demokratisierung, das zeigt das spanische Beispiel, ist keineswegs die einzig denkbare „logische“ Folge einer Krise autoritärer Herrschaft. Erst die Entscheidung maßgeblicher politischer Akteure für bestimmte Strategien führt in einem konkreten Kontext zu einer Präferenz für demokratische Institutionen. Auch im spanischen Fall war das schließlich erzielte Ergebnis nicht vorhersehbar, es ist vielmehr auf ganz konkrete Entscheidungen bestimmter Akteure zurückzuführen. Die eingeschlagene Strategie und die Ergebnisse im Demokratisierungsprozeß legitimierten und stabilisierten schließlich das Gesamtsystem: „In Spain the King legitimated the monarchy rather than the institution legitimating the royal incumbent. However, we should not forget that initially the important role that the king would play in the transition was based on his office more or at least as much as on his personal qualities that were still unknown.“⁴⁹

Die Stabilisierung der Krone (als Teil des politischen Systems) war nur möglich, wenn die Konsolidierung des gesamten politischen Systems gelang. Es mußte daher im Interesse des Monarchen liegen, die neue (Verfassungs-)Ordnung so schnell wie möglich zu festigen. In seiner Funktion als Staatsoberhaupt befand sich Juan Carlos dabei in einer ambivalenten Situation. Politikwissenschaftler haben das Problem folgendermaßen umschrieben: „Das Staatsoberhaupt befindet sich in einem Konflikt zwischen

⁴⁸ Vgl. Bernecker, Sozialgeschichte Spaniens, S. 32.

⁴⁹ Linz, *Innovative leadership*, S. 7 f.

der erwarteten Rolle politischer Neutralität und der beobachteten Rolle politischer Aktivität.“⁵⁰ Im Rückblick läßt sich für den König feststellen, daß er soviel Neutralität wie nötig und soviel Aktivität wie möglich praktizierte, was zu einer Form von monarchischer Institutionalisierung führte, die zwar als relativ entfernt von Regierung und Parlament erscheint (im Gegensatz zu Großbritannien etwa gibt es weder die Einrichtung des „King’s speech“ noch „His Majesty’s Government“), in der politischen Praxis aber große Nähe zu den übrigen Verfassungsorganen aufweist. Die Gegenzeichnungspflicht ist eine Einrichtung, die es der Krone ermöglicht, am Rande der politischen Aktivität zu verbleiben und ihre Rolle als *puvoir neutre* (Benjamin Constant) zu festigen. Die Funktionen der Krone sind heute symbolischer, moderierender und repräsentativer Art.

Betrachtet man die Rolle der Krone in den beiden Demokratieversuchen Spaniens im 20. Jahrhundert, so wird deutlich: In den zwanziger und dreißiger Jahren waren die Zeitgenossen davon überzeugt, daß die Etablierung einer Demokratie nur durch die Eliminierung der Monarchie möglich sein würde; dementsprechend war auch der erste Versuch Spaniens, eine Demokratie zu errichten, republikanisch. Eine Generation später geschah genau das Entgegengesetzte: Es war die Monarchie, die bei der Durchsetzung der Demokratie und ihrer Konsolidierung einen entscheidenden Beitrag leistete. Sowohl in der Analyse von Sozialwissenschaftlern wie in der Überzeugung der großen Mehrheit der spanischen Bevölkerung besteht heute – ganz im Gegensatz zur vorherrschenden Meinung vor ungefähr 15 Jahren – nicht nur kein Gegensatz zwischen Monarchie und Demokratie; erstere wird vielmehr übereinstimmend als der entscheidende Faktor betrachtet, der den Übergang vom autoritären System des Franquismus in die Demokratie ermöglichte.

⁵⁰ Werner Kaltefleiter, Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie, Köln 1969, S.10.

Stefan Jost

Die Union des Demokratischen Zentrums

Der triumphale Erfolg des PSOE bei den Parlamentswahlen vom 28. Oktober 1982 und der Sturz der damaligen Regierungspartei UCD in die politische Bedeutungslosigkeit markieren einen dramatischen Einschnitt in das Parteiensystem des nachfranzösischen Spaniens. Mit dieser Wahl war der *cambio* für mehr als ein Jahrzehnt vollzogen. Unter staats- und verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten könnte das Ende der *Transición* bereits mit dem Referendum vom 6. Dezember 1978 über die neue spanische Verfassung angesetzt werden. Die Wahlen vom 28. Oktober 1982 aber gerieten zum demokratischen „Härtetest“ insofern, als sich „die Stabilisierung der Demokratie [...] nicht primär an die Stabilität des Parteiensystems gebunden“ erwies¹. Nach dem gescheiterten Putsch vom 23. Februar 1981 war dies die entscheidende Bewährungsprobe des demokratischen Spaniens. Spätestens zu diesem Zeitpunkt war die *Transición* beendet.

Im vorliegenden Aufsatz kann keine erschöpfende Darstellung der Geschichte der UCD geleistet werden. Vielmehr soll die UCD als Ausdruck der politischen Mitte Spaniens in dieser Phase im Mittelpunkt stehen. Dabei sollen vor allem die Interdependenzen zwischen der *Transición*-Phase und einem konkreten Parteiensystem sowie die spezifische Leistung der UCD darin herausgearbeitet werden. Der Untersuchungszeitraum reicht von der Gründung der UCD als Wahlkoalition 1977 bis zu ihrer Auflösung Anfang 1983. Die schwerpunktmäßige Behandlung der UCD findet ihre Berechtigung darin, daß sie das Parteiensystem zwischen 1977 und 1982 dominierte und ihre Geschichte grundlegend für dessen Entwicklung nach den Oktoberwahlen 1982 blieb. Dies gilt für den Aufstieg des PSOE wie für die Formierungsprozesse des Mitte-Rechts-Spektrums nach 1982 bis zur Gründung des *Partido Popular* im Jahr 1989.

Gründungsbedingungen des politischen Zentrums

Die Regierungszeit (1974–1976) des noch von Franco ernannten Ministerpräsidenten Carlos Arias Navarro war die „letzte Etappe des Franquismus“² und brachte keine substantiellen Fortschritte auf dem Weg zur Demokratisierung Spaniens. Diese Phase

¹ Hans-Jürgen Puhle, Die Sozialistische Arbeiterpartei: Analyse ihres Wahlerfolges, in: Bernecker/Oehrlein (Hrsg.), Spanien heute, S. 19.

² Huneus, La Unión, S. 159.

glich einem Schwebestand, in dem sich keine Gruppierung ihren Wünschen und Interessen entsprechend verhalten konnte: die Franquisten nicht mehr, die Opposition noch nicht. Die in den Monaten nach Francos Tod im November 1975 entscheidende, wenngleich wohl unbeabsichtigte Bedeutung der Regierung Arias Navarro hinsichtlich einer friedlichen *Transición* liegt darin, daß sie die Zielrichtungen und Sensibilitäten der politisch relevanten Kräfte offen zutage treten ließ, ohne daß es zu einem gewaltsamen Versuch kam, die Macht zu stabilisieren bzw. an sich zu reißen.

Der eigentliche, mit substantiellen Veränderungen des franquistischen Systems verbundene Demokratisierungsprozeß begann am 3. Juli 1976 mit der Ernennung von Adolfo Suárez zum neuen Ministerpräsidenten. Dessen Reformprogramm versprach demokratische Wahlen innerhalb eines Jahres und ein Verfassungsreferendum. Das viel von der späteren Verfassung vorwegnehmende „Gesetz über die politische Reform“ wurde in einem Referendum am 15. Dezember 1976 mit überwältigender Mehrheit angenommen. Ein im Februar 1977 erlassenes Gesetzesdekret erlaubte die Zulassung der faktisch bereits tätigen politischen Parteien. So war im Juni 1974 vor allem unter Beteiligung des *Partido Comunista de España* (PCE), der links-katholischen *Izquierda Democrática* (ID) sowie des *Partido Socialista del Interior* (PSI) die *Junta Democrática* gegründet worden. Im Juni 1975 konstituierte sich die im wesentlichen aus dem PSOE und der Equipe der christdemokratischen Parteien Spaniens bestehende *Plataforma de Convergencia Democrática*. Im März 1976 vereinigten sich diese beiden Organisationen zur *Coordinación Democrática*, im Volksmund *Platajunta* genannt, die wesentlichen Anteil an der Demokratisierungspolitik der ersten Regierung Suárez hatte.

Obwohl es sich bei dem Demokratisierungsprozeß der ersten Regierung Suárez um einen Prozeß „desde dentro“, d. h. unter den Bedingungen der franquistischen Staatsverfassung, und einen „desde arriba“, d. h. von oben, von der Regierung initiierten und durchgeführten Prozeß handelte, wurden sowohl die Bevölkerung wie die politische Opposition zunehmend eingebunden. Damit wurde eine wesentliche Grundlage für die nachfolgenden Phasen der *Transición* geschaffen, wie sich bei den Moncloa-Pakten und der Verfassungsgebung zeigen sollte.

Neben diesen Rahmenbedingungen der *Transición* und der Entwicklung des Parteiensystems sind einige spezifische Bedingungen für die Formierung des politischen Zentrums (in Gestalt der UCD) zu berücksichtigen. Die Erfahrungen der ersten problematischen Gehversuche der bis dahin entstandenen Parteien sowie der Stimmungsumschwung in den ersten Monaten des Jahres 1977 hatten zur Folge, daß statt einer zunächst feststellbaren Präferenz für ideologisch orientierte Parteien die Gründung einer übergreifenden Zentrumspartei in den Mittelpunkt der Überlegungen rückte³. Ergebnis war die Gründung der aus 15 Parteien bestehenden UCD. Diese Wahlkoalition trug auch den Bedingungen des Wahlrechts Rechnung, das große Parteien bzw. Wahlbündnisse bevorzugte. Ein solcher übergreifender Zusammenschluß erschien schon aufgrund der parteipolitischen Konkurrenzsituation geboten. Seitens der Opposition

³ Ebenda, S. 132 f.

verfügten lediglich der PCE und seine Gewerkschaft *Comisiones Obreras* (CCOO) sowie der PSOE über eine mehr oder weniger tragfähige Parteistruktur. Alle übrigen oppositionellen Gruppierungen waren in den zurückliegenden Jahren über eine auf wenige Führungszirkel beschränkte Organisationsform nicht hinausgekommen. Gleichzeitig war nicht abzusehen, ob und in welchem Maße die jahrzehntelange Prägung der Spanier durch das Franco-Regime sowie die zumindest faktisch noch bestehenden Strukturen des *Movimiento* die Parteien der Rechten in Gestalt der *Alianza Popular* (AP) bzw. der *Fuerza Nueva* (FN) begünstigen würden. Während der rechtsextremen *Fuerza Nueva* unter Blas Piñar keine größeren Wahlerfolge zugetraut wurden, befürchtete man, daß insbesondere die *Alianza Popular* vom sog. *franquismo sociológico* profitieren könnte. Diese Partei wurde 1976 von Manuel Fraga Iribarne als Wahlbündnis mehrerer konservativer bis rechtsextremer Parteien gegründet⁴. Bei den Parlamentswahlen 1977 erhielt dieses Bündnis aber nur 8,2% der Stimmen und 16 Abgeordnetensitze. Erst mit den Regionalwahlen in Galicien im Oktober 1981 und parallel zum Niedergang der UCD vollzog sich der Aufstieg der AP zur größten Oppositionspartei. Die Politik der AP war in den Jahren der *Transición* von dem Bemühen geprägt, sich in wechselnden Formationen auf regionaler wie nationaler Ebene und unter Beibehaltung konservativer Standpunkte ein gemäßigtes Image zu geben und so ihre Wählerbasis zu verbreitern. Die AP scheiterte in diesen Jahren jedoch mit ihrer Absicht, zum großen Sammelbecken aller Mitte-Rechts-Kräfte zu werden. Dies ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß sie trotz ihrer Einbindung in den Verfassungskonsens einen franquistischen Anstrich („auch wenn Franco tot ist, sein Werk muß bewahrt werden“)⁵ behielt. Der allgemein bestehende Eindruck, die AP wolle einen „Franquismus ohne Franco“, sollte zur schwer abbaubaren Hypothek bei ihrer Entwicklung zu einer moderaten Mitte-Rechts-Partei werden. Dies soll ihre wichtigste Funktion in den Jahren der *Transición* jedoch nicht schmälern. Diese lag darin, daß sie als Auffangbecken für rechtskonservative und aus dem *Movimiento* kommende Wähler dieses Potential in das parlamentarische System einband und so ihren Beitrag zu einer friedlichen Umgestaltung Spaniens leistete.

Ein weiterer Faktor, der bei der Gründung einer Zentrumspartei Berücksichtigung finden mußte, war die Tatsache, daß den Christdemokraten ein Stimmenanteil von bis zu 40% prognostiziert wurde. Auch wenn zum Zeitpunkt der UCD-Gründung absehbar war, daß es keine Einigung unter den verschiedenen christdemokratischen Parteien geben würde, wuchs die Notwendigkeit, für die bevorstehende Wahl eine möglichst breite Grundlage zu schaffen.

Die Anfänge des Formierungsprozesses der politischen Mitte sind bis in die Franco-Diktatur zurückzuverfolgen. Erkennbar wird, daß der zur UCD-Gründung führende Prozeß (von regionalen Gruppierungen abgesehen) im wesentlichen von folgenden ideologischen Strömungen dominiert wurde: den Liberalen, hervorgegangen und inspiriert aus den „Studiengesellschaften“ *Libra* und *Nueva Generación*; den Sozial- und

⁴ Zur AP in der Phase der *Transición* siehe López Nieto, *Alianza Popular*.

⁵ Muñoz Alonso u. a., *Elecciones*, S. 136.

den Christdemokraten, die sich aus der Gruppe *Tácito* bzw. der Studiengesellschaft *Fedisa* entwickelten; sowie den Unabhängigen um Suárez und Rodolfo Martín Villa, die sich einer eindeutigen programmatischen Einordnung entzogen, aber trotz ihrer Herkunft aus dem *Movimiento* als reformorientiert galten.

Eine Vorstufe der UCD bildete die Gründung des *Centro Democrático* (CD) im Januar 1977, das ein umfassendes und regierungsunabhängiges Parteienbündnis werden wollte. Beide Ziele wurden zum Schaden der späteren UCD nicht erreicht. In der Folgezeit trafen zwei Entwicklungen zusammen: Innerparteiliche Auseinandersetzungen über die Führung des CD führten zu einem mißglückten öffentlichen Start im April 1977. Gleichzeitig war Suárez, dessen „sozialdemokratische Option“, d. h. seine Kandidatur für eine rein sozialdemokratisch orientierte Partei, sich nicht realisiert hatte, auf der Suche nach einer parteipolitischen Basis zur Fortsetzung seiner Ministerpräsidentenschaft. Am 6. Mai 1977 konstituierte sich die UCD als Wahlbündnis. Die Auflösung der daran beteiligten Parteien Ende des Jahres schuf die Voraussetzung für den eigentlichen Gründungskongreß der UCD im Oktober 1978 und die Wahl von Suárez zum Vorsitzenden.

Die Gründung der UCD war „keine lang überdachte Erfindung“⁶ und mit einigen Defiziten verbunden, die geraume Zeit überlagert, insbesondere nach der Konsensphase zunehmend virulent wurden. Diese Gründungsdefizite lassen sich wie folgt skizzieren: Die UCD entstand aus einer Wahlkoalition, der es nicht gelungen war, alle der politischen Mitte zuzurechnenden Gruppen zusammenzubinden. Damit wurde das erste Ziel des CD nicht erreicht. Hinzu kam das Trauma der ältesten Führer der Opposition: so viele Jahre der politischen Aktivität – und dann bei den ersten Parlamentswahlen zusammen mit aus der Falange kommenden Politikern kandidieren⁷. Außerdem war von den regionalen Parteien der drei historischen Regionen Katalonien, Galicien und Baskenland lediglich eine kleine galicische Partei an der UCD-Gründung beteiligt. Auch darauf ist es im wesentlichen zurückzuführen, daß die UCD in diesen Regionen weder als Partei ausreichend und auf Dauer Fuß fassen konnte noch ein tragfähiger Verbund mit dem Ziel einer Zusammenarbeit auf regionaler und nationaler Ebene, etwa dem Modell der deutschen CDU/CSU vergleichbar, zustande kam. Von den zahlreichen regionalen Parteien sind aufgrund ihrer regionalen und landesweiten Bedeutung der baskische *Partido Nacionalista Vasco* (PNV) (eine der ältesten politischen Parteien Spaniens) und die katalanische *Convergencia i Unió* (CiU) (eine 1979 gegründete Wahlkoalition) die herausragendsten⁸. Dabei entwickelte sich allerdings der poli-

⁶ Huneus, *La Unión*, S. 133.

⁷ Ebenda, S. 162.

⁸ Der *Partido Nacionalista Vasco* wurde 1895 gegründet. Mit dem Ziel der Wiederherstellung der *fueros*, der historischen baskischen Sonderrechte, war der baskische Nationalismus, wie Vallès es ausdrückt, „ursprünglich der Widerstand der Agrargesellschaft und einiger kleinbürgerlicher Elemente, verstärkt durch den starken Einfluß des Katholizismus“. Er war nach Ansicht von Nohlen das Endergebnis einer in doppelter Hinsicht antimodernen Bewegung: als Bewegung gegen den Konstitutionalismus und den politischen Liberalismus. Der PNV entwickelte sich zum dominierenden Faktor der baskischen Politik, ohne jedoch das Monopol der Vertretung des baskischen Nationalismus zu erlan-

tisch organisierte katalanische Regionalismus in der Form der CiU nach 1975 langsamer, politisch gemäßigter, hinsichtlich seiner dominierenden Rolle in der Region jedoch konstanter und auf höherem Niveau als der baskische Nationalismus in Gestalt des PNV⁹, wobei der „Katalanismus“ und die Haltung der CiU weniger als Nationalismus denn als ausgeprägter Regionalismus zu charakterisieren sind. Deutlich wurde dies beispielsweise im unterschiedlichen Verhalten beim Verfassungsreferendum 1978: Die CiU empfahl ihren Wählern, der Verfassung zuzustimmen, der PNV rief zur Stimmenthaltung auf¹⁰.

Die Verankerung dieser beiden Parteien auch auf gesamtspanischer Ebene ist auch Ergebnis einer bewußten Strukturentscheidung des Wahlgesetzes, das mit Blick auf die schwierige Phase der *Transición* eine angemessene Repräsentanz dieser beiden historisch und politisch hoch sensiblen Regionen im Abgeordnetenhaus gewährleisten wollte. Auch wenn „Kontinuität beim Kern des Problems: Integration der soziokulturellen Nationalismen in die Einheit der spanischen Nation, besteht“¹¹, dürfen die un-

gen. Er war eine bürgerlich-mittelständische Partei, die sich zunehmend auch sozialen Fragestellungen öffnete und so ihre Basis verbreiterte, wie die Gründung einer eigenen Gewerkschaft, der *Solidaridad de Obreros Vascos* (SOV), belegt. In der Phase der *Transición* verfügte der PNV über die beste organisatorische und personelle Infrastruktur aller baskischen Parteien, auch wenn sich dies nur in beschränkter Form in den ersten Wahlergebnissen niederschlagen sollte. Der PNV war Mitglied der Equipe der spanischen Christdemokraten und ist bis heute in die europäische Christdemokratie eingebunden. Im Mittelpunkt seines bürgerlich-nationalistischen Programms stand die Erlangung der baskischen Autonomie, die auch die französischen Baskenprovinzen umfassen soll. Als erster Schritt zu diesem Ziel ist das von ihm erarbeitete „Statut von Guernica“ anzusehen, das am 25. 10. 1979 in einem Referendum angenommen wurde. Zum PNV vgl. Josep M. Vallès i Casadevall, *Katalanen, Basken, Galicier, in: Spanien und Portugal – Rückkehr zur Demokratie?* (=Der Bürger im Staat, 27. Jg., H. 2), Juni 1977; Dieter Nohlen, *Regionalismen in Spanien*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 12/80, S. 49.

⁹ Träger des katalanischen Regionalismus ist die Parteienkoalition *Convergència i Unió*. Sie ist ein Bündnis zwischen der 1974 gegründeten *Convergència Democràtica de Catalunya* (CDC), der Partei des späteren katalanischen Regierungschefs Jordi Pujol, sowie der bereits seit 1931 bestehenden *Unió Democràtica de Catalunya* (UDC). Bei den Parlamentswahlen von 1977 waren beide Parteien in anderen Formationen angetreten. Während sich die CDC eher linksliberal bis sozialdemokratisch einordnet, ist die UDC in die europäische Christdemokratie eingebunden. Der katalanische Regionalismus entstand nicht als Gegenbewegung zur Industrialisierung, sondern als Protest gegen die machtpolitische Ausgrenzung der Katalanen durch die Zentralregierung in Madrid. Daher handelt es sich bei aller Betonung vor allem auch der kulturellen Eigenständigkeit Kataloniens letztlich um einen eher integrationistischen und kooperationsbereiten Regionalismus. Zur CDC vgl. Marcet, *Convergència Democràtica de Catalunya*.

¹⁰ Diese Tendenz findet eine interessante Entsprechung im Vergleich der Ergebnisse der Regional- und Parlamentswahlen im Baskenland bzw. in Katalonien. Sowohl PNV wie CiU waren seit den ersten Regionalwahlen im Jahr 1980 die in ihren jeweiligen Regionen (wenn auch unterschiedlich stark) dominierenden Parteien. Ein entscheidender Unterschied zwischen beiden liegt darin, daß der PNV auch bei den Parlamentswahlen (wenn auch teilweise knapp) vor den gesamtstaatlichen Parteien lag, während die CiU 1979 und 1982 nur jeweils rund die Hälfte der Stimmen ihres stärksten Konkurrenten, des PSOE, erhielt.

¹¹ Arias-Salgado, *Parteiensystem*, S. 382.

terschiedlichen Ausprägungen dieser beiden Nationalismen nicht verkannt werden. In dem hier interessierenden Zusammenhang ist jedoch entscheidend, daß „der Regionalismus vor allem die Parteien der rechten Mitte betrifft“¹².

Mit ihrer ideologischen Bandbreite umfaßte die UCD einen großen Teil der in anderen europäischen Parteiensystemen in selbständigen Parteien organisierten politischen Strömungen. Auch wenn bis in die Endphase der UCD keine den *correnti* der italienischen Democrazia Cristiana vergleichbaren institutionalisierten Gruppierungen existierten, war der faktische und zunehmende Einfluß der *familias*, d.h. der ideologischen Strömungen, auf Dauer eine Belastung für das Zusammenwachsen der UCD. Trotz umfangreicher theoretischer Vorüberlegungen bestand in der UCD ferner nie Klarheit und Einigkeit über das anzustrebende Parteimodell. Dies liegt u. a. darin begründet, daß parteiorganisatorische Erfahrungen aus der Franco-Zeit nicht bestanden, da die Struktur der bestehenden staatlichen Organisationen bzw. der im Untergrund oder im Ausland tätigen Parteien nicht oder nur eingeschränkt als Vorbild für den politischen Wettbewerb in einem demokratischen Parteiensystem geeignet war. Zudem verfügten die an der UCD-Gründung beteiligten Parteien über keinen nennenswerten strukturellen oder personellen Unterbau. Überlagert wurde dies von einer latinischen Tendenz zum „personalismo“, der nicht zuletzt in einem personalisierten Politik- und Gründungsverständnis der UCD zum Ausdruck kam. Die Gründungs- und Wahlkampfabsicht der UCD bestand denn auch darin, „die Politik des Präsidenten Suárez zur Konsolidierung einer stabilen Demokratie in Spanien“¹³ zu unterstützen. Die ideologische Heterogenität der UCD und dieses Gründungsverständnis führten zur Definition eines innerparteilichen wie regierungsamtlichen, in seiner allgemeinen Zielsetzung von nahezu allen Parteien getragenen Minimalkonsenses: Verteidigung der parlamentarischen Demokratie, konstitutionelle Monarchie, Wahrung der Einheit Spaniens bei Gewährung von Autonomiestatuten für die Regionen, freie und sozial fortschrittliche Wirtschaft¹⁴.

Die UCD sah sich, ohne über die absolute Mehrheit im Parlament zu verfügen, unmittelbar den Arbeitszwängen einer Regierungspartei unter den Bedingungen einer *Transición* ausgesetzt. Daraus ergab sich ihr Selbstverständnis als Staats- und Regierungspartei, was spätestens mit dem Putschversuch vom 23. Februar 1981 erhebliche negative Rückwirkungen auf die UCD zeitigen sollte. Gegenüber der Dominanz von Suárez in Partei und Regierung sowie den Eigengesetzlichkeiten eines Regierungsapparates konnte innerhalb der UCD wegen der fehlenden Organisations- und Mitgliederstrukturen der beteiligten Gründungsparteien und der UCD selbst kein relevantes Gegengewicht geschaffen und somit auch das zweite Gründungsziel der CD nicht erreicht werden.

¹² Ebenda, S. 383.

¹³ Ramírez, *Así se ganaron*, S. 120.

¹⁴ Vgl. *El País* vom 8. 8. 1982.

Programmatische Entwicklung der UCD

Die Partei vermied es, sich ausschließlich mit dem Etikett einer der erwähnten *familias* zu identifizieren. Durch die Aufzählung verschiedener Grundwerte war gewährleistet, daß sich die Anhänger dieser *familias* in der generellen Zieldefinition der UCD wiederfanden. Diese ideologische Heterogenität der UCD wurde bewußt in Kauf genommen. Adolfo Suárez lehnte es immer ab, sich einer dieser Strömungen zuzuordnen. Er sah sich vielmehr als die Verkörperung der UCD, als „die Resultante all dieser Richtungen“¹⁵. Nach ihren auf dem 1. Parteitag im Oktober 1978 verabschiedeten Statuten definierte sich die UCD als „eine demokratische [...] Partei, klassenübergreifend, reformistisch und progressiv“¹⁶ und nannte als „ideologische Prinzipien“ Personalismus, Demokratie, Freiheit, Humanismus und Gleichheit. Sicherlich handelt es sich dabei um eine „Aneinanderreihung ideologische Aspekte“, eine „vage und eklektische Ideologie“¹⁷. Ob das entscheidende Problem der UCD darin lag, daß in ihrem Programm auch widersprüchliche Aussagen, beispielsweise bei der Definition des Verhältnisses zwischen den Grundwerten Freiheit und Gleichheit oder den sehr unterschiedlichen Vorstellungen über das künftige Wirtschaftssystem, anzutreffen sind, muß jedoch bezweifelt werden. Solche sich vom theoretischen Ansatz her ausschließenden oder in der politischen Umsetzung sich überschneidenden Grundwerte finden sich in den Programmen vieler Parteien, vor allem bei denen, die sich als Volkspartei begreifen. Zudem war die UCD von Beginn an in einen europäischen „Prozeß der graduellen Entideologisierung“¹⁸ eingebettet. Zumindest in der Konsensphase der *Transición* führte diese Widersprüchlichkeit im Programm nicht zu einer Aktualisierung innerparteilicher Konflikte. Die UCD war nie eine ausgeprägte Programm-Partei. Sie „formulierte niemals eine Ideologie im eigentlichen Sinne des Wortes, d.h. als eine zusammenhängende und systematische Einheit von Ideen“¹⁹. Dies ist mit darauf zurückzuführen, daß die Mehrzahl der an der UCD-Gründung beteiligten Gruppierungen trotz ihrer ideologischen Orientierung kein ausgeprägtes programmatisches Profil aufwiesen.

Die mit der Vorlage eines ersten Grundsatzprogrammentwurfs im Januar 1978 recht spät einsetzende programmatische Entwicklung der UCD läßt sich in verschiedene Phasen einteilen. Die für die *Transición* grundlegenden Politikbereiche wurden von der ersten Regierung Suárez in ihrem Reformprogramm zu einem Zeitpunkt vorgegeben, als es die UCD weder als Wahlkoalition noch als Partei gab. Der Zusammenschluß zur Wahlkoalition UCD fand statt, als es im beginnenden Wahlkampf für

¹⁵ Ebenda.

¹⁶ Estatutos de UCD (=Schriftenreihe Nr. 5 der Secretaría General de Información der UCD), Madrid 1979.

¹⁷ Huneeus, *La Unión*, S. 247 sowie Gunther u. a., *El sistema*, S. 121.

¹⁸ Caciagli, *Elecciones y partidos*, S. 240.

¹⁹ Huneeus, *La Unión*, S. 246.

die Parlamentswahlen im Juni 1977 nur noch darum gehen konnte, das Programm der Regierung Suárez mehrheitsfähig zu machen. Bei ihrer Parteigründung im Oktober 1978 stand die UCD bereits als Regierungspartei in der Verantwortung. Sie verstand sich noch stärker als im Jahre zuvor als Regierungs- und Staatspartei. Das entscheidende Versäumnis der UCD bestand dabei nicht einmal in erster Linie darin, daß sie kein konsistentes Parteiprogramm vorzulegen vermocht hatte. Viel schwerer wog, daß eine Chance insofern vertan wurde, als die gemeinsame Erarbeitung einer programmatischen, über die Konsensphase hinausreichenden und tragfähigen innerparteilichen Grundlage zur Herausbildung konsensueller Mechanismen hätte führen können. So blieb als „verbindende[s] Element [...] die gemeinsame Machtausübung“²⁰.

Als nach Abschluß der Konsensphase das Parteiensystem in seine kompetitive Phase eingetreten war, wurde auch in der UCD die Notwendigkeit einer programmatischen Profilierung und Abgrenzung zu anderen Parteien immer stärker erkannt. Damit gewann auch die ideologische Heterogenität der UCD eine neue Qualität. Die nunmehr im Mittelpunkt der Regierungsarbeit stehenden Themen und Probleme führten dazu, daß sich die *familias* innerhalb der UCD mehr gegeneinander abgrenzten und definierten (jedoch immer mit dem Anspruch, die Gesamt-UCD zu vertreten) als gegenüber dem politischen Gegner. Dieser für die spätere Spaltung der UCD allerdings nicht allein ausschlaggebende Prozeß führte zur „Ära der Fluchten“. Dabei standen der Wunsch und das Bemühen im Vordergrund, ein dem eigenen Herkommen und ideologischen Selbstverständnis entsprechendes Programm zu erarbeiten.

Das Ziel, die UCD-Programmatik zu schärfen, blieb auch nach der „Ära der Fluchten“, ja sogar über die Wahlniederlage von Oktober 1982 hinaus bestehen. Im Mittelpunkt zahlreicher Überlegungen stand der Gedanke eines *Acuerdo de Renovación Centrista*, einer Übereinkunft über die Neubelebung eines Zentrums²¹. Die Schlagworte dieser Diskussionen wie der Beschlüsse des 2. UCD-Parteitages von 1981 gingen alle in die gleiche Richtung: kritische Selbstreflexion, Entwicklung einer Ideologie eines „authentischen Zentrums“, Vertiefung der ideologischen Grundlagen, interne Demokratisierung: eine bezeichnende Defizitanalyse der spanischen Regierungspartei.

Der Versuch einer Neubestimmung blieb jedoch im Bereich vager Absichtserklärungen stecken. Noch im Dezember 1982 kam es zu einer erneuten Programmdiskussion. Die beiden wichtigsten Dokumente sind dabei die „Orientierungen für eine größere Konkretisierung der ideologischen Grundlagen der UCD“ sowie die „Grundlagen für strategische Linien der UCD“. Auch in diesen Papieren bezieht sich die Rest-UCD auf die Ergebnisse ihrer Parteitage und bemüht sich um eine Synthese der ideologischen Tendenzen innerhalb der UCD bei gleichzeitiger

²⁰ Joachim Raschke (Hrsg.), *Die politischen Parteien in Westeuropa*, Hamburg 1978, S. 508.

²¹ Siehe beispielsweise ein Thesenpapier von Pedro Luis Gamir vom 8. 1. 1981, das Protokoll der *IV Asamblea Madrid* vom 11./12. 7. 1981 sowie weitere, nicht namentlich gezeichnete Strategiepapiere der UCD.

Identifikation mit den europäischen Parteien christlich-sozialer Ausrichtung²². Hierin ist ein vorsichtiger Versuch zu erkennen, bei Wahrung des pluralistischen Gesamtgefüges der Rest-UCD eine Orientierung auf die Christdemokratie hin vorzunehmen.

Deutlich wird diese Zielrichtung in zwei internen Positionspapieren der Christdemokraten in der UCD, dem Ergebnisprotokoll eines durch Alvarez de Miranda am 12. November 1982 in Madrid einberufenen Treffens sowie in einem Zehn-Thesen-Papier vom Dezember 1982. In diesen Dokumenten wird eine „größere ideologische Kohärenz“ und der Beitritt der UCD zur christdemokratischen Europäischen Volkspartei, bei der sie bereits Beobachterstatus hatte, gefordert. Dies ermögliche eine „größere ideologische Klarheit zwischen einer liberal-konservativen Option (AP) und einer sozialistischen Option (PSOE) in Spanien“. Man sei sich bewußt, daß der *centrismo* eine Strategie sei, die auch andere Parteien verfolgten, aber keine Philosophie, die schon für sich selbst ein Angebot enthalte. Daher solle ein *Nuevo Equipo D. C.* die Einheit der spanischen Christdemokraten unter Einschluß des baskischen PNV und der katalanischen UDC verwirklichen.

Interessant ist festzustellen, daß in diesen Papieren eine ganze Reihe von Aspekten angesprochen wird, die in den Jahren nach Auflösung der UCD die Diskussion um die Neuformierung eines politischen Zentrums geprägt und in der Gründung des *Partido Popular* (PP) 1989 durch Zusammenschluß von AP und DC eine wichtige Rolle gespielt haben. Die UCD allerdings war zur Umsetzung dieser in der Gesamtpartei im übrigen nicht unumstrittenen Ziele nicht mehr in der Lage.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß die programmatischen Profilierungsversuche der UCD auch nach 1979 der Terminologie der *Transición* und der Konsensphase verhaftet blieben. Die UCD kam über die Definition eines innerparteilichen Minimumkonsenses und den Entwicklungsstand einer Wahlkoalition nie hinaus. Noch im Juli 1981 definierte sie sich als Partei, die versuche, „die verschiedensten Interessen zu summieren“²³. Dies reichte nicht zu einer überzeugenden Profilierung als *centro auténtico*.

Das Wählerpotential der UCD

UCD, AP, PNV und CiU konkurrierten im wesentlichen um das gleiche Wählerpotential. Die geringste Bedeutung für die UCD hatte dabei aufgrund der schwachen Wahlergebnisse der AP. Psychologisch und politisch entscheidender war für die UCD die zunehmende Relevanz zweier regionaler Subsysteme. Der Umstand, daß „mit dem Fehlen einer stabilen und dauerhaften Verbindung zwischen den kulturell-nationalistischen oder regionalistischen Parteien einerseits und den Parteien mit gesamtstaatlicher Reichweite andererseits sich der politische Wettbewerb entlang der

²² Orientaciones para una mayor concreción de las bases ideológicas de UCD vom 11./12.12. 1982, S. 3.

²³ Mitteilungen der Secretaría de Organización der UCD, Juli 1981, S. 69.

Rechts-Links-Achse in den betreffenden Regionen mit der Konfliktlinie ‚kultureller Nationalismus-Zentralismus‘ überkreuzt“²⁴, ging vor allem zu Lasten der UCD und stellt eine Problemkonstante der parteipolitischen Mitte Spaniens auch nach der Transición dar.

Die UCD verfügte zwischen den Wahlen von 1977 und 1979 über eine stabile Wählerbasis:

Tabelle 1: UCD-Wahlergebnisse zwischen 1977 und 1979

	Stimmen	Prozent	Sitze
15.6. 1977			
Parlamentswahlen	6337288	34,76	165
1.3. 1979			
Parlamentswahlen	6268890	35,1	168
3.4. 1979			
Kommunalwahlen	–	30,7	30214

Die regionale Verankerung der UCD blieb in diesen Jahren im wesentlichen konstant²⁵. Ihre besten Ergebnisse erzielte die UCD auf den Kanaren und Balearen, in Kastilien-León, Galicien und Extremadura, die mit Abstand schlechtesten im Baskenland und Katalonien. Letzteres ist vor allem auf die dortigen regionalen Parteiensysteme zurückzuführen, in denen die UCD die einzige nationale Partei war, die sich mit einem regionalen Konkurrenten um das gleiche Wählerpotential konfrontiert sah. 1979 kam es zu besonders hohen Stimmenverlusten in den „Hochburgen“, während die UCD in bislang vom PSOE dominierten Regionen an Stimmen hinzugewann – ein Phänomen, das auch in anderen europäischen Ländern bekannt ist. Diese regionale Angleichung wird im Abstandsvergleich des besten mit dem schlechtesten Wahlergebnis deutlich, der sich von 47,89 Prozent (1977) auf 41,63 Prozent (1979) verringerte.

In großstädtischen Ballungs- bzw. Arbeiterzentren wie beispielsweise Madrid, Barcelona, Asturien oder auch Andalusien erzielte die UCD unterdurchschnittliche Ergebnisse. Dagegen dominierte sie in den ländlichen Gebieten, was wesentlich zu ihrem Wahlerfolg beitrug, da aufgrund der garantierten Mindestzahl von Abgeordneten in jeder Provinz diese Gebiete gegenüber den bevölkerungsreichsten bevorzugt und somit „die Repräsentation [...] in ganz entscheidender Weise vom Territorialprinzip her gestaltet und verzerrt“²⁶ wurde. Diese „wesentlichen Schwerpunkte der regionalen

²⁴ Arias-Salgado, Parteiensystem, S. 383.

²⁵ Siehe hierzu Buse, Neue spanische Demokratie, S. 159ff. und Luis López Guerra, Conclusión: La evolución del electorado 1977–1979, in: Jorge de Esteban/Luis López Guerra, Las Elecciones Legislativas del 1 de marzo de 1979, Madrid 1979, S. 509f.

²⁶ Carlos Huneeus/Dieter Nohlen, Der Regimewechsel in Spanien, in: Spanien und Portugal – Rückkehr zur Demokratie? (= Der Bürger im Staat 27, H. 2), Juni 1977, S. 94. So betrug die Einwohnerzahl pro Mandat in Soria 33474, in Madrid 141266.

Verteilung der UCD-Wählerschaft [sind] auch 1982 erhalten geblieben, wenn auch auf einem insgesamt niedrigeren Niveau²⁷. Aus dieser Verteilung erklärt sich auch die Sozialstruktur der UCD-Wählerschaft²⁸: Mit 56,1 Prozent (52,9)²⁹ dominierten die weiblichen UCD-Wähler vor den männlichen mit 43,9 Prozent (47,1). In den Altersgruppen unter 21 und von 21 bis 25 Jahren war die UCD mit 4,4 Prozent (6,8) bzw. 5,5 Prozent (9,2) deutlich unterrepräsentiert. 51,1 Prozent der UCD-Wähler kamen aus Altersgruppen zwischen 36 und 60 Jahren, davon 20,7 Prozent (19,1) zwischen 36 und 45 Jahren und 30,4 Prozent (26,0), d. h. einem von der Gesamtbevölkerung erheblich abweichenden Schwerpunkt, zwischen 46 und 60 Jahren. Die Wähler zwischen 26 und 35 Jahren stellten 17,4 Prozent (19,1), die über 60jährigen 21,1 Prozent (19,5) des UCD-Potentials. Das Durchschnittsalter lag bei 43 Jahren.

Bei der nicht sehr differenziert erfaßten Berufsstruktur der Wähler entfielen 42,1 Prozent (44,2) auf Arbeiter, 8,6 Prozent (8,7) auf Rentner, 3,2 Prozent (4,5) auf Studenten. Mit 44,4 Prozent (39,5) stellten die Hausfrauen den überwiegenden Teil der UCD-Wähler. Die Frage nach der Berufstätigkeit des Familienvorstandes wurde differenzierter gestellt. Danach wurden 65 Prozent von vier Berufsgruppen repräsentiert: 10 Prozent (9,4) mittlere Führungsebene, 12,6 Prozent (9,9) kleine Unternehmer, 15,4 Prozent (21,0) Facharbeiter und 28,8 Prozent (24,2) Landwirte. Die ungelerten Arbeiter stellten 8,8 Prozent (12,1), die Angestellten 8,6 Prozent (7,7), die leitenden Angestellten 6,1 Prozent (4,6).

Eine Analyse des monatlichen Familieneinkommens ergab: Weniger als 18 000 Ptas. verdienten 16,5 Prozent (15,3), zwischen 19 000 und 35 000 Ptas. 33,1 Prozent (30,6), zwischen 36 000 und 45 000 Ptas. 13,4 Prozent (13,5), zwischen 46 000 und 65 000 8,3 Prozent (8,0) und mehr als 65 000 Ptas. 4,8 Prozent (4,99). Eine große Übereinstimmung zwischen UCD-Wählern und Gesamtbevölkerung ergab sich auch im Bereich des Bildungsniveaus. 37,2 Prozent (37,9) wiesen weniger als Volksschulbildung auf, 37 Prozent (34,6) eine abgeschlossene Volksschulbildung, 5,2 Prozent (5,2) hatten einen mittleren Bildungsabschluß, 15,2 Prozent (16,3) Abitur und 3,1 Prozent (3,1) einen Universitätsabschluß. Der deutlichste Unterschied der UCD-Wähler zur Gesamtbevölkerung lag im Anteil der praktizierenden Katholiken mit 83,5 Prozent (68,4) und der nicht-praktizierenden mit 14,6 Prozent (24,0). Lediglich 1,1 Prozent (6,2) bezeichneten sich als indifferent, Agnostiker oder anderen Religionen zugehörig.

Ein weiterer signifikanter Unterschied lag im politischen (Des-)Interesse der UCD-Wähler³⁰. Lediglich 4 Prozent (8) zeigten viel, 18 Prozent (22) regelmäßiges Interesse

²⁷ Buse, Neue spanische Demokratie, S. 165.

²⁸ Grundlage dieser Analyse ist eine vom Madrider Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) zwischen dem 22. und 25. 2. 1979 mit 24 395(!) Befragten durchgeführte Studie. Siehe hierzu José I. Wert, *El electorado de UCD: Una versión sociológica*, Ms. (Kongreß der Vereinigung spanischer Politikwissenschaftler in Zaragoza), März 1983. Eine Analyse der UCD-Mitgliedschaft ist wegen der fehlenden Datengrundlage nicht möglich. Zur Analyse des Anteils der UCD-*familias* siehe Buse, Neue spanische Demokratie, S. 173 ff.

²⁹ Die Zahlen in Klammern beziehen sich auf die Gesamtbevölkerung.

³⁰ Repräsentativ-Umfrage des CIS (1200 Personen) vom Februar 1980.

an Politik. Noch deutlicher wurde dieses Desinteresse im Vergleich zu den anderen Parteien: AP 15 Prozent bzw. 27 Prozent, PSOE 8 Prozent bzw. 31 Prozent, PCE 20 Prozent bzw. 35 Prozent. Insgesamt wies die UCD-Wählerschaft deutliche Parallelen zur Struktur der Gesamtbevölkerung auf, so daß der Beurteilung Werts zugestimmt werden kann, „die Charakterisierung als klassenübergreifende oder Volkspartei [habe] eine gesicherte empirische Basis“³¹.

Neben der programmatischen Entwicklung und der Wähleranalyse ist bei der Frage nach der Repräsentanz der politischen Mitte auch die ideologische Selbsteinschätzung der UCD-Wähler relevant. Auf einer von 1 (extrem links) bis 10 (extrem rechts) reichenden Skala³² ordneten sich 46 Prozent (19 Prozent der Gesamtbevölkerung) unter 5, 11 Prozent (6) unter 6 und 7 Prozent (4) unter 7 ein. Der Mittelwert lag bei 5,6 (4,5). Die UCD (1,1 Prozent) wies zusammen mit dem PSOE (0,9 Prozent) die geringste Abweichung vom Durchschnittswert der Bevölkerung auf. Sie erreichte mit 46 Prozent unter Faktor 5 den mit Abstand größten Konzentrationsfaktor aller beteiligten Parteien. Wert sieht darin die „perfekte ideologische Übereinstimmung zwischen der Partei (das Etikett zentristisch verweist ja gerade auf die Idee der Äquidistanz zwischen den Extremen) und ihren Wählern“, weist jedoch gleichzeitig zu Recht darauf hin, daß in dieser Selbsteinordnung auch „eine Form der Nicht-Einordnung“³³ zu sehen sein könnte. Neben dieser Mitte-Orientierung der UCD-Wähler war eine eindeutige Tendenz zu „gemäßigt-rechts“ festzustellen. Insgesamt 27 Prozent ordneten sich auf der Skala zwischen 6 und 10 ein, davon 11 Prozent unter 6,9 Prozent unter 7 und 5 Prozent unter 8, lediglich 5 Prozent unter 4 und 3. Gleichzeitig lag der Anteil der die Einordnung Verweigernden mit 21 Prozent zwar erheblich unter den 34 Prozent der Gesamtbevölkerung, allerdings deutlich über den Zahlen anderer Parteien. Aufgrund des bereits erwähnten politischen Desinteresses erscheint die Feststellung berechtigt, die UCD habe die „am wenigsten durch ideologische Überlegungen bewegte“ Wählerschaft³⁴. Dies ist eine weitere Bestätigung für die These, daß in jenen Jahren weniger die parteipolitisch-ideologische als eine sehr funktional ausgerichtete Wahlmotivation vorherrschend war.

Nach den Parlamentswahlen vom 1. März 1979 begann der kontinuierliche Erosionsprozeß der Wählerbasis der UCD. In den darauffolgenden sechs Wahlen auf kommunaler wie regionaler Ebene mußte die UCD steigende Verluste hinnehmen.

Die Verluste waren im wesentlichen auf folgende Entwicklungen zurückzuführen: Nach den Parlamentswahlen von 1979 verschob sich die Priorität der die Bevölkerung bewegenden Themen von der Bewältigung des demokratischen Übergangs hin zu wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, zu Terrorismus und Autonomieregelung

³¹ Wert, *El electorado*, S. 5.

³² Repräsentativ-Umfrage des CIS (3457 Personen) zwischen Juli und September 1980.

³³ Wert, *El electorado*, S. 8.

³⁴ Ebenda.

Tabelle 2: UCD-Wahlergebnisse³⁵ zwischen 1980 und 1982

	Stimmen	Prozent	Sitze
9.3. 1980			
Baskenland	78 310	8,5 (16,9)	6
20.3. 1980			
Katalonien	287 616	10,5 (19,4)	18
20.10. 1981			
Galicien	275 203	27,8 (48,5)	24
23.5. 1982			
Andalusien	362 606	14,5 (31,5)	15
28.10. 1982			
Parlamentswahlen	1 494 667	7,3 (35,1)	12

(um nur die wichtigsten zu nennen)³⁶. Der UCD wurde aber aufgrund der zunehmenden innerparteilichen Instabilität die Kompetenz zur Lösung dieser innenpolitischen Schwierigkeiten nicht mehr zugetraut. Gleichzeitig bemühten sich PSOE wie AP um ein moderateres Erscheinungsbild; der Drang in die politische Mitte hatte, wenn auch in unterschiedlichem Maße, diese beiden Parteien erfaßt. Konsequenz war, daß der 1977 stark ausgeprägte *voto de miedo*, d. h. die Stimmabgabe gegen die politischen Extreme zur Vermeidung heftiger politischer Auseinandersetzungen, kaum noch eine Rolle spielte. Vielmehr war mit den Regionalwahlen im März 1980 und verstärkt durch das schlechte Erscheinungsbild der UCD beim Mißtrauensantrag des PSOE im Mai eine „Dynamik des *voto útil*“, d. h. des an Nützlichkeit und an dem mutmaßlichen Gewinner orientierten Wahlverhaltens zu beobachten³⁷.

Eine Verfestigung des Negativ-Trends für die UCD war ab den Galicien-Wahlen von Oktober 1981 feststellbar³⁸. Während noch bei den Katalonien-Wahlen im März lediglich 13 Prozent der mehrheitlich aus ehemaligen UCD-Wählern bestehenden Wechselwähler Enttäuschung über ihre Partei angaben, waren dies in Galicien bereits 43 Prozent. In Katalonien erklärten 35 Prozent der Wechselwähler ihre Entscheidung mit der Besonderheit einer Regionalwahl. In Galicien waren dies nur noch 13 Prozent. Gleichzeitig gaben in Katalonien 70 Prozent an, damit sei keine Festlegung für die nächste Parlamentswahl verbunden, während in Galicien 34 Prozent erklärten, auch bei künftigen Parlamentswahlen nicht mehr UCD zu wählen. Dieser für die UCD negative Befund steigerte sich bei den Regionalwahlen in Andalusien im Mai 1982. Hier gaben 52 Prozent Enttäuschung über die 1979 gewählte Partei als Wech-

³⁵ Die Zahlen in Klammern sind die Ergebnisse bei den Parlamentswahlen 1979. Die sechste, in der Tabelle nicht berücksichtigte Wahl betraf Nachwahlen zum Senat in Almería und Sevilla, wo die UCD Verluste bis zu 2/3 ihrer Stimmen hinnehmen mußte.

³⁶ José L. Alvarez, *La calidad de vida en un sistema democrático*. Vortrag vor dem Club Siglo XXI am 15. 1. 1981, Madrid 1981, S. 12, der in dieser Prioritätenänderung das Ende der *Transición* sieht.

³⁷ Wert, *El electorado*, S. 13.

³⁸ Repräsentative Nachwahl-Umfragen des CIS in Katalonien (April 1980), in Galicien (November 1981) und in Andalusien (Mai 1982) mit jeweils 2000 Personen.

selgrund an, lediglich 6 Prozent beriefen sich auf den Charakter der Regionalwahl, und 40 Prozent wollten ihr geändertes Wahlverhalten auch in Parlamentswahlen beibehalten.

Von der Konsensphase zum Wahldebakel vom 28. Oktober 1982

Der im Zusammenhang mit der UCD-Gründung beschriebene Minimalkonsens ist auch für die Konsensphase der *Transición* charakteristisch. Die wesentlichsten Ziele und Erfolge dieser Konsensphase lagen in der Erarbeitung und Verabschiedung einer Verfassung, in der Weichenstellung für die künftige soziale und wirtschaftliche Entwicklung des Landes und in dessen außenpolitischer Öffnung. Die Konsensphase war von einem eingeschränkten parteipolitischen Wettbewerb geprägt. Das spanische Parteiensystem war noch nicht ganz in die kompetitive Phase eines demokratischen Systems eingetreten. Erleichtert wurde dies dadurch, daß in diesen beiden Jahren (1977–1979) keine Wahlen anstanden. Die Konsensphase hatte für die UCD erhebliche Konsequenzen: Sie mußte, konnte und wollte sich in diesen beiden Jahren als Staats- und Regierungspartei darstellen. Sie wurde zur Initiatorin und Vollstreckerin der Konsenspolitik und zunehmend vor allem in dieser Rolle von der Bevölkerung auch gesehen. Der PSOE als wichtigster politischer Konkurrent konnte aufgrund seiner Bereitschaft zur Unterstützung dieser Konsenspolitik an den Erfolgen der Regierung partizipieren, sich als regierungsfähig darstellen, ohne aber in gleichem Maße für die ungelösten Probleme der spanischen Politik mitverantwortlich gemacht zu werden. Bei den Wahlen 1982 sollte er davon profitieren.

Nachdem Suárez nach seiner Wiederwahl zum Regierungschef 1979 erklärt hatte: „Der Konsens ist beendet“, und bereits im Dezember 1978 eine Regierung gefordert hatte, die „ohne die einer Periode der *Transición* inhärenten Bedingungen und Begrenzungen“³⁹ arbeiten könne, war die Dissens- bzw. kompetitive Phase der spanischen Politik eröffnet. Mit diesem Begriff sollen keine negativen Implikationen vermittelt, sondern lediglich die normale Situation und die Bedingungen eines demokratischen, in vollem Umfang kompetitiven Parteiensystems gekennzeichnet werden. Der Wahlerfolg der UCD war 1979 im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß die Partei in der Lage war, „to capitalize on its role as leader of the transition that culminates in the constitution“⁴⁰. Neben der wirtschaftlichen Entwicklung und der Bekämpfung des Terrorismus war die Autonomiepolitik die politisch und psychologisch für den weiteren Demokratisierungsprozeß bedeutsamste Frage. Mit ihrer konzeptionslosen Politik gerade auf diesem Feld verspielte die UCD leichtfertig viel politisches Vertrauen. Nach ersten Irritationen in Galicien geriet die Autonomiepolitik der UCD in Andalusien zum völligen Fiasko. Unter dem Stichwort „Rationalisierung der Autonomien“ wollte

³⁹ Huneus, *La Unión*, S. 262 sowie Gunther, *El sistema*, S. 204.

⁴⁰ Javier Tusell, *The Democratic Center and Christian Democracy in the Elections of 1977 und 1979*, in: Howard R. Penniman u. a., *Spain at the Polls, 1977, 1979 and 1982*, Durham 1985, S. 128.

die Partei die verfassungsmäßige Möglichkeit der Regionen unterlaufen, sich mittels Volksabstimmung ebenfalls für den ursprünglich den drei „historischen“ Regionen Baskenland, Katalonien und Galicien vorbehaltenen schnelleren und zu mehr Kompetenzen führenden Weg zu entscheiden. Da die UCD den Wählern in Andalusien Stimmenthaltung in dem von ihr selbst initiierten Referendum empfahl, scheiterte dieses im Februar 1980 knapp⁴¹.

Dieser Vorgang war ein für die weitere Zukunft der UCD entscheidender und nicht wiedergutzumachender Fehler. Zum einen geriet die UCD in einen Konflikt mit dem PSOE, mit dem auch nach der Konsensphase der parteipolitische Konflikt auf anderen Politikfeldern als der Autonomiepolitik und in anderen Regionen als der PSOE-Hochburg Andalusien hätte gesucht werden müssen. Zum anderen wurde das Vertrauen der restlichen Regionen wie der Öffentlichkeit insgesamt in Politik, Zuverlässigkeit und Effizienz der UCD beträchtlich gestört. Der nach dem andalusischen Referendum zum Erliegen gekommene Autonomieprozeß wurde erst unter dem Schock des Putsches vom 23. Februar 1981 durch eine engere Zusammenarbeit zwischen UCD und PSOE, etwa durch die LOAPA, das Harmonisierungsgesetz zur Autonomiefrage, fortgeführt.

Eine der entscheidenden Ursachen des Scheiterns der UCD liegt in der Person von Adolfo Suárez. Der spätere Rücktritt von Suárez als Partei- und Regierungschef ist jedoch nur Ausdruck und Konsequenz zugleich einer viel tiefergreifenden Problematik: der Unfähigkeit der UCD-Elite zur politischen Führung. Suárez war von Beginn an der dominierende und stabilisierende Faktor der UCD in Partei und Regierung. Sein Vorteil bei der Gründung der Partei bestand darin, daß er seit seinem Amtsantritt als Ministerpräsident ihm gegenüber bestehende Vorbehalte wegen seiner *Movimiento*-Vergangenheit durch seine demokratische Einstellung abbauen konnte. Solange die Grundprobleme der UCD nur im Binnenverhältnis zwischen den *familias* spürbar waren, konnte Suárez seine Rolle als ausgleichender Faktor spielen. Als sich die Dinge änderten und er die zunehmend schwierigere Rolle nicht mehr ausfüllen konnte oder wollte, wurde er auch als Partei- und Regierungschef immer stärker in diese Konflikte mit einbezogen. Selbst wenn Suárez in der UCD von Beginn an lediglich über eine „tolerierete Führerschaft“⁴² verfügt haben sollte, war seine Ausgangsbasis 1979 erheblich besser. Mit seinem zweiten Wahlsieg als UCD-Spitzenkandidat und seinem hohen Ansehen in Partei und Öffentlichkeit hätte er mit etwas größerer Entschlossenheit zur Machtausübung und zur Führung die UCD zu einer Partei umgestalten können, die noch stärker als in der Vergangenheit dem Einheitsgedanken verpflichtet gewesen wäre. Der in der Kabinettsbildung von März 1979 zu sehende Ansatz hierzu blieb der einzige und war zum Scheitern verurteilt. Diese Kabinettsbildung von Frühjahr 1979, bei der Suárez zwar die *familias*, nicht jedoch deren Führer, die *barones*, berücksichtigte, wurde zum Schlüsselereignis für die weitere Entwicklung der UCD. Mit dieser Ent-

⁴¹ Zur Autonomiepolitik der UCD vgl. ausführlich den Beitrag von Andreas Hildenbrand in diesem Band.

⁴² Huneus, *La Unión*, S. 308.

scheidung bekräftigte Suárez wenigstens partiell seine Auffassung, „daß die Partei weder Tendenzen noch *familias* habe, weshalb man nicht weiter die Kriterien des Juni 1977 (d. h. die zu Zeiten der UCD als Wahlkoalition geltenden, Anm. d. Verf.) zugrunde legen könne“⁴³. Durch diesen Versuch einer Parteireform entstand jedoch ein erhebliches Konfliktpotential, das durch Suárez hätte begrenzt werden können, wenn er seine Rolle als Parteivorsitzender konsequent wahrgenommen hätte. Gerade das wollte oder konnte Suárez jedoch nicht mehr tun.

Das passive, fast resignative Verhalten von Suárez bei der Parlamentsdebatte über sein Regierungsprogramm führte zu einer wachsenden Distanz zwischen ihm, seiner Partei und der Parlamentsfraktion. Einen ersten Niederschlag fand diese Entwicklung im Ergebnis der Kommunalwahlen vom 3. April 1979, bei denen die UCD im Verhältnis zu den Parlamentswahlen 4,4 Prozent ihrer Wähler verlor. Auch unter Berücksichtigung der auf nationaler bzw. kommunaler Ebene durchaus differierenden Wahlmotivationen war dies ein für die UCD erheblicher Rückschlag. Dieser Trend sollte eine deutliche Bestätigung bei den Regionalwahlen von März 1980, d. h. kurz nach dem Andalusien-Fiasko, in Katalonien und dem Baskenland erfahren, bei denen die UCD jeweils rund 50 Prozent ihrer Wähler einbüßte.

Der für den Untergang der UCD entscheidende Faktor lag darin, daß Suárez die ihm offenstehenden Chancen nicht nutzte. Ob er diese nicht nutzen konnte oder nicht nutzen wollte, bleibt so lange Spekulationen überlassen, bis er selbst die Hintergründe seines Rücktritts im Januar 1981 nicht aufhellt. Ein aufgrund seiner Biographie und seines Verhaltens plausibler Erklärungsansatz soll allerdings Erwähnung finden. Huneus geht davon aus, daß Suárez aufgrund seines Aufstiegs und seiner Politikerfahrungen im Rahmen eines „reduzierten Szenarios“⁴⁴ nur begrenzte Führungsfähigkeiten entwickeln konnte. Die von Suárez eingestandene Angst vor Parlamentsdebatten, dem Ausdruck des öffentlichen politischen Wettbewerbs, mag diese These stützen. Damit stellt sich die Frage, ob Suárez selbst ein nur für die Phase der *Transición* und des Konsenses geeigneter Politiker war.

Der Führungsstil Suárez' und seine Erfolglosigkeit führten in Partei und Regierung zu einem Machtvakuum, in das die 1979 ausgegrenzten *barones* mit neu erwachtem Selbstbewußtsein eindrangten. Im März 1980 wurde die satzungsgemäß vorgesehene, faktisch bis dahin jedoch nicht existente „Ständige Kommission“ einberufen. Damit war eine kollektive Führungsstruktur in der UCD geschaffen und letztlich ein Mißtrauensvotum gegenüber den Führungsqualitäten des Parteivorsitzenden institutionalisiert worden. Gleichzeitig aktualisierte sich ein Grundkonflikt innerhalb der UCD, der sich bis in ihre letzten Strategiepapiere Ende 1982 verfolgen läßt. Auf der einen Seite standen diejenigen, die nach wie vor an der UCD als Wahlkoalition interessiert waren. Diese befürworteten den *pluralismo interno*, blieben auf die angesichts der zunehmenden inneren Zerstrittenheit drängende Frage, wie dieser „interne Pluralismus“ ohne Gefahr für den Bestand der Partei organisiert werden sollte, jedoch ein überzeu-

⁴³ Ebenda, S. 279.

⁴⁴ Ebenda, S. 307 ff.

gendes Konzept schuldig. Dem standen die Befürworter einer „Entideologisierung der Partei“ gegenüber, die den Einheitsgedanken der UCD noch stärker verwirklichen wollten.

Neben diesen innerparteilichen Entwicklungen lag das für die weitere UCD-Geschichte entscheidende Moment darin, daß sich ihre Krise im Verständnis der Öffentlichkeit zunehmend zu einer Staatskrise, zu einer Krise des demokratischen Systems, entwickelte. Diesen Eindruck nutzte der PSOE durch sein konstruktives Mißtrauensvotum im Mai 1980, das Suárez zwar rechnerisch gewann, aufgrund seiner Passivität in der Auseinandersetzung aber politisch verlor. Diese Debatte hatte einmal mehr den Eindruck verstärkt, daß mit der Person und dem Stil von Suárez der Wechsel von der Konsensphase zu einem kompetitiven Parteiensystem nicht zu bewältigen war. Diese Entwicklung war ein hervorragender Nährboden für die innerparteiliche Kritik. Diese blieb nicht mehr auf UCD-Führungszirkel beschränkt; Fraktion und Partei wurden in vollem Umfang in diese Auseinandersetzung involviert, der UCD-Konflikt nahm immer größere Ausmaße an.

Im Dezember 1980 wurde ein *Manifiesto de los críticos* vorgelegt, das eine umfassende Demokratisierung der Partei forderte. Überlagert wurde diese Diskussion von dem überraschenden Rücktritt Suárez' am 29. Januar 1981, dessen Gründe bis heute nicht restlos geklärt sind. Trotz seines Rücktritts konnte sich Suárez aber auf dem zweiten UCD-Parteitag im Februar 1981 mit seinen Vorschlägen für seine Nachfolge in Partei und Regierung gegenüber der internen Opposition durchsetzen. Der während der Wahl von Leopoldo Calvo-Sotelo zum neuen Regierungschef erfolgte Putschversuch verstärkte den Eindruck in der Öffentlichkeit, daß die Parteikrise der UCD sich zu einer Staatskrise ausgewachsen habe. Die infolge des Putschversuchs gestiegene Bereitschaft zur parteiübergreifenden Zusammenarbeit hätte für eine Stabilisierung der UCD genutzt werden können. Statt dessen scheint innerhalb der Partei die Ansicht vorgeherrscht zu haben, sich mit dem Projekt eines neuen Scheidungsgesetzes profilieren zu können, einem Vorhaben, mit dem sie bei nüchterner Betrachtung angesichts der Sensibilität dieses Themas nur scheitern konnte und das sich zum Katalysator der UCD-Krise entwickeln sollte. Die Partei geriet nämlich in eine harte Auseinandersetzung mit der Kirche und dem PSOE und provozierte zudem eine ideologische Debatte innerhalb der eigenen Reihen.

Konsequenz dieser Debatte war nicht zuletzt die *Plataforma moderada*, die „erste organisierte Initiative“⁴⁵ in der UCD um den Christdemokraten Oscar Alzaga. Alzaga und der Fraktionsvorsitzende Miguel Herrero Rodríguez de Miñón waren die ersten führenden UCD-Politiker, die den Kurs ihrer Partei auch offen in Frage stellten und nach neuen Konstellationen suchten. Begriffe wie *centro-derecha* oder *nueva mayoría moderada* charakterisierten die Strategie, eine stärkere Konfrontation mit den Sozialisten anzustreben; sie führten bei Sozialdemokraten und Liberalen in der UCD aber zu Befürchtungen einer *derechización del partido*, eines Rechtsrucks der Partei. Ende Sep-

⁴⁵ Ebenda, S. 352.

tember 1981 zogen die Sozialdemokraten um Francisco Fernández Ordóñez die Konsequenzen, sie verließen die UCD und gründeten den *Partido de Acción Democrática* (PAD). Herrero Rodríguez de Miñón wechselte im Januar 1982 zur AP, und die Christdemokraten unter Alzaga gründeten wenige Tage nach der Wahl des Christdemokraten Landelino Lavilla zum neuen UCD-Chef den *Partido Demócrata Popular* (PDP). Ihnen folgte Ende Juli 1982 Suárez mit der Gründung des *Centro Democrático y Social* (CDS), neben dem Auszug der Christdemokraten der sicherlich schwerste Schlag für die UCD. Zum Abschluß der Parteiflüchten gründeten die Liberalen um Antonio Garrigues Walker im Oktober 1982 den *Partido Demócrata Liberal* (PDL).

Festzuhalten bleibt, daß die UCD trotz dieser Abspaltungen bis zu ihrem Ende ein (wenn auch stark dezimiertes) Abbild ihrer ursprünglichen ideologischen Gründungsvielfalt blieb. Begleitet wurden diese Neugründungen von zwei schweren Wahlniederlagen der UCD im Oktober 1981 in Galicien und im Mai 1982 in Andalusien, bei denen die UCD im Verhältnis zu den Parlamentswahlen von 1979 jeweils rund 50 Prozent ihrer Stimmen verlor. Die für die UCD entscheidende Bedeutung lag darin, daß sie diese Niederlagen nicht wie bei den Regionalwahlen im Baskenland und in Katalonien gegenüber regionalistischen Parteien, sondern nun gegenüber zwei Konkurrenten auf nationaler Ebene, der AP (Galicien) und dem PSOE (Andalusien), hinnehmen mußte. Diese beiden Regionalwahlen wurden so zu Vorboten des Wahldebakels im Oktober 1982.

Das Wahlergebnis vom 28. Oktober 1982 markierte den letzten Höhepunkt im nicht mehr umkehrbaren Zerfallsprozeß der UCD. Die Vorverlegung der erst 1983 anstehenden Wahlen durch Ministerpräsident Calvo-Sotelo war überwiegend parteipolitisch motiviert. Die Wahl Lavillas zum neuen UCD-Vorsitzenden bedeutete eine klare Absage an das vor allem von der AP propagierte Konzept einer *mayoría natural*, d. h. einer engen Zusammenarbeit zwischen AP und UCD. Die dadurch vermeintlich erfolgte Stabilisierung der UCD sollte in einen Startvorteil bei vorgezogenen Parlamentswahlen umgemünzt werden. Damit verbunden war die Hoffnung, die von der UCD wegstrebenden Kräfte halten zu können, da diesen angesichts der knappen zeitlichen Vorgaben die organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen für eine erfolgreiche selbständige Wahlkampfführung fehlen würden. Sollte das nicht eintreten, so glaubte die UCD dennoch über die besseren organisatorischen Ausgangsbedingungen zu verfügen. Beide Hoffnungen trogen. Weder konnte, wie die wenige Tage nach der Parlamentsauflösung erfolgte Gründung des PDP durch Oscar Alzaga zeigte, die „Ära der Flüchten“, beendet, noch der angebliche Startvorteil der UCD in Wählerstimmen umgesetzt werden.

Auf dem dritten Parteitag der UCD im Dezember 1982 traten die seit der Gründung der Partei bestehenden, einige Zeit notdürftig überdeckten Probleme nur allzu deutlich zutage: ideologisch heterogen, unfähig zum Konsens, und so sehr zerstritten, daß selbst vor böartigen Beleidigungen nicht zurückgeschreckt wurde. Aufgrund des Ablaufs dieses Parteitages, auf dem sich die Christdemokraten mit ihrer Forderung nach Beitritt zur Europäischen Volkspartei und der Wahl Lavillas durchsetzen konnten, war es nicht verwunderlich, daß die Absetzbewegungen in den Provinzen und Regionen

anhielten und die Rest-UCD wegen der für Frühjahr 1983 angesetzten Kommunalwahlen in eine erneute Strategiediskussion geriet. Die ersten Wochen nach dem Parteitag sollten die Einschätzung Fraga Iribarnes bestätigen, daß es sich bei diesem Parteitag „um einen Akt mehr bei der Auflösung der UCD“ handelte⁴⁶. Am 20. Februar 1983 faßte das *Comité Ejecutivo* der UCD den Auflösungsbeschuß. Die Partei, der Adolfo Suárez nach seinem letzten Wahlsieg „107 Jahre UCD“ prophezeit hatte⁴⁷, war nach nicht einmal sechs Jahren von der politischen Bildfläche verschwunden.

Die Heterogenität der UCD ermöglichte ihr eine gesellschaftspolitische Filterfunktion, deren Bedeutung nicht hoch genug bewertet werden kann, deren schädliche Auswirkungen auf den Zusammenhalt der Partei allerdings nur durch eine am Einheitsgedanken der UCD orientierte Parteilite hätten in Grenzen gehalten werden können. Das gravierendste Problem in der UCD war jedoch gerade die Unfähigkeit dieser Parteilite zum Konsens, zur Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen und somit zur Führung einer Partei. Diese Elite vergaß, „daß fast alle Parteimitglieder in die UCD eingetreten sind und nicht in die einzelnen Parteien, die die UCD in einem bestimmten historischen Moment gegründet haben“⁴⁸. Sie war nicht in der Lage, die Denkkategorien der Gründungsphase zu überwinden. Die UCD, deren Gründung und Zielrichtung Vergleiche mit den Anfangsjahren der deutschen CDU nahelegt, blieb letztlich ein Zweckbündnis, auf der Ebene der politischen Führer gelang die Integration nie. Der innere Zusammenhalt schwand immer mehr, während der Einfluß der *barones*, die als „authentic kamikazis“⁴⁹ eigene Interessen als ideologische Unterschiede bemäntelten und so zu den Zerstörern der UCD wurden⁵⁰, wuchs. Persönliche Rivalitäten standen im Vordergrund, die programmatische Profilierung wurde vernachlässigt, nicht einmal mehr ein Vermittler stand zur Verfügung. So entwickelte sich die UCD nach den Worten Lavillas zu einer Partei, deren einzige Empfehlung bis zu den Wahlen 1982 die Macht war⁵¹. Das *Comité Ejecutivo* der UCD sprach in einer Erklärung vom Juli 1982 von einer „hohen internen Konfliktivität“, einer „hohen Personalisierung der Konflikte und einer diffusen Projektion ihrer Prinzipien, der ideologischen Botschaft und politischen Positionen der Partei“⁵². Eine offenere Selbstanalyse ist kaum denkbar, das Wahlergebnis vom 28. Oktober 1982 war ihre dramatische Bestätigung.

Die ideologische Heterogenität der UCD stellte sicherlich eine Belastung für ihr innerparteiliches Gefüge dar. Dennoch bleibt festzuhalten, daß die UCD trotz dieser Heterogenität zwei große Wahlerfolge erringen und Spaniens Weg von der Franco-Diktatur in eine parlamentarische Demokratie erfolgreich gestalten konnte. Hinzu kommt, daß ideologische Vielfalt, gleichgültig ob organisiert oder nicht, in europäi-

⁴⁶ Ya vom 17. 12. 1982.

⁴⁷ Die Welt vom 23. 2. 1983.

⁴⁸ Una cierta idea del Centro. Positionspapier von Pedro Luis Gamir von 1981.

⁴⁹ Richard Gunther, The Parties in Opposition, in: Gunther u. a., Spain after Franco, S. 58.

⁵⁰ Ricardo de la Cierva in einem Interview in: Interviu vom 12./18. 11. 1981.

⁵¹ El País vom 12. 12. 1982 anlässlich des 3. UCD-Parteitages.

⁵² Ziffer 2 des Beschlusses des *Comité Ejecutivo* der UCD.

schen Parteien keine Seltenheit ist. Die UCD kannte bis zur Gründung des *Colectivo Centro Democrata-Social* im November 1981 und der *Plataforma Moderada* Mitte 1982 keinerlei institutionalisierte Strömungen. Erst in der Endphase ihrer Geschichte kam es erneut zu Diskussionen, ob sie als Partei weiterbestehen oder in eine Partei-föderation umgewandelt werden sollte. Mit ihrer Gründungsvielfalt allein kann das Scheitern der UCD sicherlich nicht begründet werden.

Das Ende der *Transición* führte zu einem Umbruch des Parteiensystems. Die Parlamentswahlen von 1977 und 1979 brachten ein Parteiensystem mit zwei dominierenden Parteien, der UCD und dem PSOE, hervor. Zwischen diesen beiden größten Parteien war ein Machtwechsel, sei es unmittelbar, sei es in Koalition mit einem kleineren Partner, rechnerisch und politisch möglich. Dennoch ist die Charakterisierung als „Zwei-Parteien-System“ zumindest im klassischen Sinne des britischen oder amerikanischen Parteiensystems nicht gerechtfertigt. Das spanische Parteiensystem nach 1977 und 1979 war vielmehr ein regional substrukturiertes Mehrparteiensystem. Demgegenüber führte das Wahlergebnis vom 28. Oktober 1982 zu einer einschneidenden strukturellen Änderung. Der entscheidende Unterschied lag darin, daß der PSOE nicht nur eine dominierende, sondern eine als hegemonial zu bezeichnende Stellung gewann, die er bis in die neunziger Jahre hinein behaupten sollte. Aus dieser Situation resultiert die Charakterisierung des spanischen Parteiensystems als *bipartidismo imperfecto*, als unvollkommenes Zwei-Parteien-System.

Ohne Zweifel fanden die Wahlen von Oktober 1982 vor allem aufgrund des Zerfalls der Regierungspartei UCD in einer Ausnahmesituation statt. Als kennzeichnend dafür wird auch angeführt, daß dem in dieser Wahl massiv veränderten Wahlverhalten kein vergleichbarer ideologischer Wandel der Wählereinstellung zugrunde lag⁵³. Die Fehleinschätzung zu diesem Zeitpunkt lag in der Prognose, wie lange eine solche Diskrepanz von Wählereinstellung und Wählerverhalten andauern würde. Die Phase des *bipartidismo imperfecto*, der „elections without choice“⁵⁴, hatte mit den Wahlen vom 28. Oktober 1982 begonnen. Die im spanischen Parteiensystem nach 1975 festzustellende und in Übergangsphasen von diktatorischen zu demokratischen Systemen generell stark ausgeprägte „Entwicklungsdynamik“⁵⁵ reduzierte sich nach 1982 im wesentlichen auf das vormalig durch die UCD repräsentierte politische Spektrum, das nun von den aus ihr hervorgegangenen Parteien bzw. der AP heftig umkämpft war.

Aufstieg, Erfolg und historische Leistung der UCD sind Ergebnis einer konkreten historischen Situation, in der „die UCD in einem singulären und nicht wiederholbaren Moment der Implantierung der Demokratie als Resultat eines auf nationaler Ebene notwendigen Bündnisses, des ausdrücklichen Willens der politischen Führer und der vorher bestehenden und ihre Gründung beschließenden Parteien [geboren wurde]. Zwischen den verschiedenen Wahlmöglichkeiten, die man im Juni [1977] den spani-

⁵³ Puhle, Die Sozialistische Arbeiterpartei, S. 22.

⁵⁴ Eusebio Mujal-León/Rafael López-Pintor, Conclusion, in: Penniman, Spain, S. 314.

⁵⁵ Michael Buse, Spanien nach den Wahlen von 1982/83, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 227/83, 9. 7. 1983, S. 28.

schen Wählern offerierte, präsentierte sich die UCD als [...] Partei mit der Fähigkeit zum Regieren“⁵⁶.

Die UCD war die Partei der *Transición*. Die UCD als parteipolitische Entsprechung des *ruptura pactada*-Konzeptes und die *Transición* bedingten einander. Damit entsteht der Eindruck, der UCD sei nur eine zeitlich und funktional begrenzte Aufgabe zugekommen – ein Eindruck, der spätestens 1982 in der UCD selbst wie in der spanischen Öffentlichkeit weit verbreitet war. Die vor den Wahlen im Oktober 1982 als Erfolgsmeldung zu verstehende Äußerung des UCD-Vorsitzenden Lavilla, die Partei habe „ihre wesentlichen Verpflichtungen erfüllt, indem sie in Regierung und Parlament einen einzigartigen und modellhaften Übergang dirigiert“ habe, wurde nach den Wahlen als Ursachenanalyse ihres Scheiterns übernommen⁵⁷. Die Schlußfolgerung, die UCD sei eine zeitlich und funktional begrenzte Partei und ihr Scheitern daher zwangsläufig gewesen, ist in ihrer monokausalen Betrachtungsweise ebensowenig haltbar wie die Überbewertung ihrer Gründungsvielfalt. Dies wird auch deutlich aus einem Vergleich mit der Entwicklung sonstiger *Transición*-Parteien in anderen Ländern⁵⁸. Der Beitrag der UCD zu einer demokratischen Entwicklung Spaniens kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die für die Entwicklung der spanischen Demokratie sowie für die Gründung der UCD und ihre Erfolge maßgeblichen Rahmenbedingungen hatten sich jedoch nach der Wahl vom März 1979 verändert. Die eklatante Fehleinschätzung von Suárez und der UCD lag darin, dies weder rechtzeitig noch in ausreichendem Maße erkannt und in neue politische Strategien umgesetzt zu haben. Die Phase des Konsenses ging für die UCD zu früh zu Ende. Daß auch Suárez selbst dieses Ende propagierte, beruhte auf einer Verkennung des inneren Zustandes der UCD und der noch zu bewältigenden Probleme. Eine überzeugende Antwort auf die Herausforderungen und Notwendigkeiten der „Nach-Konsens-Phase“ konnte die Partei nicht mehr formulieren. Die UCD wurde nicht nur Opfer ihrer eigenen Fehler, sie wurde auch Opfer ihrer eigenen Erfolge.

⁵⁶ Zitat aus einem weder unterzeichneten noch datierten UCD-Dokument: UCD como partido.

⁵⁷ Landelino Lavilla in einem vor die 1982er Wahl zu datierenden Manuskript.

⁵⁸ Huneus, *La Unión*, S. 22, nennt als Beispiele die deutsche CDU, die italienische DC, den portugiesischen PS, die griechische ND sowie die venezolanische AD.

Peter A. Kraus/Wolfgang Merkel

Die Linksparteien

Kaum eine Betrachtung der Rolle der politischen Parteien in der *Transición* kommt daran vorbei, eine summarische Darstellung der Rahmenbedingungen des Übergangs zur Demokratie in Spanien nach 1975 vorzuschicken. Dies erscheint im Falle der Linken um so bedeutsamer, als sie sich schon bald nach Francos Tod dazu gezwungen sah, bei der Wahl ihrer Strategien der Tatsache Rechnung zu tragen, daß ihr die Mittel zur Erzwingung eines radikalen politischen Einschnitts fehlten. Der anfängliche Verlauf des Demokratisierungsprozesses wurde in hohem Maße durch das geschickte Vorgehen reformbereiter Eliten franquistischer Provenienz bestimmt. Die politische Kräftekonstellation machte für Sozialisten wie für Kommunisten die Kooperation mit diesen Eliten zu einer unvermeidbaren Notwendigkeit, wollten sie nicht Gefahr laufen, in der kritischen Periode des Umbruchs ins Abseits zu geraten.

Spanien kann als klassisches Beispiel für eine aus dem Inneren eines autoritären Regimes selbst heraus eingeleitete Redemokratisierung¹ gelten. Zwar bestand die politische Führung, anders als in vergleichbaren Fällen (wie etwa in Brasilien ab Mitte der siebziger Jahre), dabei überwiegend aus Zivilisten. Gleichwohl handelte es sich um einen Typ des Übergangs zur Demokratie, bei dem ehemalige Vertreter des autoritären Herrschaftsapparats einen aktiven, ja entscheidenden Part übernahmen. Es ist charakteristisch für in diesem Sinne kontrollierte Prozesse der Öffnung und Liberalisierung, daß zunächst Tendenzen zur Demokratisierung von oben überwiegen und die Opposition gegen das autoritäre Regime die Arena des politischen Wettbewerbs unter ungleichen Bedingungen betritt. Es findet kein klarer und uneingeschränkter Bruch mit der alten Herrschaftsordnung statt. Vielmehr erfolgt ein Prozeß graduellen Wandels (dessen Dauer von Fall zu Fall sehr unterschiedlich sein kann), der im Idealfall schließlich zur Herstellung demokratischer „Normalität“ führt.

¹ Für eine präzise Eingrenzung dieser Kategorie und eine eingehende Erörterung ihrer potentiellen Implikationen für den Verlauf von Demokratisierungsprozessen vgl. Alfred Stepan, *Path toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations*, in: Guillermo O'Donnell/Philippe C. Schmitter/Laurence Whitehead (Hrsg.), *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Baltimore 1986, S. 64–84; Juan J. Linz/Alfred Stepan, *Democratic Transitions & Consolidation: Eastern Europe, Southern Europe & Latin America*, Ms. 1991. Aus einer anderen Perspektive entwickeln Terry Lynn Karl/Philippe C. Schmitter, *Modes of transition in Latin America, Southern and Eastern Europe*, in: *International Social Science Journal*, H. 128, 1991, S. 269–284 eine Idealtypologie zur Einordnung neuerer Demokratisierungen, die für den spanischen Fall die Bedeutung von Paktstrategien dominanter Eliten hervorhebt.

Vom Regime kontrollierte Pfade des demokratischen Übergangs weisen in der Regel eine Reihe spezifischer Probleme auf. Nachdem ein signifikanter Teil der alten Machthaber zu der Überzeugung gelangt ist, daß es aufgrund veränderter Außenbedingungen langfristig seinen Interessen entspricht, wenn eine Ablösung autoritärer Prozeduren und Institutionen durch demokratische Regelungsformen erfolgt, soll eine allmähliche Öffnung und Liberalisierung umsturzartigen Entwicklungen vorbeugen. Sobald aber den reformistischen Regimekräften die Initiative verlorenzugehen droht und – wie es Robert Dahl² formuliert hat – die Kosten der Tolerierung einer Opposition die Repressionskosten übersteigen, besteht die Gefahr, daß Maßnahmen zur Liberalisierung und zur Ausweitung politischer Partizipation wieder zurückgenommen werden. Um angestammte Privilegien der Machtausübung nicht aus den Händen zu geben und demokratische Veränderungen in engen Grenzen zu halten, kann das alte autoritäre Establishment an formellen wie informellen Prärogativen festhalten. Eng daran ist wiederum die Frage gekoppelt, in welchem Maße der staatliche Sicherheitsapparat, in jedem Fall ein wichtiger Bestandteil der sich auflösenden autoritären Ordnung, die neue politische Situation akzeptiert und von Einmischungen in das Tauziehen zwischen Kräften der Kontinuität und des Wandels absieht³.

Grob vereinfacht läßt sich der Zusammenbruch des Franquismus als Ergebnis der Zuspitzung einer schleichenden Krise der Anpassung eines obsoleten Regimetyps an eine durch den gewaltigen Modernisierungsschub der sechziger Jahre grundlegend veränderte Gesellschaftsstruktur durch die manifeste Krise der Führungsnachfolge nach dem Ableben des Diktators beschreiben⁴. Die von dieser Krisenkumulation ihren Ausgang nehmende *Transición* bezeichnet Maravall⁵ mit plausiblen Argumenten als dialektischen Prozeß des Zusammenwirkens von Reformbereitschaft „von oben“ (d. h. von veränderungswilligen ehemaligen Regimeanhängern) und politischem Druck „von unten“ (d. h. von der demokratischen Protestbewegung). Im nachhinein ist jedoch kaum zu übersehen, daß die Mobilisierungsfähigkeit der antifranquistischen Opposition außerhalb ihrer lokalen und regionalen Hochburgen (Madrid, das Baskenland und Katalonien) rasch – im Kern bereits nach dem Referendum über die *Ley para la Reforma Política* im Dezember 1976 – an ihre Grenzen stieß. Die Kanalisierung des vorhandenen antifranquistischen Potentials, das in der Endphase der Diktatur etwa in der zunehmenden Militanz der Arbeiterbewegung sichtbar geworden war, durch die oppositionellen Linksparteien traf auf erhebliche Hindernisse: Politische Skepsis und Illusionslosigkeit kennzeichneten als wichtige Hinterlassenschaft des Bürgerkriegs und des autoritären Regimes die Einstellungen breiter Teile der Bevölkerung gegen-

² Robert A. Dahl, *Polyarchy*, New Haven 1971, S. 15.

³ Peter A. Kraus, *Elemente einer Theorie postautoritärer Demokratisierungsprozesse im südeuropäischen Kontext*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, H. 31, 1990, S. 191–213.

⁴ Die hier verwendete Terminologie greift auf die Bestimmung unterschiedlicher Typen der Krise autoritärer Regimes durch Philippe C. Schmitter, *Speculations about the Prospective Demise of Authoritarian Regimes and its Possible Consequences*, in: *EUI Working Paper*, No. 85/165, Florenz 1985, S. 45f. zurück.

⁵ Maravall, *La política*, S. 19 u. 173.

über prononcierten Veränderungsbestrebungen. Selbst die regimefeindliche Protestkultur schwankte zwischen dem kurzfristigen Ziel der Durchsetzung spezifischer Gruppeninteressen und einem alternativen Politik- oder Gesellschaftsmodell⁶.

Die hier nur angedeuteten Probleme erleichterten es der Regierung Suárez 1976/77, im Transitionsprozeß die Hegemonie der Regimereformisten gegenüber den oppositionellen Kräften in erheblichem Umfang zu sichern. Ursprüngliches Ziel letzterer war die *ruptura* gewesen, der konsequente Bruch mit der diktatorischen Vergangenheit, den es durch die Ausrufung einer Übergangsregierung und die Auflösung der wichtigsten repressiven Staatsorgane herbeizuführen galt. Der Mobilisierungsdruck reichte zwar aus, um die Grundfesten des Franquismus zu erschüttern, zum Einsturz zu bringen vermochte er sie jedoch nicht. So blieben die Vertreter der *reforma* in der Lage, die staatlichen Institutionen weitgehend für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Darüber hinaus mußten beide Blöcke, *rupturistas* wie *reformistas*, die Präsenz von Veto-Mächten, insbesondere in der hohen Staatsbürokratie, den Sicherheits- und Streitkräften, mit deren geringer Bereitschaft zur Tolerierung tiefgreifender Umbrüche einkalkulieren. Einerseits erhöhten die Furcht vor einer Involution und wiederholte Hinweise auf eine Kraftprobe zwischen Reformanhängern und -gegnern innerhalb des alten Machtapparats – man denke etwa nur an die Spannungen nach der Legalisierung des PCE durch Suárez⁷ im April 1977 – die Verständigungsbereitschaft von Kommunisten, Sozialisten und anderen Gruppen der demokratischen Opposition. Deren Unterstützung wurde andererseits aber von den Reformisten um Suárez, die sich aufgrund der Vorbehalte im eigenen Lager selbst in einer prekären Position befanden, zur Legitimation und Durchsetzung der politischen Reformvorhaben benötigt. Schon deshalb mußten die reformbereiten ex-franquistischen Eliten um Suárez oppositionellen Forderungen ernsthaft Gehör schenken und Verhandlungsspielraum signalisieren. Diese Kräftekonstellation ergab schließlich ein Modell der Kompromißbildung, für das nach wie vor die Bezeichnung *reforma pactada* am zutreffendsten erscheint⁸.

Parteien als Akteure im Demokratisierungsprozeß

Der Systemwechsel von autoritären zu demokratischen Regimen durchläuft unterschiedliche Phasen. Die funktionalistischen Modernisierungstheorien, die sozioökonomische Entwicklungsindikatoren zu demokratie-erzwingenden Faktoren verabso-

⁶ Vgl. Ludolfo Paramio, *Crisis de Legitimación: España, 1975–1984*, in: *Pensamiento Iberoamericano* 5b, 1984, S. 431–443.

⁷ Vgl. Josep María Colomer, *El arte de la manipulación política*, Barcelona 1990, S. 86 f.

⁸ Als „paktierte Reform“ definieren den spanischen Transitionstyp u. a. Ludolfo Paramio, *La cultura política durante la transición*, in: *Leviatán*, H. 22, 1986, S. 95–104; Julián Santamaría, *Transición controlada y dificultades de consolidación: el ejemplo español*, in: ders. (Hrsg.), *Transición*, S. 371–417 und – wenn auch mit einigen Einschränkungen – Juan J. Linz, *Some Comparative Thoughts on the Transition to Democracy in Portugal and Spain*, in: Jorge Braga de Macedo/Simon Serfaty (Hrsg.), *Portugal since the Revolution. Economic and Political Perspectives*, Boulder, Col. 1981.

lutierten, begaben sich der Konzeptualisierungsmöglichkeiten dieser Demokratisierungsetappen. Ihre Perspektive verdunkelte den Blick auf die institutionellen Strukturierungsprozesse und die in ihnen handelnden Akteure. Dankwart Rustows⁹ historisch-genetische Antwort auf das funktionalistische Paradigma berücksichtigte zweifellos stärker Rolle und Einfluß politischer Akteure. Doch erst in dem großen internationalen Forschungsprojekt „Transitions from Authoritarian Rule“ unter der Leitung von O’Donnell, Schmitter und Whitehead¹⁰ wurde insbesondere von Schmitter eine idealtypische Sequenz von Etappen im Verlauf eines Systemwechsels herausgearbeitet, die differenziert die wechselnden Rollen und Funktionen von politischen Akteuren in den Blick nimmt. Schmitter unterteilt die Entwicklung nach dem Zusammenbruch des autoritären Regimes in „Transitions-“ und „Konsolidierungsphase“¹¹. Da idealtypisch konzipiert, lassen sich die Anfangs- und Endpunkte der Phasen in konkreten Fällen nicht immer exakt benennen. Dennoch legen O’Donnell und Schmitter überzeugend dar, daß die Transition jene Phase zwischen zwei politischen Regimen bildet, in der die Spielregeln und Verfahrensweisen des neuen politischen und ökonomischen Systems noch nicht festgelegt sind. Politische und soziale Akteure sind in dieser Phase vor allem darauf bedacht, Institutionen und Verfahren der neuen demokratischen Ordnung festzulegen. Denn diese entscheiden mit über Erfolg und Mißerfolg des demokratischen Übergangs sowie über Macht und Einfluß der Akteure und ihrer Klientel in der (demokratischen) Zukunft.

Allgemein läßt sich vom Ende der Transition sprechen, wenn die im Regimeübergang entstandenen ad hoc-Verhaltensmuster in stabile Strukturen überführt worden und die Zulassung von politischen Akteuren und der Ablauf politischer Entscheidungen allgemeinen, bindenden Regeln unterworfen sind. Es muß also ein für die Demokratie unverzichtbares „prozedurales“ (Dahl) und „strukturelles Minimum“ (Schmitter) etabliert sein: die allgemeine, gleiche und geheime Wahl, Parteienwettbewerb, Organisationsfreiheit, Verantwortlichkeit und parlamentarische Kontrolle der Exekutive. In Spanien begann die Transition mit dem Tod Carrero Blancos 1973, spätestens aber mit der Agonie des Diktators Franco. Das Ende dieser Phase sehen Maravall und Santamaría im Jahre 1979, als die Regierung erstmals auf der Grundlage der neuen Verfassung gewählt wurde¹². Die Konsolidierung beginnt bereits, während die Transitionsphase noch anhält. Nach Schmitter beginnt sie mit der ersten Sitzung eines frei gewählten Parlaments. Ihren Abschluß findet die Konsolidierung, wenn die Regeln und Institutionen verwurzelt, geschützt und mit ausreichender symbolischer und normativer Zustimmung ausgestattet sind, wenn sie, in der Begrifflichkeit

⁹ Dankwart Rustow, *Transitions to Democracy*, in: *Comparative Politics*, Vol. 2, 3/1970, S. 337–363.

¹⁰ Guillermo O’Donnell/Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore 1986.

¹¹ Philippe C. Schmitter, *Five Reflections on the Future of the Welfare State*, in: *Politics and Society*, H. 4, 1988, S. 503–516.

¹² José María Maravall/Julián Santamaría, *Political Change in Spain and the Prospects for Democracy*, in: Guillermo O’Donnell/Philippe C. Schmitter/Laurence Whitehead (Hrsg.), *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*, Baltimore, London 1986, S. 71–108.

Eastons¹³, ausreichend „diffuse support“ bei den Eliten und in der Bevölkerung besitzen. Aus der institutionalistischen Perspektive heißt dies: Die fundamentalen Verfassungsorgane der Legislative, Exekutive und Judikative müssen etabliert sein, Parteien und Verbände müssen eine funktionierende territoriale (Parteien) und funktionale (Verbände) Interessenrepräsentation übernommen haben¹⁴.

Für die Konsolidierung der Demokratie in Spanien markiert das Jahr 1982 sicherlich nicht das Ende, aber doch eine wichtige Etappe. Zu diesem Zeitpunkt war nach dem Scheitern des Putsches rechter Militärs (Februar 1981) nicht nur die umfassende Entlegitimierung extrakonstitutioneller Interventionsformen sichtbar geworden; in diesem Jahr fand auch zum ersten Mal nach 1975 ein richtungspolitischer Machtwechsel statt.

In den einzelnen Phasen der Transition und Konsolidierung haben die verschiedenen Parteien eine unterschiedliche Rolle gespielt. Generell kann festgehalten werden, daß die Bedeutung der Parteien mit dem Fortschreiten der „Strukturierung“ (Giddens) des demokratischen Regimes wächst. In dem von den reformbereiten Eliten des alten Regimes initiierten Demokratisierungsprozeß spielten die zunächst noch nicht legalisierten Parteien nur eine geringe Rolle. Zu zentralen politischen Akteuren wurden sie erst mit den „founding elections“ und der Konstituierung des ersten frei gewählten Parlaments sowie der aus ihm hervorgehenden Regierung. Erst dann kommt die überragende Rolle von Parteien in modernen repräsentativen Demokratien voll zum Tragen¹⁵. Sie kanalisieren die politische Partizipation, übernehmen administrative Positionen und Rollen im Staatsapparat und beeinflussen so die politische und materielle Ressourcenverteilung in der Gesellschaft¹⁶. Daraus ergeben sich für politische Parteien auf mindestens drei Ebenen wichtige Funktionen, die für die Endphase der Transition, aber insbesondere für die demokratische Konsolidierung von fundamentaler Bedeutung sind¹⁷: die Beziehung zwischen Parteien und Staat; die Interaktion der Parteien untereinander; die Beziehung zwischen Parteien und Gesellschaft.

Für die linken Parteien ergeben sich im Prozeß des Systemwechsels von einem rechten autoritären zu einem liberaldemokratischen Regime besondere Probleme. Hinsichtlich der Beziehung zum Staat sind linke Parteien zu Beginn der Transitionsperiode gezwungen, ihre politischen und sozioökonomischen Reformvorstellungen zu mäßigen, um nicht potentielle Vetomächte zu provozieren und den Demokratisierungsprozeß zu gefährden. Indem sie aber ihre radikaleren Reformvorstellungen aufgeben, aufschieben oder „verwässern“, schmälern sie ihre Chancen, die Strukturierung des

¹³ David Easton, *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs 1965.

¹⁴ Wolfgang Merkel, *Vom Ende der Diktaturen zum Binnenmarkt 1993. Griechenland, Portugal und Spanien auf dem Weg zurück nach Europa*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 51 1990, S. 3–14.

¹⁵ Dies gilt natürlich in stärkerem Maße für das parlamentarische Regierungssystem Spaniens als für die präsidentiellen Systeme Lateinamerikas. Vgl. Dieter Nohlen/Mario Fernández (Hrsg.), *Presidencialismo versus Parlamentarismo*, Caracas 1991.

¹⁶ Leonardo Morlino, *Consolidamento democratico: definizione e modelli*, in: *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Vol. XVI, 2, 1986, S. 25 f.

¹⁷ Geoffrey Pridham, *Securing Democracy. Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe*, London/New York 1990, S. 109 ff.

politischen Systems und der politischen Kultur stärker in ihrem Sinne zu gestalten. Davon ist auch die zweite Ebene, jene der Beziehungen der Parteien untereinander, berührt. Denn, da insbesondere die Kommunisten ihren „electoral advantage“ (der häufig aus der konsequentesten Opposition gegen das alte Regime und aus den klandestinen Organisationsfähigkeiten resultiert) aufgrund des Konsenszwanges in einem „paktierten Übergang“ am Anfang nicht nutzen können und wollen, vergeben sie zweifellos Startchancen, die sie in den sich herausbildenden kapitalistischen liberaldemokratischen Systemen kaum mehr haben, und zwar auch deshalb nicht, weil sie aufgrund der Konzertierungszwänge die Mobilisierungsmöglichkeiten ihrer Anhänger in der Gesellschaft (Ebene 3) bewußt nicht ausschöpfen, um ihre eigene demokratische Legitimität und politische Bündnisfähigkeit im neuen politischen System unter Beweis zu stellen. Dieser Zwang zur permanenten Bestätigung ihres eigenen demokratischen Charakters wird für Kommunisten dann zur überragenden Handlungsmaxime, wenn sie, wie in Spanien, mit den traumatischen Erfahrungen des Bürgerkriegs und repressiv-terroristischen politischen Praktiken in Verbindung gebracht werden. Die stete Aufforderung, sich von der Orthodoxie des autoritären Sowjetkommunismus zu distanzieren, erhöht diesen demokratischen Legitimationszwang nach außen und produziert ideologische Konflikte im Parteiinneren.

Die Formierung der Linken in der Anfangsphase der Transición

Es zählt zu den zahlreichen für die Transición so typischen Paradoxien, daß die bis kurz vor 1975 noch zerrissenen Sozialisten zu einer einheitlichen und kompakten politischen Kraft heranwachsen, während die zunächst noch selbstbewußt und geschlossen auftretenden Kommunisten in einen Sog der Spaltung und des Niedergangs gerieten¹⁸. Für die Sozialisten stellte die Endphase des Franquismus eine Zeit tiefgreifender Veränderungen dar. Der PSOE hatte im Widerstand gegen die Diktatur immer mehr an Bedeutung gegenüber den Kommunisten eingebüßt, und sein Zustand war in den sechziger Jahren von sich stetig vertiefenden Spannungen zwischen den wenigen Aktivisten in Spanien selbst und der Toulouser Exilführung um Rodolfo Llopió gekennzeichnet. Die Parteiexekutive im Ausland, die aufgrund der Bürgerkriegserfahrungen an einem rigiden antikommunistischen Kurs festhielt, hatte sich immer mehr von der politischen Realität in Spanien entfremdet. Die Entstehung konkurrierender neuer Gruppierungen nach 1960 – wie etwa der FLP, der PSI (später PSP) Tierno Galvans und verschiedene kleinere regionale Parteien – legte Zeugnis von der Schwäche des PSOE ab.

Anfang der siebziger Jahre spitzten sich die innerparteilichen Konflikte bis zum offenen Bruch zwischen den in Spanien operierenden jüngeren Aktivisten um Felipe González und Alfonso Guerra und der in Frankreich sitzenden Exilleitung zu. Vor allem im geographischen Dreieck Andalusien – Asturien – Baskenland vollzog sich der Neuauf-

¹⁸ Vgl. Raúl Morodo, *La transición política*, Madrid 1984, S. 134f.

bau der Partei, dieses Gebiet diente als Rekrutierungsbasis für die Revolte der Generation der Erneuerer gegen die „Senioren“ im Exil. Im Machtkampf zwischen *históricos* und *renovadores* wurde die Unterstützung letzterer durch die Sozialistische Internationale zu einem ausschlaggebenden Faktor. Der Parteikongreß im französischen Suresnes 1974 markierte den endgültigen Wendepunkt im Konflikt: Das Hauptgewicht der Parteiorganisation verlagerte sich aus dem Exil nach Spanien selbst¹⁹. Mit der Wahl González' zum Generalsekretär kamen die Auseinandersetzungen innerhalb des PSOE – sieht man von einem kurzen Zwischenspiel 1979 ab – weitgehend zum Erliegen. Bis weit in die achtziger Jahre hinein war die hochgradige innere Geschlossenheit um das Führungsteam González und Guerra, abgesichert durch eine stark zentralisierte und hierarchische Organisation, das hervorstechendste Charaktermerkmal, das sich auch der Öffentlichkeit einprägte. Tendenzen zu parteiinternem Dissens wurden, soweit sie überhaupt aufkamen, bereits im Keim erstickt. Die schon bald außerordentlich hohe Anzahl politisch-administrativer Mandatsträger unter den Mitgliedern trug dabei mittelfristig nur zu deren Disziplinierung bei. Der Anspruch, als „Partei ohne Risse“ zu agieren, sollte sich als eines der herausragenden Elemente im Erscheinungsbild des PSOE erweisen²⁰.

Die Kommunisten, die bis zum Bürgerkrieg eine eher zweitrangige Rolle in Spanien gespielt hatten, avancierten in den sechziger Jahren zum zentralen Bezugspunkt der antifranquistischen Opposition. Diese Stellung wurde durch den scharfen Antikommunismus der Regime-Propaganda noch zusätzlich gefestigt. Gegen Mitte der siebziger Jahre war der PCE die einzige politische Kraft des Landes, die über einen effizienten Parteiapparat und eine auf breiter Basis aufgebaute, funktionsfähige Organisation verfügte. Zum Zeitpunkt seiner Legalisierung im Frühjahr 1977 hatte er, Schätzungen zufolge, an die 200 000 Mitglieder und stellte damit alle anderen Gruppierungen in Spanien weit in den Schatten²¹. In vielen Fällen erfolgte der KP-Beitritt allerdings weniger aufgrund ideologischer Überzeugungen als aufgrund des Umstands, daß die Partei als das wichtigste Forum für oppositionelles Engagement erschien²². Sowohl auf die sich in den *Comisiones Obreras* neu artikulierende Arbeiterbewegung als auch auf die Protestbewegung der Studenten übten die Kommunisten einen deutlich spürbaren, oft dominanten Einfluß aus. Nicht nur in kommunistischen Kreisen war die Erwartung weit verbreitet, daß der PCE sich nach dem Ende der Diktatur als hegemoniale Kraft innerhalb der Linken etablieren würde. Daß sich diese Erwartung nicht erfüllte, hängt zum einen mit dem Er-

¹⁹ Vgl. José Félix Tezanos, *Continuidad y cambio en el socialismo español: El PSOE durante la transición democrática*, in: ders., *La transición democrática española*, Madrid 1989, S. 433–493.

²⁰ Josep Picó, *Los límites de la socialdemocracia europea*, Madrid 1992, S. 209. Ausführliche Darstellungen der Entwicklungsdynamik und Struktur des PSOE in der neuen Demokratie aus der Perspektive eines – als Mitglied der Exekutivkommission der Partei – gewissermaßen „teilnehmenden“ Beobachters liefern die Arbeiten von Tezanos, *Sociología*, und *El papel social y político del PSOE en la España de los años ochenta. Una década de progreso y democracia*, in: Alfonso Guerra/ders. (Hrsg.), *La década del cambio*, Madrid 1992, S. 21–56.

²¹ Vgl. Caciagli, *Elecciones*, S. 30. Tezanos, *Continuidad y cambio*, in: ders. u. a., *Transición democrática*, S. 433–493 gibt für den PSOE 1976 eine Zahl von ca. 9000 Mitgliedern an.

²² Vgl. Heywood, *Mirror-images*, S. 193–210.

folg der reformistischen Suárez-Regierung zusammen. Sie durchkreuzte die Pläne der KP-Führung, die von einem Machtvakuum nach Francos Tod und der Errichtung einer „Regierung der demokratischen Sammlung“ unter Einschluß der Kommunisten ausgegangen war, und zeigte die Grenzen ihrer Mobilisierungsfähigkeit auf²³. Zum anderen verkannte die Exilführung des PCE um Generalsekretär Santiago Carrillo, die – anders als im Fall des PSOE – die Parteilinie weiterhin bestimmt hatte, das tatsächliche Ausmaß der gesellschaftlichen Veränderungen in Spanien nach dem Modernisierungsschub der sechziger Jahre, die u. a. im Aufkommen neuer Mittelschichten, der Auflösung traditioneller proletarischer Milieus und der Ausbreitung der für eine Konsumgesellschaft westlichen Typs charakteristischen Einstellungsmuster zum Ausdruck kamen²⁴. Schließlich scheiterte die eurokommunistische Suche nach einem „Dritten Weg“ zwischen Sozialdemokratie und real existierendem Sozialismus²⁵, mit beträchtlichen Kosten für die Identität des PCE. Das Verhältnis von PCE und PSOE nach 1975 war nicht komplementär, sondern von programmatischer und wahltaktischer Konkurrenz bestimmt. Aus dieser Konkurrenz ging der PSOE als eindeutiger Sieger hervor²⁶.

²³ Vgl. Juan Carlos González Hernández, *El Partido Comunista de España en el proceso de transición política*, in: Tezanos u. a., *Transición democrática*, S. 543–585; Eusebio Mujal-León, *Decline and Fall of Spanish Communism*, in: *Problems of Communism*, H. 25, 1986, S. 1–27.

²⁴ Aus heutiger Sicht erscheint der Ausschluß der Mitglieder des Exekutivkomitees Fernando Claudín und Jorge Semprún (der, ohne dem PSOE anzugehören, in der zweiten sozialistischen Legislaturperiode Minister für Kultur wurde) aus dem PCE im Jahr 1964 als ein frühes Indiz für diesen Sachverhalt. Claudín und Semprún hatten Kritik an der offiziellen Parteilinie geübt, der sie vorhielten, den politischen Auswirkungen der rasanten kapitalistischen Entwicklung in Spanien nicht gerecht zu werden. Vgl. hierzu Maravall, *La política*, S. 166f.

²⁵ Die spanische KP verstand sich in den siebziger Jahren geradezu als Speerspitze des romanischen Eurokommunismus; ihre „Revisionsbereitschaft“ schien über die des PCF und PCI noch hinauszugehen. Die Arbeiten von Carrillo, *Eurocomunismo*, und Azcárate, *Crisis*, geben einen Einblick in die Debatte aus der Sicht unmittelbar an ihr beteiligter Zeitzeugen.

²⁶ Vgl. José María Maravall, *Spain: Eurocommunism and Socialism*, in: *Political Studies*, H. 27, 1979, S. 218–235, und Ludolfo Paramio, *Tras el diluvio. La izquierda ante el fin de siglo*, Madrid 1988, S. 182. Andere Kräfte der Linken waren – sieht man einmal vom kleinen PSP ab, der nach seinem relativ schlechten Abschneiden bei den Wahlen von 1977 (4,5 % der Stimmen) im PSOE aufging – zu Beginn der Transición vor allem auf regionaler Ebene aktiv, so etwa die in der *Federación de Partidos Socialistas* zusammengeschlossenen Gruppierungen, die sich aber bis auf einige wenige Ausnahmen (wie in Galicien oder auf den Balearen) schon früh in den PSOE integrierten. Zu erwähnen bleibt nur die nationalistische Linke im Baskenland und (in geringerem Maße) in Katalonien, wo die Dynamik der Transition vom gesamtstaatlichen Kontext abwich und zu anderen politischen Kräfteverhältnissen führte. Im Baskenland entwickelten sich im Umfeld von ETA die politischen Organisationen der *izquierda abertzale*, der „patriotischen Linken“, zuerst 1977 *Euskadiko Ezkerra* und ein Jahr später dann *Herri Batasuna*, ein politisches Bündnis, das sich als Radikalopposition zum System der parlamentarischen Monarchie begreift und seit seiner Gründung faktisch als quasi-legales ETA-Sprachrohr fungiert hat. Vgl. hierzu Juan J. Linz, *Conflicto en Euskadi*, Madrid 1986; Waldmann, *Militanter Nationalismus*. In Katalonien wiederum wurde die traditionsreiche *Esquerra Republicana de Catalunya* nach einer Reihe personeller und programmatischer Kurswechsel in den Anfangsjahren der neuen Demokratie nach und nach zum wichtigsten Sammelbecken für die sich als linksnationalistisch definierenden Kräfte.

Politische Reform und „founding elections“

Auf kommunistische Initiative hin hatte sich 1974 die *Junta Democrática* als parteiübergreifendes Oppositionsbündnis gebildet, dem neben dem PCE noch der PSP und verschiedene liberale und linke Gruppen angehörten. Mit der Begründung, sich nicht den Vorgaben der Kommunistischen Partei unterordnen zu wollen, lehnte es der PSOE ab, sich in die *Junta* einzugliedern, und konstituierte seinerseits 1975 mit kleineren Organisationen aus dem christdemokratischen und linken Spektrum die *Plataforma de Convergencia Democrática*. Um eine einheitliche Vorgehensweise zur Beschleunigung des Regimewechsels zu ermöglichen, fusionierten die zwei Aktionsbündnisse im Frühjahr 1976 zur *Coordinación Democrática* (gemeinhin auch *Platajunta* genannt), in der die Sozialisten ihr Profil als den Kommunisten zumindest gleichwertige Kraft schärfen konnten. Zur gleichen Zeit erfaßte eine Welle häufig spontan initiierten Streiks und Demonstrationen das Land und verstärkte den Reformdruck auf die Regierung Arias Navarro, die an einer Linie der Kontinuität gegenüber den Leitprinzipien der späten Franco-Ära festhielt. Gemessen an den Mobilisierungen in den Fabriken und auf den Straßen blieb das politische Artikulationsvermögen der linken Parteien jedoch schwach und fragmentiert²⁷.

Der Amtsantritt der Regierung Suárez im Juli 1976 erscheint im nachhinein als entscheidender Wendepunkt der *Transición*. Suárez gelang es, mit seinem Reformkatalog, der auf die graduelle Etablierung einer liberalen Demokratie abzielte, die Zustimmung der politischen Institutionen des Franquismus zu einer „Selbsttransformation“ des Regimes zu gewinnen. Am 15. Dezember 1976 rief er die spanische Bevölkerung zu einem Referendum über sein Reformvorhaben auf. PSOE und PCE, die von Suárez bei der Planung der *reforma* nicht konsultiert worden waren, hatten zur Stimmenthaltung aufgerufen und hielten ihre Forderung auch nach der Bildung einer provisorischen Regierung unter Einbeziehung der Opposition aufrecht. Angesichts des Ergebnisses des Referendums, das bei hoher Wahlbeteiligung 94 Prozent Ja-Stimmen für die Regierungsvorlage ergab, erwies sich diese Strategie als Fehlschlag. Die Linke geriet nun unter Zugzwang, mußte rasche politische Kurskorrekturen vornehmen und sah sich zum Dialog mit den Regimereformern gezwungen, die ihrerseits an der Legitimation ihres Demokratisierungsprojekts durch das oppositionelle Lager interessiert waren. Schließlich bildeten die Linksparteien eine Kommission, die Verhandlungen mit der Regierung, insbesondere zur Vorbereitung demokratischer Wahlen, führen sollte, und gaben ihr Beharren auf sofortigen tiefgreifenden strukturellen Veränderungen zugunsten der Festigung der entstehenden parlamentarischen Demokratie auf.

Es begann eine Phase der Kooperation zwischen ehemaligen Regimeeliten und Regimegegnern, die bis Ende 1978 anhielt²⁸. Die Führung des im April 1977 trotz massi-

²⁷ Vgl. Paul Preston, *El triunfo de la democracia en España*, Barcelona 1986, S. 89, 98 f., 108.

²⁸ Vgl. José María Maravall/Julián Santamaría, *Crisis del franquismo, transición política y consolidación de la democracia en España*, in: *Sistema* 68/69, 1985, S. 79–129.

ver Vorbehalte konservativer Armeekeise von Suárez legalisierten PCE unter Santiago Carrillo sah in dieser Kooperation das spanische Äquivalent der von den italienischen Kommunisten in den siebziger Jahren betriebenen Politik des *compromesso storico* und meinte darin viele Elemente ihres vormaligen Konzepts einer „Regierung der demokratischen Konzentration“ erkennen zu können. Die PCE-Leitung rechtfertigte ihre Bereitschaft zur Verständigung mit der Regierung Suárez gegenüber der Basis zunächst noch mit dem Argument, auf die offizielle Zulassung der Partei hinwirken zu müssen. Um jeden Zweifel an ihrer politischen Glaubwürdigkeit auszuräumen, überbot sie in ihren Kooperationsangeboten an die Regierung sogar die Sozialisten²⁹.

Um eine möglichst breite Legitimationsbasis für eine Transition zu erreichen, müssen die ersten allgemeinen und freien Wahlen (*founding elections*) oppositionellen Kräften eine faire Teilnahme erlauben und frei von manipulierenden Eingriffen der alten Machthaber abgehalten werden. Dabei besteht allerdings die Gefahr, daß eine drastische Veränderung der politischen Machtverhältnisse die Anhänger des alten Regimes aus der Reserve lockt und – soweit sie weiterhin strategische Positionen besetzen – zu einer Veto-Reaktion provoziert. Auch in Spanien hätte ein überwältigender Sieg der Linken und ein entsprechend schlechtes Abschneiden der Parteien der Rechten und der Mitte die Involutionengefahr zusätzlich erhöht. Dementsprechend ist es wenig überraschend, daß die Regierung Suárez diese Gefahr vor den ersten freien Wahlen dadurch bannte, daß sie, ohne größeren Widerstand von Kommunisten oder Sozialisten, ein Verhältniswahlrecht durchsetzte, das die bevölkerungsarmen, ländlichen Regionen gegenüber den urban-industriellen Ballungsgebieten deutlich bevorzugte. Daß damit den potentiell konservativen Wählergruppen ein übermäßig großes Gewicht zufiel, entsprach der Absicht der Regierung, einen linken Wahlsieg zu erschweren und die Kontrolle des Reformprozesses nicht aus der Hand zu geben.

Die Wahlen brachten die erwartete Klärung der politischen Lage. Bemerkenswert waren aus der Sicht der Linken die relative Schwäche des PCE (9,24 Prozent der abgegebenen Stimmen³⁰) und der überraschend hohe Erfolg der Sozialisten (PSOE: 29,21 Prozent; PSP: 4,5 Prozent). Das Parteiensystem der Transición war durch bilaterale Wettbewerbssituationen innerhalb der Linken (PSOE/PCE) wie der Rechten (UCD/AP) gekennzeichnet, wobei allerdings die zentripetalen, wiederum selbst in Konkurrenz zueinander stehenden Optionen UCD und PSOE klar dominierten³¹. Insgesamt bestand zwischen Rechts- und Linksblock eine tendenzielle Pattsituation, was eine klare parlamentarische Mehrheitsbildung erschwerte. Die Vorzeichen für einen parteienübergreifenden Kompromiß bei der anstehenden Ausarbeitung einer

²⁹ Vgl. Roberto Dorado/Ignacio Varela, *Estrategias políticas durante la transición*, in: Tezanos u. a., *Transición democrática*, S. 251–274.

³⁰ Spanien wies damit – und dies sollte sich auch in der Folgezeit nicht ändern – den niedrigsten Stimmenanteil für kommunistische Parteien in ganz Südeuropa einschließlich Frankreichs auf. Vgl. hierzu Maravall, *La política*, S. 64.

³¹ Vgl. Juan J. Linz, *The New Spanish Party System*, in: Richard Rose (Hrsg.), *Electoral Participation*, Beverly Hills 1980, S. 101–189.

neuen demokratischen Verfassung waren demnach auf parlamentarischer Ebene ausgesprochen günstig.

Beide Linksparteien mußten bei der weiteren Bestimmung ihrer politischen Strategie den Veränderungen des Handlungsrahmens durch die Wahlergebnisse Rechnung tragen. Dem PCE, der zunächst als einzige politische Partei mit einem tatsächlich funktionierenden Apparat noch eine hegemoniale Stellung innerhalb der Opposition eingenommen hatte, wurde das enttäuschende Abschneiden bei den *founding elections* zum Menetekel, das den Anfang eines schleichenden Niedergangs ankündigte, der im spektakulären Zusammenbruch der Partei 1982 endete. Die Kommunisten waren während der *Transición* ausgesprochen gemäßigt. In Anbetracht der Erfolge der Regierung Suárez bei der Festlegung der Ausgangsbedingungen des Regimeübergangs machte die Führung des PCE, in der Absicht, nicht isoliert zu werden, die Legalisierung der Partei zu ihrem obersten Ziel. Für die Zulassung bedankte sie sich dadurch, daß sie die Militanz ihrer Anhängerschaft bremste und von Massenmobilisierungskampagnen zur Durchsetzung ihrer Forderungen kaum Gebrauch machte³². Diese Strategie räumte der Konsolidierung des Demokratisierungsprozesses Vorrang gegenüber der Erlangung unmittelbarer politischer Gewinne durch eine konfliktbetonte Aktivierung der Basis ein. Das enttäuschende Wahlergebnis von 1977 signalisierte, daß auf dem eingeschlagenen Weg keine kurzfristigen Vorteile zu erreichen waren. Der gemäßigte Kurs brachte weder die erhoffte Regierungsbeteiligung, noch machte er den PCE zu einer dem PSOE auch nur annähernd gleichwertigen Kraft.

Einerseits implizierte die Betonung der eurokommunistischen Programmatik auch die Auflösung der Identität einer revolutionären Klassenorganisation und die Übernahme der Prämissen des reformistischen Sozialismus. Dadurch verschwamm das historische Profil der Partei, was massives Mißtrauen innerhalb der militanten Basis hervorrief, während sich gleichzeitig das Konkurrenzverhältnis zum PSOE verstärkte. Andererseits stieß die Abwendung vom Stalinismus bei den Wählern nur begrenzt auf Vertrauen. Dazu dürfte auch die personelle Kontinuität an der Parteispitze beigetragen haben. Figuren mit starker Medienpräsenz wie Santiago Carrillo oder Dolores Ibárruri wurden in breiten Teilen der Öffentlichkeit mit der als traumatisch erlebten Zeit des Bürgerkriegs in Verbindung gebracht. Dem Eindruck, noch immer in der Vergangenheit verhaftet zu sein, leistete der PCE noch zusätzlich Vorschub, indem er bei der Aufstellung der Kandidaturen für die Wahlen von 1977 die ersten Listenplätze überwiegend mit Exilkadern besetzte. Schließlich schadete den Kommunisten auch die Verlagerung des politischen Geschehens von den Straßen ins Parlament. Unablässig darum bemüht, ihre Loyalität zur parlamentarischen Demokratie unter Beweis zu stellen, gab die spanische KP – ganz anders als etwa ihre portugiesische Schwesterpartei – ihre Möglichkeiten zum Einsatz außerparlamentarischer Druckmittel nach und nach preis und sah sich so gezwungen, unter für sie immer ungünstigeren Bedingungen mit

³² Vgl. dazu kritisch Julio Rodríguez Aramberri, *Origen y evolución del sistema de partidos en la España democrática: un ensayo de interpretación*, in: Claudín (Hrsg.), *Crisis*, S. 65–152.

Gruppierungen zu konkurrieren, die primär zu Wahlkampfzwecken entstanden waren³³.

Anders als der PCE befand sich der PSOE 1977 noch in der Phase des Aufbaus³⁴. Die offensichtliche Präferenz der Wähler für Parteien der linken und rechten Mitte³⁵ machte die Sozialisten zu den einzigen ernsthaften Kontrahenten der von Suárez kurz vor den Wahlen ins Leben gerufenen Zentrumsunion und drängte die Kommunisten in eine unbequeme Nebenrolle. Während die Kommunistische Partei (wie im übrigen auch die von Altfranquisten dirigierte rechte Volksallianz) Erinnerungen an die einstigen Bürgerkriegsfronten, die man endgültig zu überwinden trachtete, zu wecken schien, erntete der PSOE die Früchte der in den Jahren zuvor vollzogenen Profیلänderung: Es gelang ihm mit großem Erfolg, sich als eine von Grund auf erneuerte und den veränderten Gegebenheiten angepaßte Gruppierung der modernen europäischen Linken zu präsentieren.

Bis zu den Wahlen von 1977 neigte der PSOE noch dazu, als radikal-sozialistische Massenmobilisierungspartei aufzutreten; im Kampf um die Ausweitung demokratischer Partizipationschancen zeigte er häufig eine größere Konfliktbereitschaft als der PCE. Angesichts der Standfestigkeit der Regierung Suárez sowie der Imperative der Wählerstimmenmaximierung rückte er jedoch rasch von seiner maximalistischen Rhetorik ab. Die zunächst vorherrschenden Postulate einer marxistischen Klassenpartei traten gegenüber linksreformistischen Programminhalten in den Hintergrund. Die Sozialisten stellten die politischen Reformpläne der Regierung nicht mehr grundsätzlich in Frage und bekundeten Kompromißbereitschaft. Die Ergebnisse der *founding elections* bestärkten die Parteiführung um Felipe González in dem Bestreben, den gemäßigten Kurs fortzusetzen und dem PSOE das Profil einer Volkspartei sozialdemokratischen Zuschnitts zu geben.

Die Politik der Konsensbildung

Unmittelbar nach den *founding elections* existierte noch kein konstitutioneller Rahmen für das demokratische System. Das Gleichgewicht zwischen Links- und Rechtsparteien, das sich in den Wahlen gezeigt hatte, blieb auf die Ebene des Parlaments beschränkt, da die politisch-administrativen Organe des Franquismus in anderen Bereichen unverändert weiterwirkten. Aus der Sicht der Linken umriß der katalanische Staatsrechtler und kommunistische Abgeordnete Jordi Solé Tura – nach einem Parteiwechsel in den achtziger Jahren seit 1990 sozialistisches Kabinettsmitglied – die

³³ Zu diesen Aspekten vgl. Dorado/Varela, *Estrategias*; Heywood, *Mirror-images*; González Hernández, *El Partido Comunista*.

³⁴ Die Wahlergebnisse von 1977 brachten die reale gesellschaftliche Präsenz und Stärke der Partei, deren Mitgliederbasis noch extrem schmal war, nur bedingt zum Ausdruck. Hierzu Share, *Two Transitions*, S. 82–103.

³⁵ Vgl. Gunther/Sani/Shabad, *Spain*, S. 53–58.

damalige Problematik mit folgenden Worten: „Das franquistische System ist nicht ganz zusammengebrochen und hat auch kein vollständiges politisches Vakuum hinterlassen. Es ist teilweise und ungleichförmig zusammengebrochen. Gewiß sind einige seiner spezifischen Institutionen zerfallen. Aber die wichtigsten Apparate des franquistischen Staates bestehen entweder unangetastet fort oder sind nur partiellen Eingriffen ausgesetzt gewesen, wobei die bisherige Einführung demokratischer Elemente bei weitem noch nicht ausreicht, um ihre globale Funktionsweise zu modifizieren.“³⁶

Zwar erwiesen sich die Linken immerhin als stark genug, um eine Verzögerung der Demokratisierung zu verhindern, zumal die regierende Zentrumsunion keine stabile Parlamentsmehrheit hatte. Doch vermochte die Exekutive um Suárez mit Hinweisen auf das „Gespenst der Involution“³⁷ PSOE und PCE weiterhin zu politischer Zurückhaltung zu bewegen. Darüber hinaus drohte die rapide Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage gerade während der kritischen Phase der Verfassunggebung zu einer zusätzlichen schweren Belastung für die Transition zu werden. Sozialisten wie Kommunisten willigten vor diesem Hintergrund dazu ein, die Politik der Verständigung mit der Regierung auszuweiten.

Das erste herausragende Ergebnis der *política del consenso* waren die im Oktober 1977 von allen wichtigen parlamentarischen Kräften unterzeichneten Moncloa-Pakte. Sie umfaßten im wesentlichen ein Austeritätsprogramm, das zur Sanierung der Ökonomie und der öffentlichen Haushalte einkommenspolitische Richtwerte für 1978 aufstellte, Vereinbarungen zur Reduzierung der Arbeitskonflikte traf und Pläne zur Durchführung einer Steuerreform vorlegte. Auf Drängen der Linken verpflichtete sich die Regierung außerdem, die notwendigen Maßnahmen zur vollständigen Gewährung demokratischer Rechte und Freiheiten zu ergreifen. In den Verhandlungen traten PCE und PSOE stellvertretend für die ihnen jeweils nahestehenden Richtungsgewerkschaften CCOO und UGT auf, während die Zentrumsunion Standpunkte des Unternehmerverbandes übernahm. Gleichwohl ist fraglich, ob man den Pakten gerecht wird, wenn man sie als Vorboten einer spanischen Variante des Neokorporatismus begreift³⁸, denn ihre Relevanz beruhte weniger auf ihren eher bescheidenen ökonomischen Resultaten als auf ihren politischen und symbolischen Implikationen. Die Übereinkünfte bekundeten offiziell die wechselseitige Anerkennung und die Kompromißbereitschaft politischer Akteure, die sich kurz zuvor noch in offener Feindseligkeit gegenüberstanden hatten. Die eigentliche Bedeutung der Pakte lag in der Tatsache, daß überhaupt paktiert worden war. Bezeichnenderweise sahen Carrillos Kommunisten, die die Pakte mit weitaus geringeren Vorbehalten als die Sozialisten unterzeichnet hatten, darin eine indirekte Bestätigung ihrer Linie der „demokratischen Konzentration“. Aber auch

³⁶ Jordi Solé Tura, *La Constitución y la lucha por el socialismo*, in: Gregorio Peces-Barba u. a., *La izquierda y la Constitución*, Barcelona 1978, S. 19–29, Zit. S. 20. Vgl. hierzu auch den Beitrag von Francisco Rubio Llorente in diesem Band.

³⁷ Aguila Tejerina, *Transición democracia*, S. 101–127, Zit. S. 112.

³⁸ Vgl. Pérez Díaz, *El retorno*, S. 105 f. Zu den Pakten vgl. auch den Beitrag von Enrique Fuentes Quintana in diesem Band.

jenseits von Überinterpretationen zu propagandistischen Zwecken lag auf der Hand, daß die Moncloa-Pakte einen geradezu idealen Ausgangspunkt für die im verfassunggebenden Prozeß erforderliche Politik der Konkordanz boten.

In den erzielten Verfassungskompromissen verdichteten sich einige Merkmale des spanischen Übergangs zur Demokratie³⁹. Der konstitutionelle Konsens war das Werk von Parteiliten, die unter Ausschluß der Öffentlichkeit verhandelten. Den Repräsentanten der Linken gelang es dabei, einige ihrer Forderungen durchzusetzen: so etwa die Definition Spaniens als sozialer Rechtsstaat (Art. 1), das Recht auf Kriegsdienstverweigerung (Art. 30) oder das Recht auf Arbeit (Art. 35). Im Gegenzug mußten sie aber auch wiederholt große Konzessionen machen, wie etwa bei der Hervorhebung der politisch-institutionellen Stellung der Streitkräfte (Art. 8), der Anerkennung der besonderen Bedeutung der katholischen Kirche durch den Staat (Art. 16) und der expliziten Erwähnung der Gültigkeit des marktwirtschaftlichen Prinzips (Art. 38). In besonders kontroversen Bereichen, wie zum Beispiel bei der Behandlung der Autonomieproblematik, traten oft dilatorische Formelkompromisse an die Stelle konkreter Regelungen. Der *consenso* entpuppte sich dann letztlich als nicht ausgetragener Dissens, Zweideutigkeit wurde zur Kompromißgrundlage⁴⁰.

Ihrer Anhängerschaft präsentierten die Spitzen von PSOE und PCE die Verfassungspakte als vollendete Tatsachen. Die am Elitenkonsens orientierten Parteiführungen wurden damit den Erwartungen und Forderungen ihrer Basis nur partiell gerecht. Zwar machten vertrauliche Verhandlungen zwischen einer begrenzten Anzahl von Parteivertretern das Zustandekommen von Kompromißlösungen wahrscheinlicher als in der Öffentlichkeit geführte Debatten; zwar bewährte sich der Konsensmechanismus als Mittel zur Absicherung eines zeitweise durchaus prekären Demokratisierungsvorhabens und zur institutionellen Stabilisierung des neuen Regimes. Auch gelang es, altergebrachte Konfliktpotentiale – wie etwa die Gegensätze zwischen Monarchisten und Republikanern oder zwischen Katholiken und Laizisten – dauerhaft zu entschärfen und so einen gewichtigen Beitrag zur Normalisierung einer einst hochgradig spannungsgeladenen politischen Kultur zu leisten. Doch bargen die Elitendominanz und die sie begleitende politische Demobilisierung gleichzeitig auch die Gefahr der Entstehung einer durch Partizipationsarmut geprägten Demokratie in sich. Ihre Bereitschaft zur Kooperation war für die Linksparteien so mit nicht zu unterschätzenden Kosten verbunden, die im Falle des PCE, der durch seine Mäßigung in der Transition keine politischen Stellungsgewinne erzielen konnte, besonders groß waren.

³⁹ Vgl. Andrea Bonime-Blanc, *Spain's Transition to Democracy. The Politics of Constitution-Making*, Boulder, Col. 1987.

⁴⁰ Hierzu Aguila Tejerina, *Transición democracia España*, S. 121; vgl. auch die Interpretation von Francisco Rubio Llorente in diesem Band.

Die Linke und die Konsolidierung der Demokratie

Die Politik des Konsenses fand in der Verabschiedung der Verfassung ihren Höhepunkt. Der Verfassungskonsens erstreckte sich von der Mehrheit der rechtskonservativen *Alianza Popular* über die bürgerliche UCD-Regierung bis hin zu den linken Oppositionsparteien. Diese breite Übereinstimmung symbolisierte den zunächst unkomplizierten Übergang von der Transition zur demokratischen Konsolidierung. Dies bestätigte sich in den Wahlen von 1979, die ähnliche Resultate erbrachten wie 1977. Die Kräfteverhältnisse zwischen dem linken und rechten Lager blieben ebenso unverändert wie die Dominanz der Sozialisten gegenüber den Kommunisten innerhalb der Linken. Allerdings ging die Wahlbeteiligung von 79,1 Prozent (1977) auf 68,3 Prozent zurück. Was in der angelsächsischen Demokratietheorie häufig kontextungebunden als demokratiestabilisierende Normalisierung von politischer Überpartizipation interpretiert wird, wurde in Spanien zu Recht als *desencanto*, als massenhafte Enttäuschung über die Entwicklung der Transition, gedeutet. Allerdings wurde der *desencanto* als ein den Demokratisierungsprozeß destabilisierender Faktor häufig überbewertet.

Unmittelbar nach den Wahlen von 1979 begannen sich die noch keineswegs konsolidierten Strukturen des Parteiensystems mit dem beginnenden Zerfall der Regierungspartei UCD aufzulösen. Dadurch öffnete sich in der Mitte des Parteienspektrums ein politischer Raum, der von einer modernen und gemäßigten Linkspartei besetzt werden konnte. Die Parteiführung des PSOE um Felipe González und Alfonso Guerra erkannte dies und forcierte die programmatische Modernisierung der Partei, um sie als mehrheitsfähige Regierungsalternative zu profilieren. Nur knapp zwei Jahre nach dem emphatischen Bekenntnis des 27. Parteitages des *Partido Socialista Obrero Español* zum Marxismus schlug González die Streichung des Adjektivs „marxistisch“ aus der Selbstbeschreibung der Partei vor, was angesichts der affektiven Bindung der Parteiaktivisten an die radikale politische Symbolik nicht sofort gelang⁴¹. So stimmten 61 Prozent der Delegierten des 28. Parteikongresses gegen González' Streichungsvorschlag. Als dieser daraufhin als Generalsekretär zurücktrat und die Parteilinke, die *críticos*, weder in der Lage noch willens waren, die Parteiführung zu übernehmen, erwies sich der Triumph der romantisch-revolutionären Reminiszenz rasch als Pyrrhussieg. Mit dem von ihm kontrollierten Parteiapparat und mit einem neuen Delegiertenschlüssel bereitete Alfonso Guerra noch im selben Jahr (1979) einen erneuten Parteitag vor, der eine perfekt inszenierte „plebiszitäre Operation“ (Caciagli) zugunsten González' wurde. Das Adjektiv „marxistisch“ wurde aus der Selbstbeschreibung der Partei gestrichen, González mit großer Mehrheit wiedergewählt, die *críticos* wurden aus der Führung verdrängt und innerhalb der Parteiorganisation durch ein diskriminierendes Wahlsystem marginalisiert. In der folgenden Phase bis zum 29. Parteikongreß 1981, der mit demokratisch-zentralistischer Diszi-

⁴¹ Merkel, Sozialdemokratische Politik, S. 629–654.

plin⁴² und „leninistischen Mehrheiten“ die alte Führung und den neuen Kurs bestätigte, fand eine „Liberalisierung“ der politischen und eine „Sozialdemokratisierung“ der ökonomischen Forderungen statt⁴³. Damit wurde vor den Parlamentswahlen von 1982 der Übergang vom „Oppositions-“ zum „Regierungssozialismus“⁴⁴ vorbereitet.

Die Entwicklung der Ideologie und Programmatik von 1977 bis 1982 zeigt, daß sich mit der Annäherung an die Regierungsmacht auch eine kontinuierliche Deradikalisierung der Mittel, Strategien und Ziele vollzog. Dies wurde 1981/82 noch einmal besonders deutlich, als mit dem Zerfall der bürgerlichen UCD im Zentrum des Parteiensystems ein Vakuum entstand. Die Sozialistische Partei reagierte darauf mit einem erneuten Deradikalisierungsschub (beschleunigt durch den Putschversuch von 1981) und konnte nicht zuletzt dadurch einen großen Teil der ehemaligen UCD-Wählerschaft gewinnen. Der PSOE rückte damit in die wahlstrategisch privilegierte Position einer „new center party“⁴⁵. Dies mag aus der puristischen Perspektive sozialistischer Ideologietreue als Verrat interpretiert werden, für die junge spanische Demokratie erwies es sich jedoch als stabilisierender Faktor. Denn in dem Moment, als die Regierungspartei zerfiel und putschklüsterne Militärs Morgenluft witterten, füllten die Sozialisten ein Machtvakuum und präsentierten sich dem Lande als eine moderne, homogene und handlungsfähige Regierungsalternative.

Es waren insbesondere vier Faktoren, die dem PSOE 1982 mit 48,4 Prozent der Wählerstimmen die absolute Mehrheit der Parlamentssitze (57,7 Prozent) bescherten⁴⁶: 1. die gemäßigte Ideologie und ein modernes Reformprogramm; 2. die parteiinterne Kohäsion und Einigkeit; 3. die charismatische, medienwirksame Figur Felipe González und 4. die sozialstrukturelle *catch all*-Orientierung. Vergleicht man den PSOE in dieser Hinsicht mit der Kommunistischen Partei, so läßt sich die vernichtende Wahniederlage des PCE von 1982 (4,1 Prozent) weitgehend erklären. Zwar folgte die kommunistische Führung um Santiago Carrillo ihrer italienischen Schwesterpartei auf dem eurokommunistischen Reformkurs, das Stigma einer stalinistischen Bürgerkriegspartei blieb der Partei aber doch partiell erhalten. Die personelle Kontinuität an der Parteispitze mit Carrillo, Camacho und Ibárruri verstärkte dieses negative Image noch zusätzlich. Darüber hinaus verloren die eurokommunistischen Reformbemühungen an Glaubwürdigkeit, weil intern weiterhin ein demokratisch-zentralistisches Parteiregime aufrechterhalten wurde. Während es dem sozialistischen Führungsduo González-Guerra gelang, mit ihrem ebenfalls wenig demokratischen charismatisch-oligarchischen Führungsstil die Partei zu kontrollieren und sich der Wählerschaft als geeint und handlungsfähig zu präsentieren, provozierte Carrillos stalinistische Führung Dissidenz, Spaltungen und Parteiausschlüsse.

⁴² Hans-Jürgen Puhle, El PSOE: Un partido dominante y heterogéneo, in: Linz/Montero (Hrsg.), *Crisis y cambio*, S. 289–344.

⁴³ García Santesmases, *Evolución ideológica*, S. 61–78.

⁴⁴ Anton Pelinka, *Sozialdemokratie in Europa*, München/Wien 1980, S. 98.

⁴⁵ Serfaty/Maier, *Spain's Socialists: A New Center Party?*, in: *Current History*, H. 83, 1984, S. 164–184.

⁴⁶ José María Maravall, *Economic Reforms and New Democracy*, Ms., Madrid 1991, S. 16.

Die Partei zerfiel in drei sich befehdende Strömungen: erstens in die prosowjetischen „Afghanen“, die insbesondere im katalanischen PSUC vertreten waren, zweitens in die reformbereiten *renovadores*, um die sich die herausragenden Intellektuellen der Partei scharten, und drittens in Carrillos eigene Gefolgsleute⁴⁷. Wahlstrategisch präsentierte sich der PCE damit denkbar schlecht: Er wurde gleichzeitig als zu moderat, undemokratisch, zerrissen und handlungsschwach wahrgenommen. Klassenbewußte Arbeiter verließen die Partei aus Protest gegen die profillose Kompromißpolitik nach außen, und die Mittelschichten mieden den PCE wegen der stalinistischen Praktiken im Innern. Durch massenhafte Austritte und Ausschlüsse (v. a. von *renovadores*) verlor die Partei von 1977 bis 1982 zwei Drittel ihrer Wähler und die Hälfte der Mitglieder. Der PCE verpaßte den sozialstrukturellen Anschluß an die sich rasant modernisierende spanische Gesellschaft und verabschiedete sich so als ein relevanter Akteur aus der spanischen Politik.

Die Regierungspolitik der Sozialisten

Mit dem Wechsel in der Regierungsverantwortung wurde 1982 eine kritische Schwelle im Konsolidierungsprozeß überschritten. Die dominante Stellung des PSOE im Parteiensystem und die Effekte des verstärkten Verhältniswahlrechts verschafften den Sozialisten eine komfortable absolute Mehrheit im Parlament. Darin und in der Fragmentierung der bürgerlichen und linken Oppositionsparteien gründete die Zuversicht, länger als ein Jahrzehnt zu regieren. Im Konsolidierungsprozeß eines demokratischen Systems sind dies ideale Bedingungen, die es der Regierungspartei erlauben, ihrer Reformpolitik Kontinuität zu verleihen, und sie von dem Zwang befreien, die Reformen in Anbetracht der nächsten „drohenden“ Wahlen verwässern zu müssen. Insbesondere auf drei *policy*-Ebenen hatte die sozialistische Regierung einen gewichtigen Beitrag zur Konsolidierung der Demokratie in Staat und Gesellschaft zu leisten: Reform des Militärs und seine Unterstellung unter zivile Autoritäten; Reorganisation und demokratische Kontrolle der staatlichen Administration; Modernisierung der Wirtschaft und Ausbau sozialstaatlicher Sicherungssysteme.

Nach dem Putschversuch vom 23. Februar 1981 war die Reform und gesellschaftliche Integration des Militärs die dringlichste Aufgabe, um die demokratische Konsolidierung des Militärs nicht zu gefährden. Von Anbeginn der Transition gab es in der Armee starke Tendenzen zu einer korporativen Autonomie des Militärs gegenüber der zivilen Regierungsgewalt. Auch nach dem mißglückten *golpe* war das Militär eine „faktische Macht“, die über ein großes Veto-Potential verfügte und sich dessen durchaus bewußt war. Den Sozialisten gelang es jedoch schon in der ersten Legislaturperiode, mit einer Mischung aus „suasion and forcefulness“⁴⁸ das Veto-Potential zu ent-

⁴⁷ Heywood, *Mirror-images*, S. 204.

⁴⁸ Share, *Dilemmas*, S. 85.

schärfen und die Armee ziviler Kontrolle zu unterwerfen. Dazu trug zweifellos die Professionalisierung des Militärs bei. Der PSOE förderte die nationale Rüstungsindustrie, erhöhte die Ausgaben für militärische Forschung und Entwicklung, verjüngte sukzessive die militärische Führung, reorganisierte die Wehrbereichskommandos und reduzierte die Armeestärke. Das Militär wurde modernisiert, aber gleichzeitig strikter ziviler Kontrolle unterstellt. Die autonome Militärgerichtsbarkeit wurde erheblich beschränkt und den Wehrpflichtigen zum ersten Mal ein Recht auf Kriegsdienstverweigerung aus Gewissensgründen eingeräumt. Zur Professionalisierung der Armee hat zweifellos auch die 1986 über ein Referendum bestätigte Mitgliedschaft Spaniens in der NATO beigetragen.

Weit weniger erfolgreich verlief die Reorganisation und demokratische Kontrolle der staatlichen Administration. Vereinfacht lassen sich die Beziehungen des Staates zur Gesellschaft folgendermaßen charakterisieren: Einer zentralistischen Regierung ist eine zentralisierte, aber schwache Verwaltung nachgeordnet, die in der Bevölkerung aufgrund der autoritären Vergangenheit und ihrer geringen Leistungsfähigkeit nur geringe Akzeptanz besitzt. Obwohl die Reform der staatlichen Bürokratie der Schlüssel zu einer ganzen Reihe weiterer Modernisierungsreformen ist, schob die PSOE-Regierung die dringende Reform zunächst auf. Erst 1984 wurden die Gesetze zur *Reforma de la Función Pública* verabschiedet. Am Ende der achtziger Jahre waren wichtige Teile der Reform noch nicht implementiert⁴⁹. Überdies hat die Dezentralisierung kaum zu einer Entlastung der zentralstaatlichen Verfassung beigetragen, da nicht selten zentralstaatliche Verwaltungsstellen in Madrid weiterexistierten und in den Autonomen Gemeinschaften nur ein Duplikat erhielten⁵⁰. Beide Administrationsebenen wurden zudem von den regierenden Sozialisten zu einer willkommenen Möglichkeit klientelistischer Personalpolitik mißbraucht⁵¹, was weder die Professionalität der Verwaltung noch deren Akzeptanz in der Bevölkerung erhöhte.

Erfolgreicher, wenn auch mit manchen Schattenseiten behaftet, verliefen die sozialistischen Reformanstrengungen zur Modernisierung der Wirtschaft und zum Ausbau des Sozialstaates. Unter dem Zwang der internationalen wirtschaftspolitischen Restriktionen, angesichts der Wettbewerbsschwäche der spanischen Wirtschaft und des vom EG-Beitritt und der Vollendung des europäischen Binnenmarktes verursachten weiteren Modernisierungsdruckes entschieden sich die Sozialisten von Anfang an zu einer Politik der marktorientierten Modernisierung. Sie schlossen unrentable Staatsbetriebe, begannen den Arbeitsmarkt zu deregulieren und privatisierten staatliche Unternehmen. Die unmittelbare Unternehmerrolle des Staates wurde reduziert. Industrielle

⁴⁹ Miguel Villalva Beltrán, *La Administración pública y los funcionarios*, in: Salvador Giner (Hrsg.), *España. Sociedad y Política*, Madrid 1990, S. 315–352.

⁵⁰ Peter J. Donaghy/Michael T. Newton, *Spain: a Guide to Political and Economic Institutions*, Cambridge 1987, S. 96.

⁵¹ Obwohl die Sozialisten bei ihrer Regierungsübernahme verkündeten, nur 4000 politische Ernennungen in der Verwaltung vornehmen zu wollen, sind allein in der Periode 1984–87 mehr als 25 000 Verwaltungsstellen über sozialistische Kooptation und Patronage besetzt worden.

Modernisierung rangierte vor Beschäftigungssicherung. Betont wurde die allokativer Rationalität des Marktes, gefördert die individuelle Aufstiegsmobilität. Die Preisgabe staatlicher und kollektiver Handlungsmöglichkeiten ist unverkennbar. Die soziale Gerechtigkeit verlor häufig dort an Boden, wo sich der Schutz kollektiver Rechte und Interessen mit der Effizienz des Marktes rieb.

Diese Politik bescherte der spanischen Wirtschaft in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre Wachstumsraten, die zu den höchsten unter den OECD-Staaten zählten. Selbst für die Periode 1981–1990 lag der spanische Durchschnittswert des BIP-Wachstums mit 2,4 Prozent deutlich über dem Durchschnitt (1,6 Prozent) der OECD-Staaten (OECD Historical Statistics 1960–1990). Erkauft wurde dieser Erfolg allerdings mit der höchsten Arbeitslosenrate (1981–1990: 18,8 Prozent) unter den OECD-Ländern – für eine sozialistische Regierung eine bedenkliche Verschiebung wirtschaftspolitischer Präferenzen. Ein Festhalten an obsolet gewordenen nationalstaatlichen Steuerungskompetenzen oder eine globale keynesianische Nachfragepolitik im Stile der französischen Linksregierung bis 1982/83 hätte aber vermutlich langfristig negativere Folgen für die allgemeine ökonomische Wohlfahrt und eine sozialverträgliche Verteilung gehabt als der rigide Modernisierungskurs der PSOE-Regierung. Diese folgte der aus nationaler Sicht nur schwer abweisbaren Logik des Wettlaufes um Investitionen und Exportanteile auf den spanischen, europäischen und globalen Märkten. Diese Logik wäre allerdings kaum verletzt worden, hätte die PSOE-Regierung den sich nach 1985 erweiternden Verteilungsspielraum für einen schnelleren Aufbau sozialstaatlicher Sicherungssysteme genutzt. Insbesondere der Aufbau einer aktiven Arbeitsmarktpolitik wurde vernachlässigt.

Schluß

Spaniens Sozialisten und Kommunisten haben, daran kann kein Zweifel bestehen, einen fundamentalen Beitrag zum Erfolg der Demokratisierung geleistet. Allerdings spielten beide Parteien unterschiedliche Rollen in den einzelnen Etappen des Systemwechsels. Die zurückhaltende Politik des *Partido Comunista de España*, seine Kooperations- und Konsensbereitschaft waren in den Jahren 1977–1979 von kaum zu unterschätzender Bedeutung. Eine radikalere Strategie hätte die *poderes fácticos*, allen voran die Armee, herausgefordert und den noch fragilen Demokratisierungsprozeß gefährdet. Allerdings hatte dies für die Kommunistische Partei eine ebenso fatale wie unbeabsichtigte Folge: Sie schwächte mit dieser Politik ihre eigene politische Position, weil sie ihre Mobilisierungschancen am Beginn des Transitionsprozesses nicht nutzte.

Die Bedeutung der Sozialisten wuchs erst in der Überlappungsphase von Transition und demokratischer Konsolidierung. Insbesondere mit dem Einsetzen des Verfalls der UCD und der von ihr getragenen Regierung konnte sich der PSOE als eine moderne, homogene und handlungsfähige Regierungsalternative präsentieren. Einmal in der Regierung, trug dann ihre moderat reformorientierte Politik zweifellos zur weiteren Konsolidierung der Demokratie bei. Freilich war die Konsolidierungswirkung ihrer

Politik unterschiedlich und keineswegs immer frei von Ambivalenzen. So war die Reform des Militärs und dessen Unterstellung unter zivile Kontrolle erfolgreich und ein wertvoller Beitrag zur Konsolidierung der Demokratie. Die Verwaltungsreform dagegen scheiterte weitgehend, und auch die wirtschaftliche Modernisierung des Landes konnte nicht ohne erhebliche soziale Kosten verwirklicht werden.

Die Dominanz der sozialistischen Partei über zwei volle Legislaturperioden hinweg stärkte die für die Kontinuität der Politik so wichtige Handlungsfähigkeit der Regierung. Allerdings führte sie auch zu einer gewissen Arroganz. Im Wissen um die eigene Stärke und die Schwäche der Opposition verlor das Parlament seine Bedeutung als Ort der politischen Auseinandersetzung. Die Politik wurde im engsten Führungskreis der Exekutive entschieden und dem Parlament und der mit eiserner Disziplin geführten eigenen sozialistischen Fraktion nur noch zur Ratifizierung per Akklamation vorgelegt. Die sich in Regierung und Partei häufenden Korruptionsskandale sind ein weiteres Zeichen des Machtverschleißes der Sozialisten. Damit sind zwar nicht die Grundfesten des neuen Systems gefährdet, die Festigung der Demokratie in den staatlichen Institutionen und die Weiterentwicklung einer demokratischen politischen Kultur scheinen damit jedoch zunächst eingefroren.

Angel Viñas

Außenpolitik in der Übergangsphase

Die Zeitspanne, die 1975 mit dem Tod von General Franco begann, gehört zweifellos zu den ereignisreichsten Phasen in der neueren Geschichte Spaniens. Aus einem Zustand, zu dessen Grundcharakteristika tiefgehende verfassungsrechtliche Defizite gehörten, ist inzwischen eine neue Situation geworden: Es gibt eine echte Verfassung, die das demokratische System garantiert. Der Diktator ist durch einen Monarchen ersetzt worden, der das neue freiheitliche System, zu dessen Durchsetzung und Festigung er selbst entscheidend beitrug, respektiert. Die relativ ausgeprägte Binnenorientierung von Wirtschaft und Gesellschaft ist der vollen Eingliederung des Landes in die europäischen Strukturen wirtschaftlicher, politischer und militärischer Zusammenarbeit gewichen. Im Verlauf des *Transición*-Prozesses bemühten sich die Spanier, ein politisches und institutionelles System zu schaffen und fortzuentwickeln, das in Einklang mit den europäischen Nachbarstaaten steht.

Die spanische Außenpolitik förderte und flankierte diesen Wandel. Sie nahm die Veränderungswünsche auf, die im Lande vorhanden waren, und erweiterte sie im Zusammenwirken mit zahlreichen auswärtigen Akteuren, die daran interessiert waren, die Stabilität zu wahren und die Modernisierung Spaniens voranzutreiben. Schließlich trug die Außenpolitik dazu bei – hierauf hat Fernando Morán mit seinem Buchtitel *España en su sitio* scharfsinnig hingewiesen –, „Spanien an seinen [ihm gebührenden] Platz“ zu stellen¹. Die *Transición*, die in der Außenpolitik zwischen 1975 und 1982 durchgeführt wurde – also in der Zeitspanne, auf die zumeist die innere *Transición* begrenzt wird –, gelangte allerdings erst während der Regierungszeit der Sozialisten zu ihrem Abschluß.

Die Erblast: Isolierung und fehlende Entfaltungsmöglichkeiten

Das franquistische Regime hatte eine kluge, genau auf seine Bedürfnisse zugeschnittene Außenpolitik betrieben², der im wesentlichen folgende Motive zugrunde lagen:

¹ Morán, *España*.

² Der Verfasser dieses Beitrags ist von der Richtigkeit dieser in der Literatur umstrittenen Aussage überzeugt. Bisher liegt keine quellenmäßig abgestützte Geschichte der Außenpolitik unter dem Franquismus vor, obwohl es zahlreiche Einzelstudien gibt. Dank einer Verfügung von Minister Morán können seit 1984 die Dokumente des Archivs des Außenministeriums frei benutzt werden, wenn sie nicht

- a) Das Bestreben, „Absolution“ für seine „Ersünde“ zu erhalten, d. h. für sein Bündnis mit den Achsenmächten während des Bürgerkrieges, seine faschistischen Neigungen während des Zweiten Weltkrieges und seine anfangs unverkennbaren faschistischen Züge, wenn diese im Laufe der Zeit auch zusehends verschwommener wurden.
- b) Die Suche nach einer Nische auf dem internationalen Parkett, in der man sich einrichten konnte, ohne befürchten zu müssen, daß es zu von außen angestoßenen Destabilisierungen der inneren Situation kommen würde. Letzteres war am Ende des Zweiten Weltkrieges geschehen³ und hatte zu einer Bestätigung von Francos innerster Überzeugung beigetragen, daß im Ausland starke Mächte – etwa der Kommunismus, die Freimaurerei, der Sozialismus – am Werk waren, die darauf hinarbeiteten, in Spanien einen Umsturz herbeizuführen⁴.
- c) Die Suche nach einer zumindest minimalen äußeren Akzeptanz, die es dem Regime – am Rande eines demokratischen, sich immer enger zusammenschließenden Europas – erlaubte, seine Eigenarten wenigstens im politischen Bereich beizubehalten und Legitimität zu erwerben, die die Diktatur im Innern zusätzlich stärken könnte.

Das Ergebnis war für General Franco keineswegs schlecht: Auf internationaler Ebene war das Regime seit Mitte der fünfziger Jahre wieder salonfähig, nachdem der Vatikan 1953 in ein Konkordat eingewilligt hatte und die USA ihm Rückendeckung verschafften, als sie es in einem bilateralen Abkommen der *containment*-Strategie gegen die Sowjetunion angliederten. Später trat das franquistische Spanien der UNO, den Bretton Woods-Institutionen und der OECD bei. Nach dem Stabilisierungsplan von 1959 nahm das Regime eine geradezu kopernikanische Wende seiner Wirtschaftspolitik vor und liberalisierte die Austauschbeziehungen mit dem Ausland⁵. Damit

unter die 25jährige Sperrfrist fallen. Ab 1993 können die Archivalien bis zum Jahr 1968 benutzt werden. 1991 wurde festgelegt, daß nach entsprechender Genehmigung die Sperrfrist weiter reduziert werden könne. Ein erster allgemeiner Überblick ist enthalten in Manuel Espadas Burgos, *Franquismo y política exterior*, Madrid 1987. Zu einem Themenbereich, der während der *Transición* und der sozialistischen Etappe große Auswirkungen haben sollte, vgl. Antonio Marquina, *España en la política de seguridad occidental, 1939–1986*, Madrid 1986.

³ Gemeint ist insbes. das Eindringen der Guerilla von Frankreich aus. Zu Francos Rolle bei der Festlegung der Außenpolitik siehe Paul Preston, *Franco*, London 1993. Zum Weltkriegsende vgl. Florentino Portero, *Franco aislado. La cuestión española (1945–1950)*, Madrid 1989.

⁴ Als Beleg für diese Einstellung vgl. den Brief von Admiral Luis Carrero Blanco an den damaligen Außenminister Fernando María de Castiella vom 21.2. 1963 (Archiv des spanischen Außenministeriums, leg. R-12028, exp. 2). Dort heißt es u. a.: „Die drei Totalitarismen (Kommunismus, Sozialismus, Freimaurerei) verfolgen zwar unterschiedliche Endziele, aber alle drei – die im Geistlichen atheistisch sind und im politischen Bereich die Welt zu beherrschen versuchen – haben das gemeinsame Ziel, die Regime beiseite zu schaffen, die, wie das unsrige (katholisch, antisozialistisch, antikommunistisch, antikapitalistisch und bis aufs letzte unabhängig), ihrer Beherrschungsstrategie widerstehen.“

⁵ Die ersten Studien, die diese Zusammenhänge aufgrund der Dokumentation spanischer Archive ana-

konnte es von der Wachstums- und Aufschwungphase der internationalen Wirtschaft profitieren.

Zu Beginn der siebziger Jahre ruhte die franquistische Außenpolitik auch auf einem soliden Beziehungsgeflecht – der Franquismus sprach von „privilegierten Beziehungen“ – mit den arabischen und den lateinamerikanischen Staaten⁶. Das Regime brüstete sich, die allgemeine Ablehnung der Nachkriegszeit überwunden und Spanien in ein dichtes Netz außenpolitischer Beziehungen eingefügt zu haben, die in etwa mit denen anderer Länder vergleichbarer wirtschaftlicher Entwicklungsstufe übereinstimmten. Nicht zuletzt wurde darauf verwiesen, daß das Regime noch immer über denselben „großen Steuermann“ verfügte, der die Gefahren des Weltkrieges überwunden und nachdrücklich die „unnatürliche“ Allianz der liberalen Demokratien mit dem Kommunismus verurteilt hatte⁷. Franco, der „Wächter des Abendlandes“, wurde nicht nur als „das sauberste Schwert Europas“ dargestellt – wobei geflissentlich die Grausamkeit der Repression in den vierziger und fünfziger Jahren übergangen wurde⁸ –, sondern zugleich als echter Vorkämpfer in dem einzigen „Kreuzzug“ gepriesen, der im 20. Jahrhundert zusammen mit den übrigen christlichen Ländern durchgeführt werden sollte: der Kreuzzug gegen die ungläubigen und revolutionären Horden aus den östlichen Steppen⁹.

Da Spanien aber nicht zu den demokratischen Staaten gehörte, bedeutete seine Eingliederung in das internationale System keineswegs, daß es dort über echten Einfluß verfügte. Außerdem wurde ihm der Beitritt zur EG und zur NATO verwehrt, so daß es nicht bei Entscheidungen dieser Organisationen mitwirken konnte, durch die Spanien betroffen wurde. Ferner wurde das Land von zahlreichen weiteren internationalen Gremien ferngehalten, was Passivität und Defensive bei den diplomatischen Aktivitäten erzwang. Schließlich hatte es seine Außenbeziehungen nicht beliebig ausweiten können oder, in manchen Fällen (etwa mit den kommunistischen Ländern oder mit

lysierten, sind die von Angel Viñas/Julio Viñuela/Fernando Eguidazu u. a., *Política comercial exterior en España (1931–1975)*, Madrid 1979, und Angel Viñas, *Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos. Bases, ayuda económica, recortes de soberanía*, Barcelona 1981.

⁶ Vgl. Silvia Enrich, *Historia diplomática entre España e Iberoamérica en el contexto de las relaciones internacionales (1955–1985)*, Madrid 1989.

⁷ Solche Argumentationsweisen, die sich in Spanien heute noch einer gewissen Beliebtheit erfreuen, finden sich in den Leitartikeln und Kommentaren spanischer Zeitungen, insbesondere bei Arriba und ABC, in den auf Francos Tod folgenden Wochen zuhauf. In Arriba hatten manche Autoren, die das von Carrero entworfene Selbstbildnis des Regimes voll übernahmen, keine Scheu, General Franco als Bannerträger gegen Kapitalismus und Kolonialismus darzustellen.

⁸ Vgl. die Franco-Biographie von Luis de Galinsoga/Francisco Franco-Salgado, *Centinela de Occidente*, Barcelona 1956. Franco-Salgado, ein Verwandter und enger Vertrauter des Generals, hat während der *Transición* zwei Memoirenbände publiziert, *Mis conversaciones privadas con Franco*, Barcelona 1976, und *Mi vida junto a Franco*, Barcelona 1977, die die enormen Unterschiede erkennen lassen, die zwischen dem hagiographischen Bild Francos und seinem tatsächlichen Verhalten bestanden.

⁹ Siehe José María Doussinague, *España tenía razón*, Madrid ²1950; vgl. auch den Brief des damaligen Außenministers Graf Jordana an den US-Botschafter in Madrid, Carlton J. H. Hayes, im Oktober 1943, in: Archiv des spanischen Außenministeriums, leg. R-1374, exp. 8.

Israel), wollen¹⁰. In einem tieferen Sinne läßt sich somit sagen, daß Spanien „nicht auf der Landkarte lag“¹¹.

Als im Herbst 1975 auf Massendemonstrationen im Ausland die im September erfolgten Hinrichtungen von ETA- und FRAP-Aktivisten verurteilt wurden, wurde der Manövrierraum des Franquismus auf dem internationalen Parkett stark beschnitten. Die düsteren Jahrzehnte der Repression und der Beschränkungen wurden wieder in Erinnerung gerufen. Einmal mehr brachte der Franquismus zum Ausdruck, daß er nicht zögerte, Blut fließen zu lassen, selbst wenn er dadurch erneut die außenpolitische Isolation riskierte.

Mehrere Faktoren, die übereinstimmend die Erblast des Franquismus ausmachen, sollten während der *Transición* die Außenpolitik bedingen; zumindest zwei dieser Faktoren müssen hier herausgestrichen werden: zum einen das Fortbestehen von Mentalitäten, Praktiken und Vorgehensweisen in der Verwaltung, die von 40 Jahren Diktatur zutiefst geprägt worden war; zum anderen das Zusammenwirken von einflußreichen Eliten, die mit den Realitäten des internationalen Lebens wenig vertraut waren, und von Gesellschaftsschichten, die dem Isolationismus zuneigten, bei der Bestimmung des außenpolitischen Kurses.

Ein Erbe, das Chancen enthielt

Das franquistische Vermächtnis bestand freilich nicht nur aus Einschränkungen und Mängeln. Vor allem muß darauf verwiesen werden, daß die ökonomischen, kulturellen und sozialen Realitäten Spaniens zu Beginn der *Transición* sich deutlich von den Verhältnissen unterschieden, die die Diktatur während vieler Jahre charakterisiert hatten: So hatte sich etwa die spanische Wirtschaft (mehr schlecht als recht) in das System internationaler Arbeitsteilung eingegliedert und allmählich ihre überkommene Unterentwicklung hinter sich gelassen. Die politischen Eliten hatten sich diversifiziert und gewisse Verbindungen mit dem Ausland hergestellt, von dem sie Zuspruch und Unterstützung erhielten und an dem sie sich orientieren konnten. Das kulturelle Leben schickte sich an, seinen Ethnozentrismus zu überwinden, der durch die lange Phase der Unterdrückung gefördert worden war. Die Gesellschaft war heilsamen Schocks ausge-

¹⁰ „For almost 50 years Spain had a severely limited role in international affairs. This was largely the result of the Spanish Civil War and the nature of the Franco regime. Even as late as the early 1970's, Franco's Spain was regarded as a pariah in a large part of the international community, and hence was excluded from many of the organizations which developed during the post WWII period, especially in the European context. This limited what Spain could do internationally and limited the exposure of the Spanish elites to international experience. Hence, we are dealing with a country where international relationships for a long period in the twentieth century were severely distorted, limited and self-limiting.“ Kenneth Maxwell, *Spain – From Isolation to Influence*, in: ders. (Hrsg.), *Spanish Foreign and Defense Policy*, Boulder 1991, S. 3.

¹¹ Zit. in Anlehnung an eine Überlegung des UN-Generalsekretärs Javier Pérez de Cuéllar im Gespräch mit einem spanischen Politiker 1991.

setzt gewesen: dem Schock externer und interner Migrationen, des Konsumismus, nicht zuletzt der Säkularisierung¹².

Als Folge dieser und anderer damit zusammenhängender Phänomene hatte die spanische Sozialstruktur eine tiefe Veränderung erfahren und sich einigermaßen modernisiert. In dem Maße wie die politischen und institutionellen Strukturen der Diktatur zu Anachronismen wurden, wurde auch die abweisende Haltung gegenüber dem Ausland zunehmend zur Anomalie. Während der langen Jahre des Franquismus waren somit unabdingbare – allerdings nicht hinreichende – Grundlagen entstanden, um ein neues politisches System zu errichten und eine zeitgemäße Außenpolitik zu betreiben. Die Aufgabe war allerdings hart und so risikoreich, daß sich das Ergebnis nicht leicht voraussagen ließ¹³.

Die Last des „Bunkers“

Einflußreiche Kreise in der Verwaltung, in den Institutionen des Regimes, den Sicherheitsdiensten, den Streitkräften und in der Einheitspartei traten 1975 nachdrücklich für einen Franquismus ohne Franco ein. An der Spitze dieses sog. Bunkers stand der Regierungschef selbst, Carlos Arias Navarro, der stark in einige der dunkelsten Phasen jener grausamen Repression verstrickt war, die die ersten Jahre des Regimes charakterisiert hatte. Es war somit unvorstellbar, daß von dieser Regierung irgendeine Neuerung, sei es außen- oder innenpolitischer Natur, ausgehen würde. Arias Navarro war nicht daran interessiert, grundsätzliche Veränderungen vorzunehmen. Der Neubeginn im außenpolitischen Bereich mußte daher äußerst vorsichtig erfolgen.

José María de Areilza, Graf von Motrico, übernahm unter diesen schwierigen Umständen das Außenministerium. Er war einer der Ideologen der Autarkiepolitik des Regimes in seiner ersten Phase und dann Botschafter in Buenos Aires gewesen, als die Verbindung zum Argentinien Peróns lebensnotwendig war, um die Versorgung des in der unmittelbaren Nachkriegszeit isolierten Spanien sicherzustellen. In den fünfziger und sechziger Jahren fungierte er als Botschafter in Washington und Paris, später gehörte er der monarchistischen Opposition an.

In seinen Memoiren, die er kurz nach seiner Ministerzeit veröffentlichte, hat Areilza ein lebendiges Bild der Bedingungen gezeichnet, unter denen er seine Arbeit erledigte. Insbesondere geht er auf die Rolle von Arias Navarro ein: „Von dem, was außerhalb des Landes geschieht, versteht er nichts, und da er weder reist noch Sprachen spricht, entfernt er sich immer mehr vom Zeitgeist im Ausland und all seinen komplexen Zu-

¹² Vgl. Salvador Giner (Hrsg.), *España. Sociedad y Política*, Madrid 1990.

¹³ Über die Außenpolitik in der Transición liegen noch keine auf Archivmaterial basierende Arbeiten vor, wohl aber zahlreiche Abhandlungen, die mit öffentlich zugänglichem Quellenmaterial erstellt worden sind. Als knappe Auswahl vgl. Armero, *Política exterior*; Emilio Menéndez del Valle, *Política exterior y transición democrática en España*, in: Tezanos/Cotarelo/Blas (Hrsg.), *La transición*; Pollack/Hunter, *The Paradox*; und insbesondere Niehus, *Außenpolitik im Wandel*.

sammenhängen, die sich so sehr auf unseren inneren Prozeß auswirken“¹⁴. In dem guten halben Jahr, das Areilza im Amt war, setzte er zwar einige bemerkenswerte Akzente. Eine neue außenpolitische Linie konnte aber in jener spannungsgeladenen Zeit heftiger interner Auseinandersetzungen, in denen es um nichts weniger als um die Zukunft Spaniens und der Monarchie ging, nicht entwickelt werden, obwohl Areilza klar war – er befand sich dabei im Gegensatz zu Arias Navarro, hatte allerdings die Unterstützung des Königs –, daß die Außenpolitik neuer Impulse bedurfte: Es ging darum, demokratische Institutionen zu schaffen, und um die Verbesserung der Beziehungen zu demokratisch verfaßten Ländern. Unter Berücksichtigung des Interesses und (in einigen Fällen) der Sorge, die der spanische Fall hervorrief – die Instabilität Portugals wurde damals in vielen Außenministerien ebenfalls sehr deutlich zur Kenntnis genommen –, konzentrierte sich Areilza auf die USA und Europa, während Lateinamerika und die arabischen Länder, auf die sich die spanische Außenpolitik seit jeher stützte, während seiner kurzen Amtsdauer kaum eine Rolle spielten.

Im Fall der USA konnte Areilza den Umstand ausnutzen, daß der Tod Francos zu einem Zeitpunkt erfolgt war, als der Abschluß der Verhandlungen über die Fortsetzung des (1953 zum ersten Mal abgeschlossenen) bilateralen Abkommens mit den Vereinigten Staaten anstand. (Das Abkommen war, ohne große Veränderungen, während der Diktatur immer wieder verlängert worden.) Im Dezember 1975 unterbreitete Areilza Henry Kissinger seine Vorstellungen. Die meisten waren nicht neu, etwa der Abzug der mit Atomsprenköpfen versehenen U-Boote vom Marinestützpunkt Rota, die Eliminierung der Geheimklauseln und die Aufstockung der amerikanischen Gegenleistungen. Einige seiner Forderungen stimmten mit den Vorstellungen mancher politischen Kräfte in Washington überein und waren also durchaus erreichbar, etwa die Forderung, daß das bisherige Exekutivabkommen – das nur der Zustimmung des amerikanischen Präsidenten bedurfte – Vertragscharakter erhalte, was die Billigung und explizite Unterstützung durch die Legislative voraussetzte. Da die Amerikaner an einer Fortführung der bilateralen Beziehungen interessiert waren, wurde der Vertrag am 24. Januar 1976 unterzeichnet¹⁵. Die größten Bedenken dagegen kamen aus spanischen Militärkreisen, die befürchteten, der amerikanische Alliierte würde den politischen Wandel – den sie nicht wollten – unterstützen¹⁶. Eben dies geschah auch. Areilza, der ehemalige Botschafter in Washington, bereitete zwischen der Unterzeichnung und der Ratifizierung des Vertrages den ersten USA-Besuch des Königs vor. Er war es auch, der mögliche Schwierigkeiten aus dem Weg räumte, die sich im amerikanischen Kon-

¹⁴ Areilza, *Diario*, S. 204.

¹⁵ Areilza, *Diario*, S. 70 schrieb hierzu, „Ich treffe mit Carlos Arias zusammen. Er gratuliert mir wegen des Vertrages mit den USA, dessen Beachtung im Ausland ihn beeindruckt hat. Er ist eine klare Unterstützung sowohl der Regierung wie der Monarchie.“

¹⁶ Dies ging so weit, daß Arias selbst sie angeblich daran erinnern mußte, daß Franco den Unterhändlern seinerzeit gesagt haben soll: „Wenn Sie schließlich das nicht erreichen, was Sie wollen, unterschreiben Sie dann eben das, was man Ihnen vorlegt. Wir brauchen das Abkommen.“ Vgl. Areilza, *Diario*, S. 14. Dieses Geistes waren die Beziehungen, die während der Diktatur zwischen Spanien und den USA bestanden.

groß ergeben konnten, der in bezug auf das Franco-Regime traditionellerweise gespalten gewesen war.

Am 2. Juni 1976 identifizierte sich König Juan Carlos in seiner Rede vor dem US-Kongreß unmißverständlich mit dem Demokratisierungsprozeß. Er führte u. a. aus: „Die Monarchie wird darauf hinarbeiten, daß in Spanien unter den Prinzipien der Demokratie der soziale Friede und die politische Stabilität erhalten bleiben. Zugleich muß, in Übereinstimmung mit dem frei geäußerten Willen des Volkes, der geordnete Zugang zur Macht der verschiedenen Regierungsalternativen sichergestellt sein.“ Diese erneute Absichtserklärung trennte den Monarchen deutlich vom franquistischen „Bunker“. Der Vertrag wurde ratifiziert¹⁷, auch wenn er im außen- und sicherheitspolitischen Bereich viele Fragen offenließ, die erst in den achtziger Jahren, unter sozialistischen Regierungen, gelöst werden sollten.

Dieselbe Bewertung läßt sich bezüglich der Tätigkeit Areilzas gegenüber der Europäischen Gemeinschaft vornehmen. Seit 1962 hatte das franquistische Regime seinen Wunsch zum Ausdruck gebracht, mit der EWG irgendeine Art von Beziehung herzustellen, die zum Beitritt führen könnte. 18 Jahre später war man allerdings noch nicht über ein Präferenz-Handelsabkommen hinausgekommen, das als Folge der ersten EG-Erweiterung gewisser Anpassungen bedurfte. Die diesbezüglichen Verhandlungen waren, nachdem die Hinrichtungen von ETA- und FRAP-Aktivisten im September 1975 im Ausland mit Empörung aufgenommen worden waren, unterbrochen worden. Areilza wollte nun nicht nur diese Verhandlungen wieder in Gang bringen, sondern generell die Annäherung an die Europäische Gemeinschaft vorantreiben. In beiden Fällen beschleunigten die von Madrid ausgehenden Signale – auch wenn sie noch verfrüht waren – einen Prozeß, der nicht mehr abreißen und später – als der politische Wandel im Innern es zuließ – intensiviert werden sollte. Das demokratische Europa wartete ab, was in Spanien vor sich ging; es beobachtete die Entwicklung und Intensivierung des Demokratisierungsprozesses mit großer Aufmerksamkeit und unverhohlener Sympathie.

Areilza unternahm auch vielversprechende Schritte zur Normalisierung der Beziehungen mit Portugal, die als Folge der „Nelkenrevolution“ und der Plünderung der Residenz des spanischen Botschafters in Lissabon eine deutliche Verschlechterung erfahren hatten. Erwähnenswert ist darüber hinaus seine Tätigkeit bei den langwierigen Verhandlungen zur Anpassung des Konkordats an die Veränderungen, die in der katholischen Kirche nach dem Zweiten Vatikanischen Konzil und in den Beziehungen zwischen der Kirchenführung und dem in seiner Schlußphase erstarrten franquistischen Regime stattgefunden hatten. Auch ein weiteres aus der Ära Franco ererbtes Problem erfuhr in der Amtszeit Areilzas eine schnelle Lösung. Eine Woche vor dem Tod Francos wurde mit den Abkommen zwischen Madrid einerseits und Marokko sowie Mauretanien andererseits die Zeit der Verantwortlichkeit und Zuständigkeit

¹⁷ Areilza hielt in seinem Tagebuch seinen Eindruck fest: „Vollständiger Erfolg. Mit diesem Akt und mit dieser Rede ist die Monarchie vor dem wichtigsten demokratischen Forum der Welt akzeptiert worden.“ Areilza, *Diario*, S. 189.

beendet, die Spanien über das Gebiet der West-Sahara hatte. Diese Abkommen verhinderten eine Konfrontation mit Marokko, das – unter Ausnützung der langen Krankheit des spanischen Diktators – den „grünen Marsch“ gegen die frühere spanische Kolonie durchgeführt hatte. Auf die West-Sahara bezogen sich die letzten imperialen Ansprüche, die Spanien seit jeher in Nordafrika angemeldet hatte. Während der Amtszeit Areilzas wurde der spanische Rückzug noch vor dem vorgesehenen Termin durchgeführt. Spanien wandte sich dabei an die Vereinten Nationen, damit unter deren Aufsicht das saharauische Volk sein Recht auf freie Selbstbestimmung ausüben konnte. Die Anrufung der UNO bedeutete zugleich, im Hinblick auf die Dekolonisierung, die Nichtanerkennung der Besetzung des Territoriums durch Marokko¹⁸.

Die Amtszeit Areilzas stellt eine interessante Phase der spanischen Außenpolitik dar. Es war eine Zeit des schwierigen Ausgleichs zwischen der Last, die der „Bunker“ darstellte, und der Notwendigkeit, deutlich zu machen, daß sich in Spanien etwas bewegte. In der Art der Amtsführung kamen zweifellos das politische Engagement des Amtsinhabers und die Unterstützung durch den König zum Ausdruck. Von Anfang an war allerdings ein tiefer Widerspruch unübersehbar: Aus diesen Akzenten ergaben sich bestenfalls die groben Umrisse einer neuen Politik, deren Stunde noch nicht gekommen war. Dem Versuch war auch keine Dauer beschieden. Je weiter das Jahr 1976 vorschritt, desto deutlicher wurde, daß – solange Arias Navarro an der Spitze der Regierung stand – die innere Umwandlung dazu verurteilt war, (bestenfalls) in einem Pakt oder (schlechtestenfalls) in der Regression zu enden. Nach der Rückkehr von seiner Washingtonreise zog der König Konsequenzen. Anfang Juli erklärte Arias Navarro dem Monarchen gegenüber seinen Rücktritt, und dieser ernannte zur allgemeinen Überraschung den früheren Funktionär der franquistischen Einheitspartei Adolfo Suárez zum neuen Regierungschef. Areilza sah seinen Wunsch, diesen Posten zu erhalten, nicht erfüllt. Der Staatssekretär im Außenministerium, Marcelino Oreja, trat an die Spitze der spanischen Diplomatie. Damit begann eine neue Epoche.

*Die Außenpolitik in der Regierungszeit von Adolfo Suárez:
die Früchte der Konsensstrategie*

Zwischen 1976 und 1980 erlebte Adolfo Suárez seine Sternstunden. Bei den demokratischen Wahlen von 1977 und 1979 konnte er seine Position als Regierungschef behaupten. Er stand damals an der Spitze der zusammengewürfelten UCD, die ein Amalgam unterschiedlichster Kräfte darstellte: franquistischer Wendehälse, alter und jüngerer Oppositioneller gegen die Diktatur von außerhalb und innerhalb der Institutionen sowie machtgewohnter Funktionäre. Die Partei vereinigte die vielfältigsten Ideologien und Interessen. Die Debatten, die in der UCD über die Außenpolitik des

¹⁸ Vgl. Francisco Villar, *El proceso de autodeterminación del Sáhara*, Valencia 1982.

allmählich Gestalt gewinnenden demokratischen Systems geführt wurden, spiegelten diese Divergenzen wider.

Diese Debatten wurden gleichzeitig mit anderen, allgemeineren geführt. Denn mit der Konstituierung der Cortes von 1977, die de facto die Funktion einer Verfassunggebenden Versammlung übernahmen, gab sich Spanien die Mechanismen, die es den verschiedenen Oppositionsparteien ermöglichten, ihre eigenen Vorstellungen über eine Politik zu präsentieren, die während der Diktatur ausschließlich von der Regierung und der Staatsverwaltung aus konzipiert und realisiert worden war. Die außenpolitischen Diskussionen mit der Linksoption, die eben erst aus der Illegalität herausgetreten war, betrafen viele Felder. Dabei war es nicht besonders schwierig, sich in Grundfragen anzunähern. Allen war klar: Das entstehende demokratische System bedurfte einer anderen internationalen Politik als der Franquismus. Es konnte auch Übereinstimmung bezüglich vieler Aktionen hergestellt werden, mit denen diese allgemeinen Überlegungen in die Praxis umgesetzt werden sollten. Derartige Gemeinsamkeiten ergaben sich aus dem Konsens, der sich zum Zwecke der Stärkung des zarten demokratischen Pflänzchens herausgebildet hatte.

Im Außenministerium verfügte die Regierung mit Marcelino Oreja über einen dialogbereiten Mann. Er war Berufsdiplomat, früherer Mitarbeiter des ehemaligen Außenministers Castiella, ein herausragendes Mitglied der Gruppe *Tácito*, begütert und christdemokratischer Überzeugung. Oreja sollte zu einer wertvollen Stütze des neuen Regierungschefs werden. Dieser wiederum trat, ganz im Gegensatz zu seinen Vorgängern, sehr bald auf der internationalen Szene auf, vor allem in Lateinamerika und in Europa. Die Auslandsreisen von Adolfo Suárez ließen eine dynamischere Gestaltung der Außenpolitik erahnen, die nunmehr Teil einer Umwandlungsstrategie wurde, die schließlich zu einer zunehmenden Marginalisierung des „Bunkers“ führte.

Zu den Änderungen im Stil kamen weitere im ideologischen Bereich hinzu, die schließlich zur Übernahme feierlicher Verpflichtungen multilateraler Art führten. Als Beispiele lassen sich die Unterzeichnung der UN-Abmachungen über zivile und politische sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte erwähnen, die Anerkennung der europäischen Menschenrechtskonvention oder die Ratifizierung der Abkommen des Internationalen Arbeitsamtes über Gewerkschaftsfreiheit und Streikrecht. Übereinstimmung bestand auch in der Absicht, die diplomatischen Spielräume Spaniens auszuweiten – einerseits durch die Aufnahme von Beziehungen mit Ländern, mit denen bis dahin noch keine Beziehungen bestanden (Israel blieb weiterhin eine wichtige Ausnahme), andererseits durch den Beitritt zu neuen internationalen Institutionen, zu denen der Zugang in dem Maße möglich wurde, in dem der politische Wandel im Lande selbst sich bemerkbar machte. Zu den Ländern, zu denen diplomatische Beziehungen aufgenommen wurden, zählen vor allem Mexiko, das seit dem Bürgerkrieg die immer gespenstischere Regierung der Spanischen Republik im Exil (die sich schließlich selbst auflöste) anerkannt hatte, und die kommunistischen Länder, insbesondere die Sowjetunion. Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Moskau hatte – nachdem bereits seit der Spätphase des Franquismus Handels- und Konsularbeziehungen bestanden – geradezu symbolische Bedeutung. Im Hinblick auf neue

Mitgliedschaften ragt der Beitritt (Ende 1977) zum Europarat heraus, was eine deutliche Stärkung der Kräfte bedeutete, die sich für die spanische *Transición* einsetzten. Wichtig waren auch die Bemühungen, eines der periodischen Treffen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Madrid stattfinden zu lassen; auf dem Belgrader Treffen vom März 1978 wurde dieses Ziel auch erreicht.

Bald nach den Wahlen vom Juni 1977 traf Suárez eine Entscheidung von größter Reichweite. Im Juli beantragte die neue Regierung, in der Marcelino Oreja weiterhin das Außenministerium leitete, formell die Eröffnung von Verhandlungen mit der Europäischen Gemeinschaft, die auf die Vollmitgliedschaft Spaniens zielten. Im Februar 1979 setzten die Verhandlungen ein. Mit dieser Entscheidung wurde der Wunsch bekräftigt, zu grundlegenden Veränderungen im spanischen Wirtschaftssystem zu gelangen – Veränderungen, die die UCD allein nicht durchführen konnte. Die zunehmende Akzeptanz Spaniens als Partner auf der internationalen Bühne und der im Lande vorhandene Konsens über den außenpolitischen Kurs ließen den Wunsch entstehen, die Veränderungen in Spanien von außen her zu flankieren.

Auch weitere wichtige und noch offene Fragen wurden konstruktiv angegangen. Zumindest drei verdienen eine besondere Erwähnung: die Ersetzung des Konkordats von 1953 durch mehrere Abkommen, die Anfang 1979 unterzeichnet wurden; die Außerkraftsetzung des unseligen „Iberischen Paktes“ und der Abschluß eines Abkommens über Freundschaft und Zusammenarbeit zwischen Spanien und Portugal im November 1977; die spanisch-britische Erklärung vom April 1980, in der beide Seiten ihre Absicht bekräftigten, alle Gibraltar betreffenden Differenzen auf dem Verhandlungsweg zu lösen.

Die Grenzen der Konsensstrategie

Wenn es allerdings um grundsätzliche Fragen strategischer Art ging, wichen die Meinungen sowohl innerhalb der UCD als auch zwischen Regierung und Opposition deutlich voneinander ab. Die Hauptauseinandersetzungen drehten sich um die Eingliederung in die westlichen Verteidigungsbündnisse und um die Rolle Spaniens bei einer eventuellen Neuordnung der durch die Blockbildung und den Nord-Süd-Gegensatz bestimmten internationalen Ordnung. Zu diesen Diskrepanzen kamen noch taktische Divergenzen hinzu, vor allem als die wichtigste Oppositionspartei PSOE im Vorfeld der zweiten demokratischen Wahlen von 1979 die soziale Basis der UCD zu untergraben suchte, indem sie sich verschiedener Mittel – auch solcher aus dem außenpolitischen Bereich – bediente.

Allgemein trat die Linke zunächst für eine Außenpolitik strikter Neutralität ein¹⁹. Später sahen die Sozialisten aber ein, daß die Beendigung der Beziehungen mit den Vereinigten Staaten mehr Nach- als Vorteile brachte. Sie stellten diese Beziehungen

¹⁹ Vgl. Mesa, *Democracia*.

deshalb nicht mehr in Frage, gaben der Regierung allerdings zu verstehen, daß sie die Aufnahme in die Atlantische Allianz nicht betreiben solle. Die Regierung Suárez hat diesbezüglich tatsächlich nie eine Entscheidung getroffen²⁰, wenn Außenminister Oreja auch immer eindeutiger in diese Richtung wirkte und in der UCD jene Kräfte, die einem NATO-Beitritt positiv gegenüberstanden, die Oberhand gewannen. Suárez war sich darüber im klaren, daß die NATO-Frage äußerst behutsam angegangen werden mußte. Möglicherweise um den Prozeß hinauszuzögern und mehr innenpolitische Glaubwürdigkeit zu gewinnen, zumal zu einem Zeitpunkt, da ihre Position harten Angriffen von vielen Seiten ausgesetzt war, verfolgte die Regierung eine Strategie der Potenzierung der spanischen Präsenz auf internationaler Ebene, vor allem in der UNO, in Lateinamerika und im Mittelmeerraum – eine Strategie, die unverständlicherweise die Bezeichnung „Dritte Welt-Option“ (*tercermundismo*) erhalten hat. Aus solchen Gründen versuchte man auch das große Ansehen, in dem die *Transición* gerade in Südamerika stand, in politische Erfolge umzumünzen. Dabei wurden etwas gewagte Manöver gestartet, die bei der Linksoption gut ankamen: etwa der Besuch von Suárez bei Fidel Castro in Havanna im Jahre 1978 oder der Beschluß (1979), als Beobachter am Gipfeltreffen der Bewegung blockfreier Staaten teilzunehmen, und nicht zuletzt die Einladung (1979) Arafats nach Madrid²¹. Suárez handelte dabei stets so, als sei die Zeitbombe NATO ein Thema zweiter Ordnung²².

Die Grenzen des Konsenses wurden innenpolitisch seit dem sozialistischen Mißtrauensantrag gegen Adolfo Suárez im Mai 1980 deutlich sichtbar. Auch außenpolitisch machten sie sich klar bemerkbar, etwa in der Saharafrage, in der die Linke insgesamt eher der Haltung des *Frente Polisario* als der marokkanischen Position zuneigte. Die Beziehungen mit Nordafrika waren insgesamt konfliktbeladen. Algerien unterstützte damals eine winzige kanarische Unabhängigkeitsbewegung, die in der Organisation für Afrikanische Einheit das „Afrikanertum“ (*africanidad*) der Kanarischen Inseln postulierte. Diese Haltung führte 1977 und 1978 zu enormen Spannungen und

²⁰ Armero, *Política exterior*, S. 92 schreibt dazu: „Das NATO-Thema stellt den greifbarsten Fall fehlender Stellungnahmen in der spanischen Außenpolitik der *Transición* dar. Die von Adolfo Suárez geführten UCD-Regierungen waren nicht in der Lage, das zu erfüllen, was in ihrem Parteiprogramm unmißverständlich über den NATO-Beitritt stand [...] Beim NATO-Thema fehlte der Außenpolitik Entscheidungskraft, um sich nicht mit breiten Sektoren der Partei anlegen zu müssen; die Entscheidung wurde daher immer wieder aufgeschoben.“

²¹ Für Armero, *Política exterior*, S. 126, 133 war der Suárez-Besuch bei Castro „ein Fehltritt oder, besser gesagt, ein Stolperstein für die Politik von Marcelino Oreja [...] Es wurde Einfluß auf Suárez ausgeübt, er möge die Politik eines leader weiter links von der seines eigenen Kabinetts betreiben. Einige seiner Minister zeigten ihre Empörung über die Annäherung an die blockfreien Staaten. Die Fäden hielten die diplomatischen Berater der Regierungschefs in Händen [...] wichtig war auch die persönliche Haltung von Adolfo Suárez selbst, der unbedingt nach links rutschen wollte, um sein demokratisches Ansehen – das er sich damals bereits voll verdient hatte, das aber noch nicht anerkannt war – zu verbessern.“ Und was die „Umarmung zwischen Suárez und Arafat betrifft, so löste sie selbst unter den Parteigängern von Suárez eine heftige Reaktion aus“.

²² Vgl. hierzu Emilio A. Rodríguez, *Atlanticism and Europeanism. NATO and Trends in Spanish Foreign Policy*, in: Gil/Tulchin (Hrsg.), *Spain's Entry*, S. 61.

zwang die spanische Diplomatie, Afrika südlich der Sahara – wo sich Spanien traditionellerweise, außer in seiner früheren Kolonie Äquatorialguinea, nicht engagierte – eine gewisse Aufmerksamkeit zu schenken. Selbst im Hinblick auf Lateinamerika sah sich die Regierung gewaltigen Vorwürfen ausgesetzt. Man warf ihr vor, lediglich die alte Rhetorik fortzusetzen, ohne die Politik mit neuem Inhalt zu füllen. Insgesamt läßt sich allerdings nicht bestreiten, daß die spanische Politik nicht nur gegenüber Lateinamerika – hierbei spielte der König eine sehr große Rolle –, sondern ganz allgemein einer Änderung unterworfen war.

Die Außenpolitik von Adolfo Suárez wirkte in der Hitze des politisch-ideologischen Streits schlechter, als sie eigentlich war. Die strategischen Vorstellungen seiner Regierung wurden außerordentlich heftig angegriffen. Es kritisierte sie die Rechte – die nie die „Dritte Welt-Option“ akzeptierte und der Verzögerung des NATO-Beitritts mit Unverständnis begegnete – ebenso wie die eigene Partei UCD. Für die Linke wiederum war sie populistisch und improvisiert. Suárez' Nachfolger Leopoldo Calvo-Sotelo schließlich hielt sie für „romantisch“ und quasi-franquistisch²³. Möglicherweise verfügen wir aber noch nicht über genügend Abstand, um Suárez' Außenpolitik angemessen zu interpretieren. Sie stellte m. E. den eigenständigen, wenn auch nicht erfolgreich zu Ende geführten Versuch dar, unter den Bedingungen zunehmender Fragilität (sowohl der Regierung als auch der UCD) aus dem Korsett der Vergangenheit auszuweichen. Sie bedeutete im Hinblick auf das handelnde Personal einen Wechsel der Generationen²⁴, und sie enthielt eine gemäßigt-fortschrittliche Botschaft. Außerdem war sie experimentierfreudig und zur Übernahme gewisser Risiken bereit. Sie hatte allerdings keinen Erfolg bei der zentralen Frage der Aufnahme in die Europäische Gemeinschaft; die Verhandlungen verliefen langsamer und schwieriger als vorgesehen. Im Juni 1980 machte der französische Präsident Valéry Giscard d'Estaing ihre Fortführung von der vorherigen Lösung der Finanzprobleme in der EG-Agrarpolitik und von der Reform gewisser landwirtschaftlicher Sektoren abhängig. Damit kamen die Gespräche abrupt zum Stillstand. Die Beziehungen mit Frankreich, die aufgrund des französischen Unwillens zur Zusammenarbeit im Kampf gegen den baskischen Terrorismus ohnehin belastet waren, wurden damit noch schwieriger. Schließlich erblickten einige

²³ Vgl. Calvo-Sotelo, Memoria, S. 123 ff., der allen Ernstes betont: „Unsere Rückkehr in das internationale Konzert, unsere Außenpolitik sollte acht weitere Jahre zwischen Anschluß an ein Lager und Neutralismus, zwischen Westen und Dritter Welt, zwischen Utopie und Realität schwanken.“ Von Suárez behauptet er: „Er war ein Mann, der wenig umhergekommen war [...] Daher empfand er die Verhandlungshärte der Europäischen Gemeinschaft wie eine Ohrfeige [...] Er kehrte ohne Fingerspitzengefühl zu den franquistischen, arabischen und amerikanischen Koordinaten der internationalen Politik zurück und vernachlässigte die äußere Transición.“ Schließlich behauptet er noch: „Was die Atlantische Allianz betrifft, ließ sich bei Suárez bereits ein gewisser Antiamerikanismus erkennen.“

²⁴ Suárez umgab sich mit einer kleinen Gruppe von Diplomaten (unter ihnen war sein Kabinettschef Alberto Aza) und schuf im Amt des Regierungschefs (Presidencia del Gobierno) einen winzigen Unterstützungsapparat für internationale Angelegenheiten. Obwohl es hierfür mehr als genug Beispiele im Ausland gab, reichte dies für den Vorwurf aus, er schaffe sich ein paralleles Außenministerium und sei dem Einfluß der unmittelbar mit ihm zusammenarbeitenden Beamten hoffnungslos verfallen.

Beobachter im Widerwillen von Suárez, Spanien in die NATO zu führen, einen der Faktoren, die zu seinem Rücktritt führten, da er sich mit dieser Haltung unausgesprochen im Gegensatz zum König befand²⁵. Ende 1980 schien Suárez allerdings entschlossen gewesen zu sein, die NATO-Frage anzugehen²⁶.

Die Wende zur NATO

Am 18. Februar 1981 kündigte sein Nachfolger Leopoldo Calvo-Sotelo in seiner Regierungserklärung unmißverständlich an, daß er die nötigen Schritte zum Beitritt Spaniens in die NATO unternehmen werde²⁷. Er hielt Wort und setzte sich auch gegen die aufgebrachte Linksoption durch, die ihren Widerstand allerdings nicht so weit trieb, daß es zum Sturz der schwachen Regierung gekommen wäre, die ja ohnehin die Folgen des Staatsstreichversuchs vom 23. Februar zu überwinden hatte. Im November 1981 waren alle parlamentarischen Hürden genommen, die Regierung hatte nun freie Hand, den Beitritt zum Nordatlantikpakt einzuleiten. Dem PSOE gelang es auch nicht, Griechenland dazu zu bewegen, seine Einwilligung zum Beitritt hinauszuzögern. Das griechische Parlament stimmte vielmehr am 27. Mai 1982 für den Beitritt, und drei Tage später hinterlegte der spanische Geschäftsträger in Washington die Beitrittsurkunde. Kurze Zeit danach wurde auch die Revision des Vertrages mit den USA zum Abschluß gebracht; der neue Vertrag erhielt wieder die frühere Form eines Exekutivabkommens.

Calvo-Sotelo stellte die Wende zur NATO so dar, als handle es sich um eine Angelegenheit gleichsam natürlicher Zusammengehörigkeit: Spanien sei Teil der westlichen Welt, es wolle der EG beitreten und müsse daher auch dem westlichen Verteidigungssystem angehören²⁸. Er schuf damit eine für Spanien qualitativ neuartige Situation, die den PSOE dazu veranlaßte, in sein Wahlprogramm nicht die Ablehnung des Beitrittsvertrages aufzunehmen, sondern nur die Unterbrechung der militärischen Integration zu fordern, die unter *Fin d'époque*-Bedingungen ausgehandelt worden sei. Außerdem

²⁵ Sarasqueta, *La agonía*, S. 41 ff.

²⁶ Rupérez, *España en la OTAN*. Rupérez war in der UCD Sekretär für Internationale Beziehungen; er wurde auch zum Vertreter Spaniens im Atlantischen Rat.

²⁷ Der auf außenpolitische Themen bezogene Teil des Entwurfs der Regierungserklärung war im Kabinett der *Presidencia del Gobierno* ausgearbeitet worden. Calvo-Sotelo forderte die Aufnahme seines Wunsches, Spanien in die Atlantische Allianz zu führen.

²⁸ In einer US-Interpretation heißt es: „It was almost an act of desperation by a failing government that was unable to end the impasse in the EC negotiations and was searching for surrogates for a foreign policy it did not really have.“ Hierzu Gregory F. Treverton, *Spain, the United States, and NATO: Strategic Facts and Political Realities*, in: Gil/Tulchin (Hrsg.), *Spain's Entry*, S. 124. Am 4. April 1984 behauptete Calvo-Sotelo selbst in einem Vortrag an der Fletcher School of Law and Diplomacy (Tufts University), daß die Entscheidung für eine von der Linken gestellte Regierung oder eine Regierung mit Beteiligung der Linken schwer zu treffen sei, daß aber eine derartige Regierung durchaus das Erbe der Vergangenheit akzeptieren könne.

enthielt das Programm die Verpflichtung, bei einem Wahlsieg der Sozialisten eine Volksbefragung über den Verbleib im Nordatlantikpakt herbeizuführen²⁹.

In bezug auf die Europäische Gemeinschaft konnte die Regierung keine vergleichbaren Erfolge aufweisen. 1981 war wahrscheinlich das schwärzeste Jahr in der Geschichte der Verhandlungen mit der EG. 1982 kam es zwar zu einer merklichen Beschleunigung, die Haltung Frankreichs – inzwischen unter der Führung von Mitterrand – änderte sich jedoch kaum³⁰. Die Konzentration auf die beiden großen Themen NATO und EG ließ für andere politische Initiativen nur noch geringen Spielraum. Allerdings war die öffentliche Meinung wegen des Malvinas/Falkland-Konflikts gespalten. Die Regierung versuchte die Stellungnahme, die sie wegen ihrer Mitgliedschaft in der NATO dazu bezog, mit der iberamerikanischen Orientierung Spaniens in Einklang zu bringen; Calvo-Sotelo zufolge bestand zwischen diesen beiden Haltungen keinerlei Widerspruch. Mehr konnte die UCD-Regierung nicht erreichen. Am 28. Oktober 1982 errang die sozialistische Opposition in den vorgezogenen Neuwahlen einen triumphalen Sieg, der allerdings von Gerüchten über neue Staatsstreichversuche überschattet war, die von renitenten Teilen der Streitkräfte ausgehen sollten.

Der überwältigende Sieg einer Partei, die erst fünf Jahre zuvor aus der Illegalität aufgetaucht war, ließ die tiefen Wünsche breiter Bevölkerungsschichten deutlich werden, die dem Wahlslogan des PSOE Gehör schenkten: Es ging um die Notwendigkeit eines Wechsels. Das Wahlergebnis bedeutete zweifellos das Ende der inneren *Transición*. Zu den vielen Problemen, die die neue Regierung lösen mußte, zählten nicht nur die Autonomieansprüche der damals „militärische Gewalt“ (*poder militar*) genannten Kräfte, sondern darüber hinaus einige unerledigte außenpolitische Fragen. Die Außenpolitik war ja in der kurzen Etappe Calvo-Sotelos ganz im Zeichen des NATO-Themas gestanden, ein umfassendes Konzept lag nicht bereit³¹.

Die Strategie von Felipe González und die Beendigung des Übergangs

Im Gegensatz zu Spanien selbst, wo die Übernahme der Regierungsverantwortung durch den PSOE mit Begeisterung aufgenommen wurde, reagierte man im Ausland etwas unruhig, was vor allem mit der früheren Haltung der Sozialisten zur NATO zu-

²⁹ Der entscheidende Absatz lautete: „Die Regierung wird darauf hinarbeiten, einen größeren Autonomie-Spielraum für Spanien zu erlangen; hierfür wird sie das Land militärisch allmählich vom Nordatlantikblock lösen. Demzufolge werden [auf einer schon früher vom PSOE vorgebrachten Linie] zuerst einmal als unmittelbare Maßnahme die Verhandlungen zur Integration in die Militärstruktur eingefroren. Sodann wird die vom PSOE eingegangene Verpflichtung, ein Referendum abzuhalten, eingelöst werden, damit es das spanische Volk sei, das über unsere Zugehörigkeit zur NATO entscheidet.“

³⁰ Vgl. Pedro Solbes Mira, *La economía española ante la CEE: el proceso de negociación*, in: García Delgado (Hrsg.), *Economía española*, S. 486. Der Autor ist einer der Protagonisten jenes Prozesses.

³¹ So lautet das strenge Urteil eines leidenschaftlichen Verfechters der Eingliederung in die NATO: Armero, *Política exterior*, S. 150. Es gibt allerdings noch kritischere Einschätzungen.

sammenhing. Der neue Regierungschef Felipe González übertrug das Außenministerium dem Intellektuellen und Berufsdiplomaten Fernando Morán, der zwei Jahre zuvor ein bemerkenswertes Buch publiziert hatte: *Una política exterior para España* („Eine Außenpolitik für Spanien“). Die Regierung, die sich auf eine breite parlamentarische Mehrheit stützte, verfolgte die Absicht, ihre Außenpolitik so zu gestalten, daß sie zur Konsolidierung des demokratischen Prozesses beitragen konnte. Gleichzeitig wollte sie die Veränderungen im Lande dazu nutzen, eine Politik zu betreiben, die – ohne falsche Rhetorik und ohne Selbstgefälligkeit – die spanischen Interessen verteidigte, wie sie sich aus der neuen politischen Situation ergaben. Morán hat die ersten außenpolitischen Maßnahmen, die nunmehr ergriffen wurden, in ihren Grundzügen beschrieben³². Die Träger der neuen Politik erhielten in den USA schnell die Bezeichnung *young Spanish nationalists*.

Zwischen Dezember 1982 und Frühjahr 1986 – in nur etwas mehr als drei Jahren – konnte von Felipe González die bedeutsamste außenpolitische Operation in der neueren Geschichte Spaniens durchgeführt werden. Sehr schnell wurden die traditionellen Grundlagen, auf denen die spanische Sicherheitspolitik seit den düsteren Jahren des Franquismus ruhte, entscheidend verändert. Als erstes forcierte die sozialistische Regierung die zuvor etwas vernachlässigten EG-Beitrittsverhandlungen; fortan standen die Gespräche unter der straffen Kontrolle des neuen Staatssekretärs Manuel Marín. Auch die Taktik wurde geändert: Zuerst wurde eine Verbesserung der Beziehungen zu den Nachbarländern angestrebt, die in einigen Fällen (Frankreich) einen Tiefpunkt erreicht hatten. Sodann wurde eine Abstimmung mit dem anderen EG-Kandidaten Portugal vorgenommen, und schließlich wurden bis ins kleinste Detail alle außenpolitisch günstigen Situationen genutzt. Die Fortschritte bei der (wenn auch nur vorübergehenden) Lösung der EG-Haushaltsprobleme, die permanente Unterstützung durch die Bundesrepublik Deutschland und die inzwischen ausgezeichnet gewordenen Beziehungen zu Frankreich führten zu einer Beschleunigung des Verhandlungsprozesses. Die Beitrittsurkunde wurde im Juni 1985 unterzeichnet. Der Beitritt selbst erfolgte am 1. Januar 1986. Damit ging ein politischer Wunsch in Erfüllung, der die fortschrittlichen Intellektuellen³³ und die Kräfte beflügelte hatte, die immer wieder für eine Modernisierung Spaniens eingetreten waren.

Im Oktober 1984 legte Felipe González die Grundprinzipien seiner Friedens- und Sicherheitspolitik dar. Hierzu zählten u. a. der Verbleib in der Atlantischen Allianz (allerdings außerhalb der integrierten Militärstruktur), der Beitritt zur Westeuropäischen Union, die Reduktion der US-Militärpräsenz in Spanien, der eventuelle Beitritt zum Ver-

³² Morán, *España*, S. 21: „Nachdem wir aufgrund unserer Lage, unserer Kultur und unserer eindeutigen Option zum Westen gehören, mußte unsere Position im westlichen Lager unseren Interessen und Verteidigungsszenarien entsprechen. Eine rein mechanische Mitgliedschaft, aufgesogen durch die Trägheit des Systems, wäre ohne Berücksichtigung dieser Interessen schließlich unbefriedigend [...] Deshalb mußte ganz besonders darauf geachtet werden, daß die Dynamik bei uns keine Ausrutscher provozierte, die uns weiter geführt hätten, als die Realitäten es erforderten.“

³³ Vgl. hierzu Frey, *Spanien und Europa*.

trag über Nicht-Weitergabe von Atomwaffen³⁴ und die Erklärung Spaniens zur atomwaffenfreien Zone. Schließlich wandte sich die Regierung in der NATO-Frage in einem Referendum an das Volk, und Felipe González setzte sein ganzes Charisma und seine persönliche Glaubwürdigkeit ein, um das Referendum zum Erfolg zu führen. Die Abstimmung wurde im März 1986 gewonnen, die Spanier bekräftigten ihren Willen zum Verbleib in der Allianz, allerdings unter den restriktiven Bedingungen, die anderthalb Jahre zuvor bereits bekanntgegeben worden waren³⁵. Padoxerweise empfahl die Rechtsopposition, die die Regierung und den PSOE pausenlos angegriffen und ihnen Inkohärenz, Demagogie und billigen ‚Antiamerikanismus‘ vorgeworfen hatte, die Enthaltung³⁶.

Der Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft und der Verbleib in der Allianz bedeuteten, nach übereinstimmender Meinung, die feste Verankerung Spaniens in internationalen Bündnis- und Gemeinschaftseinrichtungen – ein Novum in der neueren Geschichte des Landes³⁷. Die Neuerungen blieben allerdings nicht auf die beiden aufgezeigten Bereiche beschränkt. Im heiklen Problemfeld Gibraltar etwa wurden wichtige Fortschritte ohne Beeinträchtigung der spanischen Interessen erzielt³⁸. Gegenüber dem Mittelmeerraum und Nordafrika wurde eine neue Strategie eingeschlagen, und mit Israel wurden diplomatische Beziehungen aufgenommen. In Lateinamerika kam es zu einer Verstärkung des spanischen Einflusses, wobei versucht wurde, die spanische Politik und die Interessen der Europäischen Gemeinschaft aneinanderzukoppeln³⁹. Selbst das neu erwachte Interesse Spaniens am afrikanischen Raum südlich der Sahara wurde nun stärker zum Ausdruck gebracht, wobei der Schwerpunkt auf Ländern wie Angola, Moçambique, Nigeria und Namibia lag. Die Öffnung gegenüber Osteuropa hatte zur Folge, daß die Politik der Perestrojka und der politische Wandel in jener Region unterstützt werden konnten.

Die Außenpolitik blieb europafreundlich und zielte auf die Stärkung der Gemeinschaft ab. Erinnert sei daran, daß die spanische Regierung als eine der ersten ihre Un-

³⁴ Dem Vertrag über die Nicht-Weitergabe von Atomwaffen nicht beizutreten war eine aus der Diktatur ererbte Doktrin. Vgl. hierzu Josef Goldblat/Angel Viñas, *La no proliferación de armas nucleares*, Madrid 1985.

³⁵ Eine Begründung der Angemessenheit, derartige Bedingungen einzuführen, findet sich bei Angel Viñas, *Soberanía nacional y pactos militares*, in: *Leviatán* 21, Herbst 1985.

³⁶ Vgl. die allgemeine und kritische Diskussion der innerspanischen Spannungen bei Javier Tusell, *The Transition to Democracy and Spain's Membership in NATO*, in: Gil/Tulchin (Hrsg.), *Spain's Entry*. Als regierungsnaher Interpretation vgl. Angel Viñas, *Spain and NATO: Internal Debate and External Challenges*, in: Chipman (Hrsg.), *Nato's Southern Allies*.

³⁷ Es verdient festgehalten zu werden, daß die Erfahrung Portugals beim EG-Beitritt ganz anders war. Portugal gehörte von Anfang an der NATO an; es war auch von Beginn an Mitglied der OECD und der EFTA gewesen. Die Salazar-Diktatur rief im Ausland nie eine der Franco-Diktatur vergleichbare Ablehnung hervor.

³⁸ Trotzdem war keine Lösung in Sicht. Ende 1992 war der spanisch-britische Streitfall die Ursache für die Verzögerung des Inkrafttretens des EG-Abkommens über die Außengrenzen. Nicht umsonst ist Gibraltar die einzige auf dem europäischen Kontinent verbliebene Kolonie.

³⁹ Vgl. hierzu Angel Viñas, *La política exterior española frente a Iberoamérica: pasado y presente*, in: *Ibero-Amerikanisches Archiv* Nr. 2, 1992 [1993].

terstützung der deutschen Vereinigung zum Ausdruck brachte. Allgemein läßt sich sagen, daß Spanien beim Aufbau Europas nicht mehr abseits stand, sondern sich – neben anderen Ländern – an die Spitze der europäischen Einigungsbewegung stellte. Diese (heute als normal angesehene) Dynamik stellt in der jüngeren spanischen Geschichte eine außergewöhnliche Erfahrung dar, die vor zwanzig Jahren noch ganz undenkbar gewesen wäre.

Die Mitgliedschaft in der NATO und in der Europäischen Gemeinschaft ermöglichte auch den Beitritt zur Westeuropäischen Union (WEU) und führte zu einer substantiellen Neufestlegung wesentlicher Bereiche der spanischen Sicherheitspolitik, die nunmehr europäischen Charakter erhielt. Infolgedessen setzte die Regierung – wie angekündigt und vom spanischen Volk gebilligt – auf eine Normalisierung der Beziehungen zu den Vereinigten Staaten, mit denen am 1. Dezember 1988 ein neues Verteidigungsbündnis geschlossen wurde, aus dem demütigende Klauseln entfernt wurden, die noch aus der Zeit der Diktatur stammten. Dieses Ergebnis konnte erst nach der Überwindung erheblicher Schwierigkeiten erreicht werden; das Resultat ist aber äußerst positiv zu bewerten, da die bilaterale Beziehung zu den USA gefestigt und auf die Basis gegenseitiger Akzeptanz gestellt wurde, während zugleich alle Elemente spanischer Inferiorität getilgt wurden, was keine vorhergehende spanische Regierung hatte erreichen können⁴⁰.

Die volle Teilhabe an den europäischen Sicherheitsinstitutionen erfolgte nicht zu Lasten der spanischen Interessen in anderen Teilen der Welt. Im Gegenteil: Man kann sogar sagen, daß diese Teilhabe und die strategische Neuausrichtung der spanischen Außenpolitik zu einer Vertiefung der Beziehung zu Lateinamerika (bis hin zur Institutionalisierung der Treffen der Staatsoberhäupter der iberischen und lateinamerikanischen Länder) und zu einer Festigung der Beziehungen zu den Mittelmeerländern geführt haben. Es war kein Zufall, daß die erste Sitzung der Nahost-Friedenskonferenz Ende 1991 gerade in Madrid stattfand.

Unter der sozialistischen Regierung, in der die Leitung der Außenpolitik zwischen Juli 1985 und Juni 1992 der hochkarätige *Transición*-Politiker Francisco Fernández Ordóñez⁴¹ innehatte, wurden auch die Beziehungen zu den Vereinten Nationen beträchtlich intensiviert. Spanien beteiligte sich nun an friedenserhaltenden Operationen in Afrika, Lateinamerika und Bosnien-Herzegowina. Im Rahmen der Westeuropäi-

⁴⁰ Für die gesamte sozialistische Regierungszeit vgl. Juan Antonio Yáñez-Barnuevo/Angel Viñas, *Diez años de política exterior del Gobierno socialista (1982–1992)*, in: Alfonso Guerra/José Félix Tezanos (Hrsg.), *La década del cambio*, Madrid 1992. Juan Antonio Yáñez-Barnuevo war bis April 1991 Leiter der Internationalen Abteilung des Gabinete de la Presidencia del Gobierno und enger Mitarbeiter von Ministerpräsident González. Vgl. auch Carlos Alonso Zaldívar/Manuel Castells u. a., *España fin de siglo*, Madrid 1992, Kap. 6.

⁴¹ Fernández Ordóñez trat aus Gesundheitsgründen auf eigenen Wunsch aus der Regierung aus und starb kurz darauf im August 1992. Nach Castiella und Martín Artajo hat er im 20. Jahrhundert das Amt des Außenministers am längsten innegehabt. Ersetzt wurde er durch den Erziehungsminister, Prof. Javier Solana, einen herausragenden Vertreter der antifranquistischen Studentenopposition; Solana ist eines der frühesten PSOE-Mitglieder.

schen Union verließen spanische Seestreitkräfte während der Golfkrise und der Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien mit Beobachtungsaufträgen die eigenen Hoheitsgewässer⁴². Schließlich muß noch erwähnt werden, daß in den letzten Jahren ein Grundkonsens bei entscheidenden außenpolitischen Themen wiederhergestellt werden konnte. Das zeigte sich nicht zuletzt daran, daß die spanische Verfassung 1992 zum ersten Mal geändert wurde, um sie den Anforderungen des Vertrages von Maastricht anzupassen – mit vollem Einverständnis aller im Parlament vertretenen politischen Parteien.

Kontinuität und Wandel in der spanischen Außenpolitik

Wenn die *Transición* im Innern kein revolutionärer Bruch, sondern eine ausgehandelte grundlegende Reform war, so wäre es äußerst unwahrscheinlich gewesen, wenn auf einem traditionell stark von Kontinuitäten bestimmten Gebiet wie der Außenpolitik zunächst nicht vieles so geblieben wäre, wie es in der langen Nacht des Franquismus gewesen war. Wenn etwa darauf verwiesen wird, daß heute die zentralen Achsen der spanischen Außenpolitik wie zuvor Europa, Lateinamerika oder der Mittelmeerraum sind, so spiegelt diese Aussage lediglich die dreifache internationale Ausrichtung Spaniens wider, die auf geographische, politische, wirtschaftliche, historische und kulturelle Gründe zurückgeht⁴³. Andererseits kann allerdings nicht übersehen werden, daß in all diesen (und anderen) Bereichen die in der *Transición* entwickelte und während der Regierungszeit von Felipe González intensivierte Politik immer neue Akzente gesetzt und grundlegend andere Ziele verfolgt hat, als das während der Diktatur der Fall gewesen war. Schon in der Anfangsphase der *Transición* wurde deutlich, daß die Außenpolitik in enger Beziehung zum demokratischen Wandel stand; sie sollte ihn flankieren, und er war zugleich die Basis für eine neue Politik, die nun Ziele anpeilen konnte, die im franquistischen Spanien unerreichbar oder undenkbar gewesen wären.

Allerdings gelangte die *Transición* im außenpolitischen Bereich erst viel später zum Abschluß als in der Innenpolitik. Unter den historischen und konkreten Bedingungen,

⁴² Die spanische Marine hatte im gesamten 20. Jahrhundert an solcherlei Operationen nicht teilgenommen; abgesehen vom Bürgerkrieg (1936–1939), hatte sie sich seit dem Krieg von 1898 zwischen Spanien und den USA dem Risiko gegnerischen Feuers nicht mehr ausgesetzt. Es ist daher nicht verwunderlich, daß diese Entscheidung während des Golfkrieges in der öffentlichen Meinung entsprechende Emotionen hervorrief. Im Juli 1992 und später gab es, im Zusammenhang mit der Krise des ehemaligen Jugoslawien, kaum Kritik.

⁴³ Celestino del Arenal, *Democracia y política exterior: el largo camino hacia el cambio*, in: José Vidal-Beneyto (Hrsg.), *España a debate*. Bd. 1: *La política*, Madrid 1991, S. 46, behauptet zutreffend: „Nicht die äußeren Bedingungsfaktoren der Außenpolitik haben sich geändert; die Mehrzahl ist vielmehr gleich geblieben. Nicht die großen Konstanten, die von jeher die spanische Außenpolitik charakterisiert haben, haben sich radikal geändert; davon kann keine Rede sein. Was sich geändert hat, ist die Philosophie und der globale Entwurf der außenpolitischen Aktion: warum und wozu man überhaupt Außenpolitik macht. Das hat bereits bestehenden Dimensionen dieser außenpolitischen Aktion einen neuen Sinn gegeben, und es ermöglicht, dieser Außenpolitik neue Dimensionen zu erschließen.“

unter denen der Übergang zur Demokratie stattfand, erfuhr die *Transición* im außenpolitischen Bereich ihren endgültigen Durchbruch erst durch den Beitritt Spaniens zur Europäischen Gemeinschaft. Es erscheint verlockend, darüber zu spekulieren, was geschehen wäre, wenn die Eingliederung in die Europäische Gemeinschaft sich verzögert hätte. Wäre das Referendum über den Verbleib in der NATO dann auch erfolgreich gewesen? Wären die Veränderungen der konzeptionellen Grundlagen, auf denen die spanische Sicherheitspolitik heute ruht, ähnlich ausgefallen? Die kontrafaktischen Überlegungen werden dadurch kompliziert, daß (unabhängig von der Politik der Madrider Regierung) die Veränderungen in Osteuropa und in der Sowjetunion in jedem Fall stattgefunden hätten – und mit ihnen die Neuausrichtungen zahlreicher europäischer Positionen, einschließlich der NATO-Politik.

Tatsache ist, daß den Spaniern in den Jahren 1985 und 1986 klar wurde, daß der von vielen lange Zeit gehegte Wunsch, zum demokratischen Europa zu gehören, durch den Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft endlich Wirklichkeit geworden war. Damit (und nicht schon früher, wie es Regierungschef Calvo-Sotelo verkündet hatte) waren die Bedingungen geschaffen, um eine Teilnahme an anderen Aufgaben ins Auge fassen zu können. Die Verankerung in der EG, in der WEU und in der Atlantischen Allianz führte schließlich auch zur endgültigen Überwindung derjenigen Aspekte in den Beziehungen zu den Vereinigten Staaten, die den Prinzipien von Partnerschaft widersprachen und anachronistisch geworden waren. Davon ausgehend, kann man mit Recht behaupten, daß in der spanischen Außenpolitik nach Franco die Elemente des Wandels gegenüber denjenigen der Kontinuität überwogen.

Javier Tusell/Genoveva García Queipo de Llano

Die Kultur in der Zeit des politischen Umbruchs

In den letzten Jahren der Franco-Diktatur hatte im Bereich der Kultur (zumindest dem Anschein nach) eine Kampfansage an das bestehende politische System stattgefunden. *Paisajes después de la batalla* (Landschaften nach der Schlacht) ist der Titel eines Romans von Juan Goytisolo, der eine allgemeine Mobilmachung der Intellektuellen gegen das Regime anzudeuten scheint. Francos Spanien war aber kein „kulturelles Ödland“ gewesen. Wenn das Land am Ende des Bürgerkrieges auch einen großen Teil der intellektuellen und kulturellen Elite durch Exilierung verlor, hatte sich in den Jahren der Diktatur doch ein nicht unbedeutendes kulturelles Leben entwickelt. Manche Vertreter aus dem Bereich der Kultur arbeiteten mit dem Regime zusammen, andere lebten am Rande des politischen Geschehens, ohne mit dem Regime in Konflikt zu geraten.

Diese Situation änderte sich 1975. Nur wenige Wochen vor Francos Tod fand ein Streik der Schauspieler statt, an dem sich einige der populärsten Darsteller beteiligten und der zur Festnahme der Anführer der Protestbewegung führte. Dieses Ereignis war symptomatisch für das politische Konfliktpotential, das unter Künstlern und Intellektuellen entstanden war und als Zeichen für unmittelbar bevorstehende politische Veränderungen betrachtet werden kann. Gleiches läßt sich auch an den Werken einiger Cineasten feststellen: In Víctor Erices *El espíritu de la colmena* (Der Geist des Bienenkorbes) oder in Carlos Sauras *La prima Angélica* (Die Cousine Angelika) kommt Antifranquismus nahezu unverblümt zum Vorschein¹. Damals wurden auch Romane verboten, die Ausdruck der stärkeren Politisierung des Kulturlebens waren. So konnten etwa *Recuento* (Erinnerung) von Luis Goytisolo (1973) oder *Si te dicen que caí* (Wenn man dir sagt, ich sei gefallen) von Juan Marsé (1973) nur im Ausland herausgebracht werden². Selbst in den bildenden Künsten konnte unverhohlene Regimekritik wahrgenommen werden, der sich einige der bedeutendsten spanischen Künstler anschlossen. *Encuentro* (Begegnung) von Juan Genovés beispielsweise konnte damals als bildhafte Umsetzung der von der Kommunistischen Partei ange-

¹ Zu *La prima Angélica* vgl. ausführlich Hans-Jörg Neuschäfer, Macht und Ohnmacht der Zensur. Literatur, Theater und Film in Spanien (1933–1976), Stuttgart 1991, S. 233–251.

² *Recuento* erschien 1973 in Barcelona, wurde aber in Mexiko gedruckt und 1974 in Spanien beschlagnahmt. Zur wechselhaften Geschichte von *Si te dicen que caí* vgl. Samuel Amell, La narrativa de Juan Marsé, Madrid 1984. Allgemein zum Romanschaffen vgl. José María Martínez Cachero, La novela española entre 1936 y 1980. Historia de una aventura, Madrid 1986.

mahnnten Versöhnung Spaniens mit sich selbst interpretiert werden. Auf diese Weise wurde auch die Kultur (ähnlich wie die Presse) zu einem Motor des politischen Wandels.

Das spanische Kulturleben hatte bereits seit Mitte der sechziger Jahre grundlegende Veränderungen erfahren. Ohne politischen Anspruch, war dieser Prozeß mit den sozialen Veränderungen einhergegangen, die von der wirtschaftlichen Entwicklung ausgelöst worden waren. Das hatte auch zur Bildung eines kleinen Kulturmarktes und ansatzweise zu einer Organisationsstruktur geführt, die ihrerseits bald größere Freiheiten einfordern sollte. Hieraus ließ sich die Annahme ableiten, daß das Entstehen eines demokratischen Systems unmittelbare (und natürlich positive) Auswirkungen auf alle Bereiche des künstlerischen Schaffens haben würde.

1975 trat dies aber nicht ein. Tatsächlich fand die *Transición* auf dem kulturellen Sektor zeitlich verzögert statt. Die politischen Freiheiten brachten die kulturelle Landschaft nicht unmittelbar zum Blühen. Obwohl alle Einschränkungen der künstlerischen Freiheit aufgehoben wurden, blieb die erwartete explosionsartige Entfaltung des künstlerischen Schaffens aus. In der spanischen Kulturszene standen diejenigen Künstler unverändert im Vordergrund, die bereits Mitte der sechziger Jahre hervorgetreten waren. Damals war nicht nur eine Szene von Kunstschaffenden und Trends entstanden, sondern es hatten sich auch jene Vermarktungszirkel und jene Infrastrukturen ausgebildet, die unerlässlich sind, um nach außen zu wirken. Erst Mitte der achtziger Jahre, also zehn Jahre nach Francos Tod, traten neue Künstler und Kunstrichtungen in Erscheinung. Somit kann von einem Kulturzyklus gesprochen werden, der von Mitte der sechziger Jahre bis Mitte der achtziger Jahre, als eine neue Generation die Bühne betrat, reicht. Das herausragendste Merkmal dieses Zyklus scheint auf den ersten Blick die starke Politisierung der Kunst und der Kunstszene zu sein, ein Phänomen, das weder für die Zeit davor noch danach festgestellt werden kann. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß der Weg zur „Selbstanalyse“ oder zur „Wiederentdeckung der Intimität“ bereits Mitte der siebziger Jahre wieder eingeschlagen worden war. In der Literatur etwa war der „soziale Realismus“, den in den fünfziger Jahren Autoren geprägt hatten, die sich dem Kommunismus verpflichtet fühlten, längst überwunden. Die Einheit, die diesen rund zwanzigjährigen Zyklus charakterisiert, läßt sich daher wohl vor allem an der ungebrochenen Dominanz ein und derselben Gruppe von Kunstschaffenden ausmachen. So führten in diesen Jahren Persönlichkeiten wie Luis García Berlanga die Riege der Filmemacher an; bei den Dramatikern waren es Francisco Nieva und Fernando Fernán Gómez, und für die Malerei müssen die Mitglieder der Gruppe *El Paso* genannt werden.

Die Kultur hatte während der *Transición* einen besonderen Stellenwert. Das erklärt sich durch das Zusammentreffen bestimmter Umstände wie den in kulturellen Kreisen besonders ausgeprägten Freiheitsdrang, die persönliche Ausstrahlung populärer Künstler oder die Tatsache, daß die Kultur in immer breiteren Schichten der Gesellschaft Verbreitung fand. José Carlos Mainer kommt sogar zu dem Ergebnis, daß der Begriff Kultur nie einen so hohen Stellenwert hatte wie in der Zeit des Demokratisie-

rungsprozesses³. Der Zauber, der ihr anhaftete, entstand aus der Aura des „Widerspruchsgeistes“, der sie umgab. Die Bedeutung der Kultur wuchs auch mit dem zunehmenden Kunstbedürfnis in der Gesellschaft, was die Politiker wiederum veranlaßte, größere Freiräume für deren Entfaltung zu schaffen.

Hinter dem Begriff Kultur verbergen sich natürlich ganz unterschiedliche Bereiche. Mit Kultur verbinden sich ja oft eher emotionale Gemütsregungen als eine intellektuelle und kritische Auseinandersetzung mit Zeitströmungen. Charakteristisch hierfür ist die Verleihung von Preisen aller Art. Eine Preisverleihung ist nicht nur eine Auszeichnung für einen Künstler, sie ist in gleicher Weise Ausdruck des Engagements und der Sorge um die Kunst von seiten des Preisstifters. Preisverleihungen machen die Kunst zudem zur Nachricht. Diese Entwicklung ist für die heutige Zeit besonders kennzeichnend, sie bedeutet aber nicht, daß damit gleichzeitig eine Steigerung des Niveaus einhergegangen ist. Diese „inflationäre“ Entwicklung brachte es zudem mit sich, daß manche Künstler überdurchschnittlich oft bedacht wurden und nahezu ein Monopol für die Entgegennahme von Preisen erhielten. Auf diese Weise sind in Spanien bestimmte Künstler zu „lebenden Denkmälern“ geworden. Hierbei handelt es sich aber um Einzelfälle, die nicht über die zahlreichen Schwierigkeiten hinwegtäuschen dürfen, gegen die junge Künstler ankämpfen müssen.

Politischer Umbruch und neue kulturelle Erscheinungen

Der Übergang zur freien Entfaltungsmöglichkeit in der Kunst ging schnell vonstatten und bereitete im großen und ganzen keine besonderen Probleme. Im Jahr 1976 wurden beispielsweise nur noch zwei ausländische Spielfilme (der Regisseure Nagisa Oshima und Pier Paolo Pasolini) zensiert und ihre Aufführungen in Spanien verboten. Das geschah zudem nicht unbedingt aus politischen Gründen. Andere Filme wie *Canciones para después de una guerra* (Gesang für die Zeit nach dem Krieg) von Martín Patino oder „Der große Diktator“ von Charlie Chaplin hingegen, die bis dahin verboten gewesen waren, durften nun gezeigt werden. Im Februar 1976 waren die ersten Normen erlassen worden (sie wurden Ende des darauffolgenden Jahres vom Parlament bestätigt), um die Zensur abzuschaffen⁴. Natürlich traten immer wieder kleinere Schwierigkeiten auf, und auch nach Inkrafttreten der Verfassung wurde noch eine Vielzahl von Prozessen angestrengt. Die freie Meinungsentfaltung bahnte sich aber mit der Zeit ihren Weg, ohne auf wirklich ernsthafte Hindernisse zu stoßen, und so wurden auch einige hartnäckige Relikte aus der Vergangenheit, etwa die Zensurmaßnahmen bei Synchronisierungsarbeiten, nach und nach überwunden.

³ José Carlos Mainer, Diez años de vida cultural: síntomas, crisis y cambios, in: Camp de l'arpa 101–102, 7/1982, S. 7–13.

⁴ Zu der Nachwirkung der franquistischen Zensur über 1975 hinaus vgl. Neuschäfer, Macht und Ohnmacht, S. 69 ff.; vgl. auch M. L. Abellán, Censura y literatura peninsulares, Amsterdam 1987.

Lediglich einmal fand in jener Zeit noch ein ernster Anschlag auf die freie künstlerische Meinungsäußerung statt: das 18monatige Aufführungsverbot für Pilar Mirós Spielfilm *El crimen de Cuenca* (Das Verbrechen von Cuenca). Die Zensurstellen waren gegen die Aufführung dieses Films tätig geworden, weil in ihm im Rahmen der Darstellung eines Justizirrtums, der Anfang des Jahrhunderts stattgefunden hatte, Foltermaßnahmen durch die *Guardia Civil* gezeigt wurden. Für die Regierung wurde der Vorfall zu einem peinlichen Problem, da der Antrag auf Aufführungsverbot von der *Guardia Civil* selbst gestellt worden war. Ein Aufführungsverbot war keineswegs zu rechtfertigen; zudem muß aber bedacht werden, daß die Ordnungskräfte während der *Transición* immer wieder (und oftmals nicht zu Unrecht) beschuldigt wurden, Mitglieder der Terrororganisation ETA oder deren Sympathisanten zu foltern⁵.

Obwohl sich ein großer Teil der Intellektuellen nach wie vor zur politischen Linken zählte, fand sich in der Kulturszene (wie auch in anderen Bereichen der spanischen Gesellschaft) keine ausgesprochene Aggressivität weder im Anklagen noch im Verteidigen des franquistischen Regimes. Allerdings wurde in der Kunst sehr häufig auf die Geschichte Spaniens, insbesondere die dreißiger Jahre, Bezug genommen. Die sarkastische Beschreibung der vielen Jagdgesellschaften Francos in Luis García Berlangas Spielfilm aus dem Jahr 1977 *La escopeta nacional* (Das Jagdgewehr der Nation) läßt zur Distanzierung des Betrachters von den Ereignissen ein. Dieses Stilmittel hat Berlanga auch in späteren Werken immer wieder eingesetzt. Ebenso läßt sich der Erfolg der Romane von Fernando Vizaíno Casas nur durch ihren humoristischen Grundton erklären. Hätte dieser nicht bestanden und wäre die Politik mehr in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt worden, dann wären diese Romane⁶ wohl kaum so erfolgreich gewesen. Es ist jedenfalls paradox, daß im Verlauf eines Demokratisierungsprozesses, den die Gesamtheit der Spanier befürwortete, gerade ein Autor, der eindeutig der Rechten zuzuordnen ist, zum meistgelesenen Bestseller-Autor wurde. So entsteht der Eindruck, daß es zwar der ausdrückliche Wunsch der Spanier war, politische Freiheiten zu erlangen, sie gleichzeitig aber Wert darauf legten, den Umbruch nicht zu dramatisieren.

Es ist immer wieder darauf verwiesen worden, daß die Lehren des Demokratisierungsprozesses der dreißiger Jahre (der schließlich in den Bürgerkrieg von 1936 mündete) zu den wichtigsten Faktoren gehörten, um die allgemeine Mäßigung während des politischen Umbruchs der siebziger Jahre zu erklären. Die Erinnerung an diese schlimme Vergangenheit wirkte sich nicht nur auf die Politik, sondern auch auf die Kultur

⁵ Vgl. Augusto M. Torres (Hrsg.), *Cine Español (1896–1988)*, Madrid 1989, S. 305. Eine Stellungnahme der Autoren findet sich in Peter Besas, *Behind the Spanish Lens*, Denver (Col.) 1985.

⁶ Besonders erfolgreich waren die Romane: *De „camisa vieja“ a chaqueta nueva* (Crónica de una evolución ideológica), Barcelona 1976; *Hijos de papá*, Barcelona 1977; *La boda del señor cura*, Barcelona 1978; ... *y al tercer año, resucitó*, Barcelona 1978; *Niñas ... ¡al salón!*, Barcelona 1978; *Un año menos*, Barcelona 1979; *¡Viva Franco! (con perdón)*, Barcelona 1980. Zu Vizaíno Casas vgl. Julio Rodríguez Puértolas, *Literatura Fascista Española*, 2 Bde. Madrid 1986 (Bd. 1 Geschichte, Bd. 2 Anthologie).

aus. Spielfilme wie *Las bicicletas son para el verano* (Die Fahrräder sind für den Sommer) von Fernando Fernán Gómez (1982), *La vaquilla* (Das Kalb) von Luis García Berlanga (1984) oder der erst 1989 erschienene Streifen *Ay Carmela* von Carlos Saura haben die Erfahrungen des Bürgerkrieges zum Thema. In der Literatur finden sich analoge Beispiele, etwa im Roman *Las guerras de nuestros antepasados* (Die Kriege unserer Vorfahren) von Miguel Delibes.

Die Änderung der politischen Struktur des Landes hatte in drei Bereichen unmittelbare Auswirkungen auf die Kultur: zum einen in der Schaffung eines Ministeriums für kulturelle Angelegenheiten, zum anderen in bestimmten Aspekten der neuen Verfassung, schließlich in der Auseinandersetzung mit der Vielsprachigkeit Spaniens. Es ist unerlässlich, auf diese Aspekte (insbesondere auf letzteren) einzugehen, um die Entwicklung der Kultur in Spanien richtig beurteilen zu können.

Das Kulturministerium entstand im Juli 1977, unmittelbar nach den Wahlen. Es war damals für einen großen Aufgabenbereich, der etwa auch die „soziale Wohlfahrt“ umfaßte, zuständig. Dadurch wurde natürlich zugleich seine Handlungsfähigkeit stark eingegrenzt. Diese großen Aufgabenfelder hatten sich daraus ergeben, daß dem Kulturministerium der größte Teil der Zuständigkeiten des früheren *Movimiento Nacional* samt seines Beamtenapparats übertragen worden war. Obwohl kurz darauf die Zuständigkeit für die „soziale Wohlfahrt“ bereits wieder aus dem Aufgabenbereich des Ministeriums ausgegliedert wurde, blieb ein gravierendes Problem bestehen, das bei der Schaffung des Kulturministeriums entstanden war: Es hatte einen Beamtenstab übernommen, der zwar enorm groß, aber für die Verwaltung von Museen, Bibliotheken oder Archiven kaum vorbereitet war. Dieser Mangel an geeigneten Mitarbeitern sollte zu einem chronischen Problem für das Kulturministerium werden.

Zu diesen Startschwierigkeiten kamen jene Probleme hinzu, die sich aus der instabilen politischen Situation unter den UCD-Regierungen ergaben. Damals wurde dem Kulturministerium nur geringe Bedeutung beigemessen, und so standen an seiner Spitze Personen, die entweder keinerlei Interesse für das Ressort aufbrachten oder lediglich aus parteipolitischen Gründen im Kabinett vertreten sein mußten. Das blieb nicht ohne Konsequenzen: Zwischen 1977 und 1982 wurde das Amt des Kulturministers fünfmal neu besetzt, die durchschnittliche Verweildauer an der Spitze des Ministeriums betrug somit keine 50 Wochen. In einigen „Generaldirektionen“ des Ministeriums war die Fluktuation sogar noch größer. Von 1978 bis 1981 wurde der Posten des *Director General de Cine* (Ressortchef für das Filmwesen) fünfmal neu besetzt. Diese Situation beruhigte sich erst mit der Regierungsübernahme durch die Sozialisten und der siebenjährigen Amtszeit von Javier Solana als Kulturminister. Erst dann erhielt dieser Verwaltungsapparat Stabilität.

Während der Ausarbeitung der Verfassung gab es nur wenige Dissenspunkte in kulturellen Fragen. Im Parlament wurde damals nur wenig über diesen Bereich debattiert. Gleichzeitig ergaben sich aber aus den Bestimmungen der Verfassung eine Vielzahl von Konsequenzen für das Kulturwesen. So legte die Verfassung etwa fest, daß die offizielle Landessprache Kastilisch (und nicht Spanisch) war, räumte anderen Regionalsprachen

aber ebenfalls einen offiziellen Status ein⁷. Die Kompetenzaufteilung zwischen den Regionalverwaltungen und der Zentralregierung sah zudem vor, daß die Autonomen Gemeinschaften entsprechend dem Art. 8 der Verfassung weitgehende Rechte im Kulturbereich erhalten sollten. Der Zentralregierung blieb lediglich die Zuständigkeit für einige wenige Bereiche sehr allgemeinen Charakters; außerdem erhielt sie die Aufgabe übertragen, das Kulturwesen der einzelnen Regionen miteinander in Verbindung zu bringen. Diese Situation hat dazu geführt, daß die Notwendigkeit eines Kulturministeriums inzwischen sogar grundsätzlich in Frage gestellt worden ist, da dessen Kompetenzen sehr eingeschränkt seien und die Ausgaben des Ministeriums, so ein häufiger Vorwurf, außerdem fast ausschließlich der Hauptstadt zugute kämen. In der Tat wird über die Hälfte des Etats in Madrid ausgegeben. Dieser Umstand ist aber darauf zurückzuführen, daß versucht wurde, in der spanischen Hauptstadt endlich eine (bis dahin inexistente) moderne kulturelle Infrastruktur zu schaffen. Ein beachtliches Problem ist in der Zwischenzeit daraus entstanden, daß schon die Existenz eines Kulturministeriums von den autonomen Verwaltungen als Gefahr für ihre Eigenständigkeit betrachtet wird. Dieser Konflikt wurde beispielsweise bei der Aufteilung des Nachlasses von Salvador Dalí zwischen der katalanischen *Generalitat* und der Zentralregierung in Madrid nur allzu deutlich. Katalonien ist es auch, das bisher am häufigsten und nachdrücklichsten die Notwendigkeit eines zentralen Kulturministeriums in Frage gestellt hat. Gleichzeitig war es aber, wie sich im Übereinkommen zwischen Kulturminister Jorge Semprún und seinem katalanischen Kollegen Guitart aus dem Jahr 1990 gezeigt hat, auch durchaus in der Lage, konkrete Kulturprogramme mit Madrid zu vereinbaren.

Das folgenreichste Problem, mit dem sich das Kulturwesen nach der Verabschiedung der Verfassung konfrontiert sah, betraf die Vielsprachigkeit des Landes⁸. Im Hinblick auf die Sprachen Katalanisch, Baskisch und Galicisch, die bis dahin keinerlei Sonderstatus gehabt hatten, haben sich in sehr kurzer Zeit bedeutende Veränderungen ergeben. Zum einen haben verschiedene Gesetze die rechtliche Gleichstellung dieser Sprachen mit dem Kastilischen bewirkt⁹. Zum anderen ist diese Gleichstellung durch den Aufbau eines entsprechenden regionalen Erziehungswesens erst möglich geworden¹⁰. Diese beiden Faktoren haben, zusammen mit der Existenz autonomer Verwaltungen, schließlich dazu geführt, wie das Beispiel Katalonien zeigt, daß in einem nur kurzen Zeitraum eine tatsächliche Gleichstellung der Sprachen erreicht werden konnte. Die Veränderungen sind unübersehbar: So müssen beispielsweise in Katalonien seit

⁷ Vgl. hierzu die Beiträge von Francisco Rubio Llorente und Andreas Hildenbrand in diesem Band sowie allgemein Miguel Siguán, *España plurilingüe*, Madrid 1992.

⁸ Zur Entwicklung der Kultur in den ersten 15 Jahren nach Francos Tod vgl. Amell/García Castañeda, *La cultura española*; Benassar/Bessieres, *Le défi espagnol*; Conte, *Una cultura*; Equipo Reseña, *Doce años*; Marías, *Reflexión*; *Sistema* Nr. 100, 1, (1991), (darin die Beiträge von Roberto Mesa und José Luis Abellán zu kulturellen Aspekten).

⁹ Vgl. u. a. Rafael Alemany Ferrer (Hrsg.), *Els processos de normalització lingüística a l'Estat espanyol actual*, Alacant 1988.

¹⁰ Vgl. die entsprechenden Artikel in Bernecker u. a., *Spanien-Lexikon*.

1988 Kenntnisse im Katalanischen nachgewiesen werden, um ein Lehramt übernehmen zu können, während noch 1981 drei Viertel aller Lehrkräfte dieser Sprache nicht mächtig waren. Die junge Generation ist inzwischen bereits zweisprachig. Diese Tatsache birgt auch Probleme in sich, die in *Euskadi* (Baskenland) allerdings größer als in anderen Regionen sind, denn zum einen wird das Baskische dort lediglich von einem Viertel der Bevölkerung gesprochen, und zum anderen weitet sich der Gebrauch des *euskara* in dieser Region nur sehr langsam aus. Nur jeder fünfte Lehrer hat beispielsweise Kenntnisse im Baskischen. In der Nachbarregion Navarra wird die baskische Sprache auch gesprochen, allerdings nur in bestimmten Gegenden. Dort hat das Baskische ebenfalls einen offiziellen Status. Bei allen Schwierigkeiten leisten aber regionale Fernsehsender (die allerdings sehr kostspielig sind) einen entscheidenden Beitrag, um die eigenständigen Sprachen in den verschiedenen Regionen immer stärker zu etablieren¹¹.

Das Sprachenproblem hat vielerorts Sorgen hervorgerufen. Die *Real Academia de la Lengua* (Akademie für Sprache) befürchtete etwa Nachteile für diejenigen, die lediglich Kastilisch sprechen. Das bedeutendste Problem im Zusammenhang mit der Übertragung der Kulturhoheit an die verschiedenen autonomen Verwaltungen ist allerdings die Neigung der Autonomen Gemeinschaften, sich in kulturellen Angelegenheiten abzuschotten und sich ausschließlich auf die regionale Eigenständigkeit zu konzentrieren. Damit geht ein regionen- und länderübergreifendes Kulturverständnis verloren. Diese Tatsache wird in Katalonien besonders deutlich, da diese Region früher ein Eingangstor für neue kulturelle Strömungen aus dem Ausland war. Heute hingegen neigt Katalonien dazu, sich abzukapseln und lediglich die eigenen Traditionen zu pflegen (etwa durch die ewige Betonung der Verbindung Barcelonas mit dem Jugendstil Gaudís und Güells). Auf diese Weise verschließt sich die katalanische Hauptstadt neuen Ideen und verliert vor allem jene avantgardistische Rolle, die sie zuvor gehabt hatte.

Hauptmerkmale der spanischen Kulturszene

Ein bestimmendes Kennzeichen der Kultur während des Übergangs zur Demokratie waren zweifelsohne die Anstrengungen zur Wiedergewinnung jenes geistigen Gutes, das aus politischen Gründen verschüttet oder verbannt worden war. Das hat allerdings oft den Eindruck erweckt, daß die spanische Kultur in dieser Zeit rückwärtsgewandt gewesen sei und sich epigonenhaft an Vergangenen orientiert habe, anstatt sich neuen Ideen zu öffnen. Dieser Prozeß der Wiedergewinnung war allerdings nichts anderes als die Fortsetzung eines Prozesses, der bereits Mitte der sechziger Jahre begonnen hatte. In den Jahren der *Transición* wurde er jedoch bis Mitte der achtziger Jahre entschlossener und umfassender fortgeführt. Die Verleihung des Nobelpreises für Literatur an Vicente Aleixandre im Jahr 1977 sowie die feierliche Begehung des

¹¹ Vgl. Diputación General de Aragón, I jornadas sobre televisión autonómica, Zaragoza 1984.

hundertsten Jahrestages der Gründung der *Institución Libre de Enseñanza* (Freie Bildungsanstalt) im Jahr davor können in diesem Zusammenhang als Zeugnis der Anstrengungen Spaniens gewertet werden, an seine liberalen Traditionen anzuknüpfen¹². Der Tendenz nach kann gesagt werden, daß die UCD-Regierungen auf die liberalen Traditionen Bezug nahmen, während die Regierungen des PSOE die Wiedergewinnung „linken“ Gedankengutes anstrebten. Die Wiederanknüpfung an unterbrochene kulturelle Traditionen hatte für UCD und PSOE einen ähnlich hohen Stellenwert. Die Rückkehr einer großen Gestalt des spanischen Kulturlebens, die während des Franquismus im Exil gelebt hatte, bot stets einen willkommenen Anlaß für ausgedehnte Feierlichkeiten, Preisverleihungen und Gedenkveranstaltungen. Auf diese Weise bot sich gleichzeitig die Möglichkeit, die wiedergewonnenen und rehabilitierten Teile der spanischen Kultur einer breiten Öffentlichkeit zu vermitteln.

Allerdings nahm diese Praxis mit der Zeit überhand, und der gezeigte Eifer, „verschüttete“ Kulturgüter wieder ans Tageslicht zu bringen, nahm teilweise groteske und lächerliche Formen an. Selbstverständlich mußte die Verstümmelung der Kultur während des Franquismus überwunden werden, nach und nach begann aber ein gewisser „Vergangenheitsfetischismus“ um sich zu greifen. Das kam beispielsweise darin zum Ausdruck, daß allen möglichen Institutionen, etwa dem *Centro de Estudios Históricos* (Historisches Institut) oder der *Residencia de Estudiantes* (Akademisches Gästehaus), Bezeichnungen aus früheren Zeiten verpaßt wurden, wodurch der Eindruck entstehen sollte, daß allein diese Umbenennung den genannten Institutionen zusätzliches Ansehen verleihen würde. Zuweilen verhielt man sich auf der einen Seite auch sehr unkritisch gegenüber den „ausgegrabenen“ Kulturgütern, während auf der anderen Seite mit der Kulturproduktion des Franquismus recht ungerecht verfahren wurde. Immer wieder wurde der unrichtige Eindruck erweckt, als sei Spanien in den Jahren der Franco-Diktatur ein kulturelles Brachland gewesen. Es erscheint auch paradox, daß in einer Zeit, in der so großer Wert auf die Vergangenheit gelegt wurde, die Frühpensionierung von Ordinarien vorangetrieben wurde. Die „Rückbesinnung“ ging wohl von einer Generation aus, die von der unmittelbaren Vergangenheit nichts wissen wollte und diese bewußt überging, um an weiter zurückliegende Zeiten anzuknüpfen¹³.

Die entscheidenden Maßnahmen zur Wiedergewinnung von Kulturgütern wurden von den UCD-Regierungen ergriffen. In jenen Jahren kehrten auch die großen Gestalten des spanischen Kulturlebens nach und nach aus dem Exil zurück. Zuerst kamen einige Mitglieder der sog. „Generation von 1914“, etwa Salvador de Madariaga oder Claudio Sánchez Albornoz. Nach den Wahlen des Jahres 1977 folgten dann Rafael Alberti, Jorge Guillén und Juan Larrea, die der „Generation von 1927“ zugeordnet werden. Es dauerte auch nicht lang, bis die Theaterstücke von Rafael Alberti auf spanischen Bühnen aufgeführt wurden. Auch die Werke anderer Autoren wie Ramón María

¹² Zu Aleixandre vgl. Winfried Kreutzer, Grundzüge der spanischen Literatur des 19. und 20. Jahrhunderts, Darmstadt 1982, S. 158 ff.; zur *Institución Libre de Enseñanza* und den Einfluß, den die Philosophie des „*Krausismo*“ auf sie hatte, vgl. Bernecker, Sozialgeschichte, S. 176–178.

¹³ Vgl. Miculescu, Bildungsreform.

del Valle-Inclán oder Federico García Lorca, die zwar keine Zeitgenossen, aber nach wie vor politisch brisant waren, konnten sich nun endgültig durchsetzen¹⁴. Auch einige bildende Künstler kehrten jetzt zurück. Manche, etwa der Maler Eduardo Arroyo, waren Exilierte¹⁵; andere wie beispielsweise Carlos Saura waren zwar nicht ins Exil gezwungen worden, hatten es aber vorgezogen, während des Franquismus im Ausland zu leben. Diese Haltung hatten auch Schriftsteller wie Jorge Sempurrn und Juan Goytisoló eingenommen. Der berühmteste aller „Exilierten“ war zweifelsohne Picassos *Guernica*. Das Bild kam nach langwierigen und ungewöhnlich hartnäckigen Verhandlungen im September 1981 nach Spanien zurück. *Guernica* war *das* Symbol für die Aussöhnung des Landes mit sich selbst. Mit einer umfangreichen Retrospektive seines Werkes – die Ankunft des Bildes fiel zudem mit dem 100. Geburtstag des Künstlers zusammen – gehörte Picasso schließlich wieder zu Spanien¹⁶. Die Wiedergewinnung der Werke anderer Maler, etwa von Joan Miró, hatte teilweise schon früher begonnen. Die „Rückholung des Exils“ bildet auch den Hintergrund des Films *Volver a empezar* (Neuanfang) von José Luis Garcí; bemerkenswerterweise erhielt gerade dieser Film 1982 einen Oscar. Natürlich besteht hier ein direkter Zusammenhang mit den politischen Ereignissen, die damals in Spanien stattfanden¹⁷.

Mit dem Regierungsantritt der Sozialisten wurde diese Politik fortgeführt, wenngleich das Gros der Arbeit zu diesem Zeitpunkt bereits geleistet war. Hatte etwa unter einer UCD-Regierung eine sachliche Ausstellung über den Spanischen Bürgerkrieg stattgefunden, so gab es jetzt unter dem PSOE eine zum Exil in Mexiko. 1984 war mit der Rückkehr von María Zambrano, die 45 Jahre im Ausland verbracht hatte, schließlich auch das spanische Exil zu Ende. Die Wunden aus den Zeiten des Bürgerkrieges waren im Kulturleben inzwischen eigentlich schon verheilt. Pedro Laín war einer der wenigen Intellektuellen, die noch mit ihrer eigenen Vergangenheit abrechneten, als er unter dem Titel *Descargo de conciencia* (Gewissensentlastung) 1976 seine Memoiren veröffentlichte.

In der Zeit der UCD-Regierungen wurde die Bemühung um die Rückgewinnung von Kulturgütern von einer weiteren Maßnahme begleitet, die am besten mit „Wiedergutmachung“ umschrieben werden kann. Dahinter stand der Gedanke, daß jeder *den* Platz in der Gesellschaft einnehmen sollte, der ihm aufgrund seiner Leistungen zukam. Damit sollten politisch motivierte Benachteiligungen beseitigt werden. So wurde etwa den bildenden Künstlern Antoni Tapiès und Eduardo Chillida, neben vielen weiteren Ehrungen und Ausstellungen ihrer Werke, die *Medalla de Oro de Bellas Artes* („Medaille der Schönen Künste in Gold“) verliehen. Bei dieser Gelegenheit sagte Tapiès, diese Ehrung sei nicht nur eine Anerkennung seiner Person, sie stelle vielmehr auch *seine* Anerkennung der kulturellen Einrichtungen des Landes dar.

¹⁴ Als Überblick über das Theater in der Demokratie vgl. Equipo Reseña, *Doce años*.

¹⁵ Zu Arroyo sowie allgemein zur spanischen Kunst in den achtziger Jahren vgl. *Kunstforum*, Bd. 94, April/Mai 1988.

¹⁶ Vgl. ausführlich Jutta Held (Hrsg.), *Der Spanische Bürgerkrieg und die bildenden Künste*, Hamburg 1989.

¹⁷ Vgl. Mainer/Hopewell, *El cine español*.

Damit ging auch auf der kulturellen Ebene in Erfüllung, was Adolfo Suárez auf der politischen vorexerzierte: Es ging um die Übertragung der gesellschaftlichen Veränderungen auf die Institutionen. Dieser Vorgang kann anhand vieler Beispiele veranschaulicht werden. Auf den Bühnen etwa wurden Stücke von Antonio Buero Vallejo oder José Martín Recuerda gespielt, deren Aufführung bis dahin untersagt gewesen war; das *Ballet Nacional* wurde unter die Leitung des als radikal geltenden Antonio Gades gestellt usw. Nur vereinzelt könnte von einer gewissen Parteilichkeit bei der Anerkennung künstlerischer Leistungen gesprochen werden. So erhielt etwa Rafael Alberti zwar den *Premio Nacional de Teatro*, doch wurde ihm der *Premio Cervantes*, die höchste kulturelle Auszeichnung, die in Spanien vergeben wird, erst unter der sozialistischen Regierung verliehen. Selbst König Juan Carlos spielte beim Versuch, das Kulturleben mit den verschiedenen offiziellen Organismen und Institutionen zu verbinden, eine bedeutende Rolle. Die Monarchie erhielt auch aus künstlerischen Kreisen weitaus mehr Unterstützung als andere Monarchien Europas. Juan Carlos setzte hier ganz bewußt neue Akzente; der Unterschied zu seinem Großvater Alfons XIII. war in dieser Hinsicht eklatant.

Ein weiteres wichtiges Merkmal der Kultur bestand in den Jahren der *Transición* darin, daß sie in allen gesellschaftlichen Schichten auf eine immer größere Akzeptanz stieß. Anders als früher ging von der Kunst nun eine allgemeine Anziehungskraft aus. Sie entwickelte sich zu einem „Konsumprodukt“ für breite Bevölkerungsschichten. Diese Entwicklung zeigt sich beispielsweise an den Besuchern, die zu Hunderttausenden die großen Dalí- und Picasso-Ausstellungen besichtigten. Sie schlägt sich aber auch in der Zahl der in Spanien herausgegebenen Bücher nieder (Anfang der achtziger Jahre war diese Zahl auf 40 000 angestiegen). Auch die deutliche Vergrößerung des Angebotes auf dem Musikmarkt oder die Bedeutung, die eine Kunstmesse wie ARCO heutzutage in Spanien besitzt, sind für diese neue Situation kennzeichnend¹⁸. Die Velázquez-Ausstellung im Madrider Prado-Museum Anfang 1990 zog in zwei Monaten mehr Besucher an (es wurden in dieser Zeit zudem fast 500 000 Ausstellungskataloge verkauft) als während der dreieinhalb Monate, in denen die Ausstellung im Metropolitan Museum of Art in New York zu sehen gewesen war. Für die städtische Mittelschicht sind Konzert- oder Ausstellungsbesuche am Wochenende zu einem normalen Ereignis geworden. Das kulturelle Angebot Madrids oder Barcelonas kann zudem mit dem jeder anderen europäischen Großstadt mithalten. Diese „Vermassung“ der Kunst ging auch nicht unbedingt zu Lasten der Qualität des Angebots. Die Filmproduktionen etwa, die den größten Publikumserfolg hatten, wurden durchaus hohen künstlerischen Ansprüchen gerecht. Als Beispiel kann die Verfilmung zweier Romane von Camilo José Cela und Miguel Delibes dienen, den beiden herausragendsten Autoren im Spanien Francos: *La colmena* (Der Bienenkorb) und *Los santos inocentes* (Die heiligen Narren). Gleichzeitig hat aber auch eine Tendenz eingesetzt, alles Mögliche als Kultur und Kunst zu bezeichnen, selbst wenn es sich dabei lediglich um Amüsementveranstaltungen handelt. Diese Tendenz

¹⁸ Vgl. Uta Maria Reindl, *Das Forum*, in: *Kunstforum*, S. 237–240.

kann wahrscheinlich in erster Linie auf das Prestige zurückgeführt werden, das vom Begriff Kunst mittlerweile ausgeht. Die allgemeine „Vergesellschaftung“ der Kultur, die sich 1991 durch 45 Millionen verkaufte Tonträger widerspiegelt, ist allerdings mehr Kennzeichen einer Freizeitgesellschaft als Ausdruck einer „Kultivierung“ von Rang.

Die Zahlen, die bisher genannt wurden, täuschen über die tatsächlichen kulturellen Gewohnheiten der Spanier hinweg. 1992 ist die Einstellung zur Musik oder zu den bildenden Künsten wohl dem ähnlich, das in Frankreich anzutreffen ist. Es darf aber nicht vergessen werden, daß in Spanien gerade im Bereich Musik, sowohl bei der Musikausbildung als auch bei der Bildung eigenständiger Orchester, nach wie vor große Defizite zu beklagen sind. Madrid bietet, gemessen an seiner Einwohnerzahl, nicht einmal die Hälfte an Aufführungen, die etwa in Paris besucht werden können. Die größten Unterschiede im kulturbezogenen Verhalten der Spanier und der übrigen Europäer sind allerdings in den Lesegewohnheiten festzustellen. Die audiovisuelle Technik hat in Spanien nicht nur Einzug gehalten, sie hat den Markt vielmehr überrannt. Die Anzahl der herausgegebenen Bücher sagt somit nichts über die Lesefreudigkeit der Spanier aus. Spaniens Büchermarkt braucht zwar den internationalen Vergleich nicht zu scheuen, die Auflagen sind aber sehr klein. Ein Großteil dieser Bücher sind zudem Übersetzungen, was darauf hinweist, daß der spanischen Literatur eigentlich eine nur periphere Bedeutung beigemessen wird. Etwa 25 Prozent aller Haushalte in Spanien kaufen für gewöhnlich keine Bücher, und lediglich ein gleich großer Prozentsatz erwirbt mehr als ein Buch im Monat. Außerdem verfügen nur 28 Prozent aller Haushalte über etwas, was im entferntesten als Hausbibliothek bezeichnet werden könnte, und die Zahl der Bibliotheksbesucher nahm in den letzten Jahren um nur 3 Prozent zu. Am besorgniserregendsten ist aber die Situation auf dem Zeitungsmarkt: In Spanien werden weniger Zeitungen gelesen als beispielsweise in Irland¹⁹.

Diese Gewohnheiten müssen mit dem Bildungsniveau und vor allem dem Bildungsangebot in Zusammenhang gebracht werden. Während der *Transición* fand die dringend notwendige Umstrukturierung des Erziehungswesens nicht statt. Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Regierungspartei UCD verhinderten damals die dafür erforderlichen legislativen Reformen. Diese Situation sollte sich erst mit der Machtübernahme durch den PSOE ändern. Die *Pactos de la Moncloa* hatten allerdings dazu beigetragen, die drängendsten Probleme zu entschärfen, indem eine Vielzahl neuer Schulplätze geschaffen und die Stellensituation für einen Großteil des Lehrkörpers konsolidiert wurden. Damit erhielt insbesondere die Sekundarstufe endlich eine solide Grundlage. Zwischen 1975 und 1985 stiegen die Schülerzahlen in diesem Bereich um 50 Prozent an, und heutzutage ist der Besuch des Gymnasiums allgemein üblich geworden. Das Hochschulwesen befindet sich inzwischen auf einem ähnlichen Weg. Hier ist beispielsweise der Frauenanteil deutlich größer geworden, ein Emanzipationsprozeß, in dem sich die Veränderungen widerspiegeln, die in der spanischen Gesellschaft stattgefunden haben.

¹⁹ Vgl. Helmuth Bischoff, *Die spanische Presse*.

Gesetzgebung und kulturelle Einrichtungen

Wenn die freie künstlerische Entfaltung und der allgemeine Zugang zur Kultur zu den positivsten Ergebnissen der Transición zählen, so zeigten sich andererseits im Übergangsprozeß legislative und strukturelle Mängel, die allerdings ein Vermächtnis des Franquismus waren. Die spanische Kulturgesetzgebung war durchweg veraltet. Gleichzeitig ergaben sich aus der neuen politischen Situation bestimmte Probleme, die aus den veränderten Erfordernissen der Kulturschaffenden und aus deren Verhältnis zum neuen Staatswesen entstanden waren. Die politische Instabilität der UCD-Regierungen und die Vorrangigkeit anderer Reformen verzögerten zudem die Verabschiedung notwendiger Gesetze, etwa zur Förderung von Stiftungen oder zum Schutz des kulturellen Erbes. Was dieses letztgenannte Vorhaben anbelangt, sollte erst nach der Regierungsübernahme durch den PSOE ein entsprechendes Gesetz verabschiedet werden, wenngleich eine von der UCD ausgearbeitete Vorlage inhaltlich wohl nur unwesentlich anders ausgefallen wäre. In der *Ley de Patrimonio Histórico* („Gesetz über das kulturelle Erbe“) aus dem Jahr 1985 sind alle nur möglichen Vorkehrungen getroffen worden, um das Kulturerbe zu schützen, das zu den reichsten und wertvollsten der Welt gehört. In diesem Punkt waren sich die Vertreter aller politischen Parteien einig.

Dieses Verhalten entspricht gleichzeitig einer gewandelten inneren Einstellung zur eigenen Kultur: In Spanien war das Verantwortungsgefühl für die Bewahrung und Sicherung des kulturellen Erbes allmählich gewachsen. Das eigentliche Problem lag nicht in der Formulierung solcher Absichtserklärungen, sondern in der Art und Weise, wie diese später umgesetzt werden sollten. Trotz guter Vorsätze ist dem Staat möglicherweise zuviel zugemutet worden, indem ihm die Verantwortung für eine Vielzahl von Plänen und Projekten übertragen wurde, deren Durchführung er nicht garantieren konnte. So ist noch Jahre nach der Verabschiedung dieses Gesetzes kein Inventar der Kulturdenkmäler in Spanien erstellt worden. Auch das Vorhaben, ein Prozent des Etats für öffentliche Baumaßnahmen an kulturbezogenen Projekten zu verwenden, ist bis heute nicht realisiert worden. Möglicherweise hatten jene Maßnahmen den größten Erfolg, die die private Initiative stimulierten, etwa indem die Möglichkeit geschaffen wurde, Steuerschulden mit Kunstwerken zu begleichen. In anderen Bereichen, wie zum Beispiel beim Urheberrecht, sind ebenfalls Verbesserungen der Rechtslage vorgenommen worden, doch hat bisher die gesetzliche Neuregelung für das Stiftungswesen nicht stattgefunden.

Ein deutliches Merkmal der Veränderungen ist die zunehmende Bedeutung der Privatinitiative bei der Pflege des Kulturerbes. Schätzungen von 1988 zufolge erbrachte das private Engagement in diesem Bereich etwa zehn Prozent der für Kultur insgesamt ausgegebenen Finanzmittel. Die Tendenz ist weiter steigend, und der private Anteil könnte – obwohl diese Gelder nicht immer in wünschenswerter Weise verwendet wurden – noch deutlich größer sein, wenn die nötigen Anreize bestünden. Die zur Zeit geltenden gesetzlichen Regelungen sind nach wie vor unzureichend, und so wird die

Transición in gewisser Weise erst dann zum Abschluß kommen, wenn die civil society auch in diesem Bereich zum Protagonisten geworden ist.

Gesetzliche Bestimmungen führen nicht automatisch zu einer Steigerung der künstlerischen Kreativität, sie verbessern aber die Ausgangssituation. Die gleiche Wirkung geht von den verschiedenen Einrichtungen und Institutionen aus, die der Förderung der Kultur dienen. Zu Beginn der Transición war die Situation allerdings äußerst schwierig, da zum einen die für Kulturausgaben vorgesehenen Haushaltsmittel völlig unzureichend waren, zum anderen ein nur geringer Mitarbeiterstab zur Verfügung stand. In ganz Spanien wurde beispielsweise weniger Museumspersonal beschäftigt als im Pariser Louvre allein. Die sardische Stadt Sassari beschäftigte, um ein weiteres Beispiel zu nennen, mehr Archäologen als der gesamte spanische Staat. Bereits die UCD unternahm beachtliche Anstrengungen, um den Kulturretat aufzustocken; so verdreifachten sich etwa die Summen, die für die Instandsetzung von Denkmälern vorgesehen waren. Unter den PSOE-Regierungen wurde diese Entwicklung fortgesetzt, insbesondere nachdem Mitte der achtziger Jahre die Wirtschaftskrise überwunden war. (1986 stieg das Budget des Kulturministeriums um über 60 Prozent.) Auch in diesem Bereich wird somit der Beitrag deutlich, den die Sozialisten für die Stabilisierung der Demokratie geleistet haben. Die Vorhaben für radikale Innovationen, die noch im PSOE-Programm von 1982 zu lesen gewesen waren (etwa der „kulturelle Nationalismus“ oder die Instrumentalisierung der Kultur für politische Zwecke), waren allerdings bald vergessen oder zeitigten nach deren Umsetzung eine nur begrenzte Wirkung. Indes führte der PSOE die zu Beginn der Transición angepackte Arbeit fort: Wiedergewinnung der während des Franquismus „verbannten“ Kulturgüter sowie Errichtung einer geeigneten Infrastruktur für das Kulturwesen.

Nach und nach entstanden so neue staatliche Kultureinrichtungen. Dieser Vorgang hatte unter der UCD zwar etwas zögerlich eingesetzt, war aber für die spätere Entwicklung richtungsweisend. Nach dem Machtantritt der Sozialisten gewann er zusätzlich an Dynamik, obgleich sich insgesamt von einem Kulturbereich zum anderen deutliche Unterschiede ausmachen lassen. So ist es eigentlich ein Rätsel, weshalb gerade die Schaffung des *Instituto Cervantes* (1990) zur Vermittlung der spanischen Kultur und Sprache im Ausland so lange auf sich warten ließ. Die Liberalisierung des Buchmarktes ging ebenfalls nur sehr schleppend voran. Erst unter der sozialistischen Regierung wurde schließlich die Auflösung der *Editora Nacional* (Staatliches Verlagshaus) und des *Instituto Nacional del Libro Español* (Staatliches Institut für das Buchwesen) verfügt. Im Bereich des Films fanden schon früh institutionelle Veränderungen statt. So wurde von einer UCD-Regierung die *Filmoteca Nacional* (Staatliches Zentrum für das Filmwesen) ins Leben gerufen und deren Leitung Luis García Berlanga übertragen. Auch die Schaffung des *Centro Dramático Nacional* (Nationales Institut für das Schauspielwesen) ging auf eine UCD-Initiative zurück²⁰. Weitere öffentliche Institutionen, die der Förderung des klassischen oder experimentellen Theaters dienen soll-

²⁰ Siehe Equipo Reseña, Doce años.

ten, entstanden allerdings erst Mitte der achtziger Jahre, als die wirtschaftliche Situation des Landes eine deutliche Aufstockung des Etats für diese Art Ausgaben möglich machte. Auch im Bereich der Musik ging sowohl die Verpflichtung erstrangiger Dirigenten, die im Ausland beachtliche Erfolge gefeiert hatten, als auch das Programm für den Bau von Konzerthallen auf Initiativen der UCD-Regierungen zurück. Die entscheidenden staatlichen Förderungsinitiativen für die bildenden Künste wurden allerdings von der sozialistischen Regierung ergriffen, obwohl auch hier die UCD bereits beachtliche Vorarbeiten geleistet hatte. Sowohl die Einrichtung des *Museo y Centro de Arte Reina Sofía* als auch die Unterbringung der Sammlung Thyssen-Bornemisza in Madrid wären aber nicht möglich gewesen, wenn nicht ein entsprechendes Bedürfnis der Bevölkerung nach zeitgenössischer Kunst bestanden hätte. Durch diese und andere kulturelle Einrichtungen in verschiedenen Autonomen Gemeinschaften, etwa Katalonien, Valencia oder den Kanaren, hat das spanische Kulturleben ein stark kosmopolitisches Flair erhalten. Die Kontinuität zwischen der Politik der UCD und der des PSOE ist unübersehbar. Sie kommt nicht zuletzt auch darin zum Ausdruck, daß nach dem politischen Machtwechsel die Leitung einiger neugeschaffener Institutionen keine personellen Veränderungen erfuhr; Luis García Berlanga oder Adolfo Marsillach beispielsweise blieben auf ihren Posten.

Die Schaffung einer Infrastruktur für die Kultur reicht für gewöhnlich nicht aus, um die Kreativität in bestimmten Bereichen zu fördern. Dies beweist sich insbesondere in jenen Sektoren des kulturellen Schaffens, die – wie die Filmwirtschaft – einen eigenständigen Industriezweig darstellen. Mit 188 produzierten Spielfilmen stellt das Jahr 1976 einen Höhepunkt in der spanischen Filmwirtschaft dar. Seitdem geriet der Sektor in eine Krise, die trotz einer zwischenzeitlichen Erholungsphase bis heute andauert. Im ersten Quartal von 1989 wurden beispielsweise lediglich zehn Spielfilme produziert; bis 1986 hatten sich binnen zehn Jahren die Anzahl der Lichtspielhäuser halbiert und die Preise der Eintrittskarten verfünffacht. Die Krise dieses Sektors scheint inzwischen chronische Ausmaße angenommen zu haben²¹.

Die zwischenzeitliche Erholung schlug sich auf zwei Ebenen nieder. Zum einen wurde zwischen 1981 und 1984 eine Reihe bedeutender Spielfilme gedreht, die auch international erfolgreich waren. Dazu zählen die bereits erwähnten *Volver a empezar* und *La colmena* sowie außerdem *El Sur* (Der Süden) von Víctor Erice, *Deprisa, deprisa* (Los, Tempo!) von Carlos Saura, *Demonios en el jardín* (Böse Geister im Garten) von Manuel Gutiérrez Aragón und *Los santos inocentes* (Die unschuldigen Narren) von Mario Camus. Zum anderen erreichte im Jahr 1983 die Zahl der Kinobesucher mit über 28 Millionen ihren Höhepunkt (was zugleich auch für die Qualität der spanischen Kinoproduktionen spricht). Daraufhin setzte jedoch ein gegenläufiger Trend ein. Die Arbeit der *Directora General de Cine*, Pilar Miró, trug in dieser Zeit zweifelsohne viel dazu bei, die Spielfilmindustrie zu fördern. Neben der Einführung einer besonderen Kennzeichnung für pornographische Produktionen oder Filme mit vielen Gewaltszenen wurde ein Sy-

²¹ Vgl. Torres (Hrsg.), *Cine Español*.

stem entwickelt, das die Filmindustrie kräftigen sollte: Der Staat wurde durch die Vergabe von finanziellen Beihilfen zum Ko-Produzenten von Spielfilmen. Dieses System ermöglichte die Durchführung einiger hervorragender Projekte, hatte aber den Nachteil, daß auch einige Produktionen unterstützt wurden, die, wie sich später herausstellen sollte, wenig förderungswürdig waren. Für die Herstellung des Films *Quimera* (Chimäre) beispielsweise wurden 88 Millionen Peseten veranschlagt. Der Staat gewährte einen finanziellen Zuschuß in Höhe von 26 Millionen. Am Ende spielte diese Produktion aber lediglich 36 Tausend Peseten ein. Bis heute sind noch keine Wege gefunden worden, um die Filmindustrie zu fördern, ohne gleichzeitig solche Schattenseiten in Kauf nehmen zu müssen. Auch sind die Vorteile einer engeren Zusammenarbeit von Filmindustrie und den staatlichen Sendeanstalten bisher nicht hinreichend genutzt worden.

Wie bei der Filmindustrie fand auch im Bereich des Schauspiels eine (wenn auch weniger drastische) Krise statt. Obwohl Mitte der achtziger Jahre das Budget für Kulturausgaben erhöht wurde, konnte damit nicht verhindert werden, daß in einigen spanischen Großstädten eine Reihe von Bühnen geschlossen werden mußte. Bedauerlicherweise sind Kino und Theater nicht in der Lage, sich selbst zu finanzieren. Um überleben zu können, sind sie auf staatliche Unterstützung angewiesen.

Eine Analyse der Kunstszene in der Zeit nach 1985 stößt unweigerlich auf mehrere Schwierigkeiten. Damals begann ein Abschnitt, der noch nicht abgeschlossen ist und in dem sich noch keine endgültigen Ausdrucksformen herauskristallisiert und durchgesetzt haben. Obwohl sich die kreativen Entwicklungen innerhalb einer Epoche nicht unbedingt gleichen müssen, können im künstlerischen Schaffen dieser Jahre doch bestimmte übereinstimmende Tendenzen ausgemacht werden. Die spanische Kultur ist in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre weltoffener geworden. Sowohl in der Regiearbeit von Pedro Almodóvar als auch in den Arbeiten von Javier Marías kommen zum Beispiel immer stärker länderübergreifende Elemente zum Tragen, eine Tendenz, die sich auch in den bildenden Künsten erkennen läßt. Diese Weltoffenheit zeigt sich auch in der Einbindung Spaniens in das internationale Ausstellungsgeschehen, und sie kommt in den unter der Schirmherrschaft des spanischen Staates im Ausland durchgeführten Ausstellungen *Europalia* (1985) und Paris (1987) zum Ausdruck. Die Werke einiger spanischer Nachwuchskünstler wie Miguel Barceló oder José María Sicilia scheinen zudem viel mehr an das Schaffen von Matisse oder an den deutschen Expressionismus anzuknüpfen, als den Bezug zu spanischen Traditionen zu suchen²². In der Literatur wiederum ist es schwierig, eine Verbindung zwischen der jungen Autorengeneration und dem Werk von Miguel Delibes oder Camilo José Cela herzustellen. Schriftsteller wie Javier Marías oder Antonio Muñoz Molina suchen sich ihre Vorbilder eher im angloamerikanischen Kulturkreis²³.

In den Jahren des Regimewandels erhob sowohl die Literatur (Guerra Garrido, Torbado, Semprún usw.) als auch die Filmkunst (Jaime Chávarri, Manuel Gutiérrez

²² Zu Barceló und Sicilia vgl. Kunstforum, S. 108–155, bzw. S. 122–125.

²³ Zu Marías und Muñoz Molina vgl. Dieter Ingenschay/Hans-Jörg Neuschäfer (Hrsg.), *Aufbrüche. Die Literatur Spaniens seit 1975*, Berlin 1991, S. 133–142, bzw. S. 153–159.

Aragón usw.) einen gesellschaftspolitischen Anspruch. Das künstlerische Schaffen nach 1985 hingegen hat diesen fast aufgegeben und beschäftigt sich vielmehr mit der Kunst um ihrer selbst willen. Die Kreativität beschränkt sich jetzt auf die Auseinandersetzung mit künstlerischen Ausdrucksmitteln und vermeidet es, das eigene Schaffen auf andere gesellschaftliche Bereiche zu übertragen, so daß man – etwas zugespitzt – von einem Übergang von einer „Kultur des Widerstandes“ zu einer „narzißtischen“ Kreativität sprechen könnte. Die Überhöhung des Bedeutungslosen war nach 1975 das Kennzeichen der *movida madrileña*. Heute ist der Drang in die Öffentlichkeit von einer Flucht ins Private abgelöst worden; die Staatsräson hat den Gefühlen Platz gemacht. All dies sind Kennzeichen einer Wahrnehmungsveränderung, eines Wechsels der Generationen und der Empfindungen. Die Dramatik scheint verschwunden zu sein. Das kann sogar in der Farbigkeit der abstrakten Bilder der Gruppe *El Paso* (Rivera, Lucio Muñoz usw.) nachvollzogen werden: Der Expressionismus von einst ist „milder“ geworden.

Ein herausragendes Merkmal der gegenwärtigen Kunstszene ist die Sorglosigkeit gegenüber oder der ironische und humoristische Umgang mit sozialen Problemen. Dieses Kennzeichen trifft sowohl für die Filme Almodóvars als auch für das jüngste literarische Schaffen, etwa von Javier Marías, zu. Es klingt durchaus paradox, daß dieser Wandel just mit dem Machtantritt der Sozialisten einsetzte. Selbst politische Aktivisten früherer Jahre verwandelten sich zu „sympathischen Zeitgenossen“ der Madrider Komödie. Fernando Truebas *Opera prima* (1980) ist hierfür ein glänzendes Beispiel.

Intellektuelle und Politik

Alles in allem wird man sagen können, daß die Bedeutung der Intellektuellen für den Regimewandel nach 1975 verhältnismäßig gering war. Sie sollte aber auch nicht unterschätzt werden. So waren etwa nach den Wahlen von 1977 zahlreiche Universitätsprofessoren in den Cortes vertreten. Selbst bedeutende Autoren wie Cela, Alberti oder Marías saßen damals im Parlament. In ironischer Form kommentierte Amando de Miguel dieses Interesse der Schriftsteller, ein politisches Amt zu bekleiden, indem er sie als *intelectuales bonitos* (hübsche Intellektuelle) bezeichnete²⁴. (Während der Regierungszeit von Isabel II. im 19. Jahrhundert wurden jene Generäle so bezeichnet, die sich lieber anderen Aufgaben, etwa der Politik, widmeten, als ihrer eigentlichen Beschäftigung nachzugehen. Analog dazu schienen die Intellektuellen der Transición vor allem Interesse daran zu zeigen, den *Boletín Oficial del Estado*, den Staatsanzeiger, mitzugestalten.) Parallel hierzu vollzog sich der bereits beschriebene Prozeß der Abkehr der Künstler und Intellektuellen vom politischen Engagement. Die Beschäftigung mit der Kunst um ihrer selbst willen nahm immer stärker zu. Der Putschversuch vom 23. Februar 1981 unterbrach diesen Prozeß zeitweilig und löste eine einmütige politische Reaktion zur Verteidigung der geistigen Freiheiten aus. Auch anlässlich der Parla-

²⁴ Miguel, Los intelectuales bonitos.

mentswahlen von 1982 erwachte das gesellschaftspolitische Interesse der Intellektuellen für kurze Zeit wieder; viele der bekanntesten Künstler und Intellektuellen wie Alexandre oder Laín Entralgo unterzeichneten das *manifiesto por el cambio*, um den PSOE im Wahlkampf zu unterstützen. Nach dem Wahlsieg der Sozialisten läßt sich allerdings eine eindeutige Abkehr der Intellektuellen und Künstler von der Politik und insbesondere von der Parteinahme für konkrete politische Gruppierungen konstatieren. Dabei bedingen sich aber neue künstlerische Tendenzen und ein wachsendes politisches Desinteresse in der spanischen Öffentlichkeit gegenseitig.

Ein Kongreß, der 1987 in Valencia zur Erinnerung an eine während des Bürgerkrieges abgehaltene Intellektuellen-Tagung veranstaltet wurde, ist ein treffliches Beispiel, um diese Veränderungen aufzuzeigen. Während die Intellektuellen 1937 ein flammendes Bekenntnis zum Kommunismus und Stalinismus abgelegt hatten, wurden ein halbes Jahrhundert später die Ideale von einst zu Grabe getragen. Die von der Kommunistischen Partei während des Franquismus unterstützte politische Selbstverpflichtung der Intellektuellen war in Vergessenheit geraten. Demgegenüber war es ein Zeichen der „neuen Zeit“, daß die eigentliche Zielsetzung des Kongresses von 1987 die Verurteilung des Sowjetsystems war²⁵.

In Frankreich hatte diese Distanzierung vom Marxismus-Leninismus bereits früher stattgefunden. Dort war daraufhin eine intellektuelle Bewegung mit radikal-liberaler Orientierung entstanden. In Spanien hingegen fand lediglich eine intellektuelle Abkehr von der Politik statt – übrigens nicht vom öffentlichen Leben. So wächst seit einigen Jahren die Zahl der Intellektuellen, die in Forschung und Lehre tätig sind und zugleich über die Medien die Möglichkeit nutzen, sich an eine breite Öffentlichkeit zu wenden. Diese Personen haben jetzt vielleicht sogar mehr Einfluß als in früheren Zeiten, als sie über die politischen Parteien zu wirken versuchten. Der Kunst- und Kulturhistoriker Valeriano Bozal nennt sie „intellektuelle Außenseiter“, die stets das Gefühl haben, gegen Konventionen anrennen zu müssen, ein Verhalten, das aber gleichzeitig von Politikern und Öffentlichkeit erwartet wird. In gewisser Weise übt dieser Intellektuentyp in subtiler Form die Funktion eines Mandarins aus, und man könnte sogar behaupten, er habe ein „sadosomachistisches“ Verhältnis zur Politik. Diese Intellektuellen wollen ständig gerufen werden und beanspruchen für sich das Recht, mit wem oder was auch immer hart ins Gericht gehen zu dürfen. Die Politiker suchen ihren Rat, behandeln sie aber mit jenem gewissen Vorbehalt, den ein Politiker einem Schriftsteller oder Künstler immer entgegenbringt. Innerhalb der intellektuellen Kreise wächst hingegen gleichzeitig die Übereinstimmung im Grundsätzlichen. Meinungsverschiedenheiten zwischen Intellektuellen haben ihre Ursache meistens in der Auseinandersetzung um eine Klientel und nicht in tiefgreifenden Weltanschauungsdifferenzen. Angesichts dieser Lagebeschreibung kann somit der Vorwurf nicht verwundern, daß die in der *Transición* erreichte Erweiterung der Möglichkeiten im intellektuellen und kulturellen Sektor nicht in angemessener Weise genutzt worden sei.

²⁵ Vgl. Victor Márquez Reviriego, Congreso de ponencias y pependencias, in: *Cambio* 16 vom 6.7.1987, S.106–110; Nur Erinnerung ist wahr, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 26.6.1987, S.29.

Chronologie

1975

- 20.11. Tod Francos
- 22.11. Vereidigung von Juan Carlos I. als König
- 5.12. Neue Regierung unter Carlos Arias Navarro

1976

- 6.–21.1. Ausgedehnte Streikwelle in Madrid
- 28.1. Regierungserklärung von Arias Navarro: Verkündung eines politischen Reformprojekts
- 3.–9.3. Unruhen im Baskenland nach Zusammenstoßen zwischen der Polizei und Demonstranten in Vitoria
- 8.–10.3. Kriegsgericht gegen Mitglieder der *Unión Militar Democrática*; Strafmaß zwischen zweieinhalb und acht Jahren
- 26.3. Einigung zwischen der *Junta Democrática* und der *Plataforma* zur Bildung der *Coordinación Democrática*
- 5.4. Rückkehr aus dem Exil von Salvador de Madariaga
- 7.4. Erstmals Pensionen für „republikanische“ Opfer des Bürgerkrieges
- 15.4. Eröffnung des 30. UGT-Kongresses, erstmals seit dem Bürgerkrieg in Spanien
- 22.4. Erscheinen von *Avui*, der ersten katalanischen Tageszeitung seit dem Bürgerkrieg
- 28.4. Ankündigung eines Referendums durch Arias Navarro über die von ihm initiierte politische Reform und von allgemeinen Wahlen für Anfang 1977
- 4.5. Erscheinen der ersten unabhängigen Tageszeitung *El País*
- 14.5. Resolution des Europäischen Parlaments zur politischen Entwicklung in Spanien; Forderung nach „Parteien, Gewerkschaften und Amnestie“
- 25.5. Aufhebung des Verbots politischer Versammlungen und von Demonstrationen
- 2.6. Erste offizielle Auslandsreise von Juan Carlos in die USA
- 9.6. Gesetz über politische Zusammenschlüsse (Parteiengesetz)
- 21.6. Neuer Freundschafts- und Kooperationsvertrag zwischen Spanien und den USA
- 1.7. Rücktritt von Regierungschef Carlos Arias Navarro
- 3.7. Ernennung von Adolfo Suárez González zum neuen Regierungschef
- 8.7. Bildung der *Coordinadora de Fuerzas Sindicales* durch UGT, USO und CCOO
- 17.7. Verkündung des Reformprogramms der Regierung Suárez
- 4.8. Umfangreiches Amnestiegesetz für politische Täter
- 18.8. Abbruch der Gespräche zwischen der *Coordinación Democrática* und der Regierung
- 23.8. Vorbereitung der Versammlung aller oppositionellen Gruppen, die zur Gründung der *Plataforma de Organismos Democráticos del Estado Español* führen wird
- 22.9. Absetzung von Heeresminister General Santiago y Díaz de Mendivil wegen einer öffentlichen Erklärung und Ersetzung durch General Manuel Gutiérrez Mellado
- 23.9. Erste Gespräche zur Gründung von *Alianza Popular*
- 4.10. Ermordung des *Presidente de la Diputación Provincial der Guipúzcoa*, Jesús María Araluce, durch ETA; danach tagelange Ausschreitungen rechtsextremer Gruppierungen
- 27.10. Juan Carlos in Frankreich; Gespräche über EG-Beitritt und französische Rüstungslieferungen

- 12.11. Generalstreik unter Beteiligung von ca. 2.000.000 Beschäftigten
- 18.11. Gesetz über die politische Reform (faktische Selbstaflösung der franquistischen *Cortes*)
- 5.12. Erster Kongreß des PSOE in Spanien seit dem Bürgerkrieg, Teilnahme von Willy Brandt
- 15.12. Volksabstimmung billigt Reformgrundgesetz

1977

- 19.1. Genehmigung der Verwendung der *ikurrña*, der baskischen Fahne
- 19.1. Entstehung des *Centro Democrático* aus einem Bündnis zwischen dem *Partido Popular* und dem *Partido Demócrata-Cristiano* unter Alvarez de Miranda
- 5.2. Wahl von Pio Cabanillas zum Vorsitzenden des *Partido Popular*
- 9.2. Errichtung diplomatischer Beziehungen mit der UdSSR, der Tschechoslowakei und Ungarn
- 17.2. Registrierung von PSOE, ID, PSP u. a. als Parteien
- 2.3. Erstes eurokommunistisches Gipfeltreffen in Madrid unter Beteiligung von Enrico Berlinguer, Georges Marchais und Santiago Carrillo
- 5.3. 1. Parteikongreß von *Alianza Popular*
- 15.3. Verabschiedung des Wahlgesetzes
- 18.3. Abbruch der Beziehungen Mexikos zur Exilregierung der Spanischen Republik
- 24.3. Austritt von Areilza aus dem *Partido Popular* auf Druck von Suárez
- 30.3. Erlaß eines neuen Gewerkschaftsgesetzes, Legalisierung freier Gewerkschaften
- 1.4. Auflösung der *Secretaría General del Movimiento*
- 4.4. Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur DDR
- 9.4. Legalisierung des PCE
- 15.4. Erste Versammlung des PCE-Zentralkomitees in Spanien seit dem Bürgerkrieg: Annahme der Monarchie
- 20.4. Bruch des *Equipo de la Democracia Cristiana* mit dem *Centro Democrático*
- 27.4. Unterzeichnung der UNO-Menschenrechtscharta durch Suárez
- 3.5. Kandidatur Suárez' als „Unabhängiger“ für die Listenverbindung des „Zentrums“
- 13.5. Rückkehr der legendären PCE-Führerin Dolores Ibárruri („La Pasionaria“) aus sowjetischem Exil
- 14.5. Verzicht von Don Juan, Vater von Juan Carlos, auf alle dynastischen Rechte
- 31.5. Rücktritt von Fernández Miranda als Präsident der *Cortes*
- 15.6. Erste nachfranquistische Parlamentswahlen: Wahlsieg der UCD (34,76 %); PSOE erhält 29,21 % der Stimmen
- 19.6. Konstituierung der *Asamblea Parlamentaria Vasca* in Guernica
- 22.7. Konstituierung der *Cortes*
- 28.7. Formeller EG-Beitrittsantrag
- 12.8. Erste Gespräche über Fusion UGT-USO
- 20.9. Beschluß des EG-Rates über die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen
- 29.9. Vorläufige Wiederzulassung der katalanischen *Generalitat*
- 6.10. Literatur-Nobelpreis für Vicente Aleixandre
- 14.10. Verabschiedung eines Gesetzes über Generalamnestie für alle politischen Verbrechen der Franco-Zeit
- 18.10. Ernennung von Josep Tarradellas zum Präsidenten der provisorischen *Generalitat* in Katalonien
- 25.10. *Pactos de la Moncloa* zwischen Regierung und Oppositionsparteien zur Überwindung der Wirtschaftskrise
- 27.10. Unterzeichnung eines Abkommens zwischen Regierung und Opposition über weitere legislative Arbeit, insbesondere im Bereich der inneren Sicherheit
- 1.11. Einsetzung des Thronfolgers Felipe de Borbón y Grecia als *Príncipe de Asturias*

- 21.–22. 11. Unterzeichnung eines neuen Freundschaftsvertrages zwischen Spanien und Portugal zur Ablösung des *Pacto Ibérico*
- 24. 11. 20. Vollmitglied des Europarats
- 2. 12. Beschluß der einzelnen UCD-Parteien, zu einer einheitlichen Partei zu fusionieren
- 5. 12. Rücktritt von Raúl Morodo als Generalsekretär von PSP
- 19. 12. Gründung der Nationalistischen Partei von Kastilien und León in Tordesillas
- 31. 12. Vorläufiges Autonomiestatut für das Baskenland

1978

- 30. 1. Gründung der ACL (Liberale Bürgeraktion) durch Areilza und Martínez Rodas
- 17. 2. Bildung des baskischen Generalrats in Vitoria; Sozialist Ramón Rubial wird Ratspräsident
- 25. 2. Regierungsumbildung nach Rücktritt des stellvertretenden Ministerpräsidenten Enrique Fuentes Quintana
- 27. 2. Wiederwahl von Kardinal Vicente Enrique y Tarancón zum Vorsitzenden der Spanischen Bischofskonferenz
- 9. 3. Verabschiedung des Kommunalwahlgesetzes
- 10.–11. 3. Dekrete zur vorläufigen Autonomie für Galicien, Valencia, Aragón und die Kanarischen Inseln
- 27. 3. Sieg von CCOO und UGT bei ersten Betriebsratswahlen
- 10. 4. Abschluß der Arbeit der Verfassungskommission
- 19.–22. 4. 9. Parteitag des PCE: abermaliges Bekenntnis zum Eurokommunismus, Abwendung vom Leninismus
- 30. 4. Zusammenschluß des PSOE mit dem *Partido Socialista Popular* (PSP)
- 1. 5. Erstmalige Genehmigung der Feiern zum „Tag der Arbeit“
- 21. 6. Erster Kongreß der *Comisiones Obreras*
- 22.–28. 7. Bildung des Generalrats von Kastilien-León, der Balearen und der Extremadura
- 28. 7. Verabschiedung eines Anti-Terrorgesetzes
- 25. 8. „Prä-autonomer“ Status für Murcia und Asturien
- 30. 9. „Prä-autonomer“ Status für Kastilien-La Mancha
- 2. 10. Erweiterung der Rechte der *Generalitat*
- 19.–21. 10. Erster Kongreß der Regierungspartei UCD; Entscheidung für den Beitritt Spaniens zur NATO
- 31. 10. Verabschiedung der neuen Verfassung
- 2. 11.–15. 12. Erweiterung der Rechte des baskischen Generalrats
- 16. 11. Aufdeckung einer Militärverschwörung (*Operación Galaxia*)
- 7. 12. Billigung der neuen Verfassung durch Volksabstimmung
- 29. 12. Inkrafttreten der Verfassung
- 29. 12. Ausschreibung von Neuwahlen

1979

- 2. 1. Ermordung des stellvertretenden Militärgouverneurs von Guipúzcoa durch ETA
- 3. 1. Ermordung des Militärgouverneurs von Madrid, General Ortín Gil
- 3. 1. Ablösung des Konkordats aus dem Jahr 1953 durch vier Einzelverträge
- 8. 1. Aufkündigung der Mitarbeit des PSOE in der baskischen Exilregierung von Jesús María de Leizaola
- 17.–20. 1. Erster offizieller Besuch des spanischen Außenministers in der UdSSR
- 26. 1. Einzug der Dichterin Carmen Conde als erste Frau in die *Real Academia*
- 30. 1. Aufhebung des Flüchtlingsstatus für Spanier in Frankreich
- 1. 3. Parlamentswahlen: erneuter Sieg für die UCD (35,0 %; PSOE (30,5 %)

- 3.4. Kommunalwahlen: Übernahme vieler Stadtverwaltungen durch PSOE-PCE-Bündnisse; Madrider Oberbürgermeister: Enrique Tierno Galván (PSOE)
- 22.4. Kommunalen Verwaltungen werden nach Wahlerfolgen extremistischer Parteien im Baskenland und anderen Regionen die Kompetenzen in allen Fragen der öffentlichen Ordnung entzogen
- 5.5. Umbildung des baskischen Generalrats; neuer Ratspräsident wird Carlos Garaicoetxea
- 17.–20.5. 28. PSOE-Kongreß; Rücktritt von Felipe González als Generalsekretär
- 18.–19.5. Gespräche über NATO-Beitritt mit US-Verteidigungsminister Brown
- 17.7. Einigung über die Autonomie des Baskenlandes nach Verhandlungen zwischen Suárez und Garaicoetxea: Statut von Guernica
- 28.–30.9. Außerordentlicher PSOE-Kongreß; Wiederwahl von Felipe González als Generalsekretär
- 25.10. Annahme durch Volksentscheide der Autonomiestatute für das Baskenland und Katalonien
- 19.–21.11. Besuch von Außenminister Gromyko als erstes sowjetisches Regierungsmitglied
- 26.11. Verabschiedung des Autonomiestatuts für Galicien
- 30.11. Billigung der Autonomiestatute von Guernica (Baskenland) und Sau (Katalonien) durch die *Cortes*
- 29.12. Verabschiedung eines zwischen UCD und PSOE ausgehandelten neuen Arbeitsgesetzes

1980

- 5.1. Erstmals seit 40 Jahren Abschluß eines Rahmenabkommens über Tarifverträge zwischen der Unternehmerorganisation CEOE und der Gewerkschaft UGT
- 25.1. Beschluß des Stadtrats von Madrid, einigen unter Franco umbenannten Straßen ihren alten Namen zurückzugeben
- 28.2. Ablehnung des Autonomiestatuts für Andalusien in einer Volksabstimmung
- 9.3. Wahl zum baskischen Regionalparlament; Sieg der nationalistischen Parteien
- 13.3. Verabschiedung eines neuen Schulgesetzes, das die Förderung privater Schulen vorsieht
- 20.3. Wahl zum katalanischen Regionalparlament; knapper Sieg der bürgerlichen Nationalisten
- 10.4. Wahl von Carlos Garaicoetxea zum baskischen, von Jordi Pujol zum katalanischen Regierungschef
- 1.5. Inkrafttreten des Freihandelsabkommens mit der EFTA
- 30.5. Knappe Ablehnung des Mißtrauensantrags des PSOE gegen die Regierung Suárez
- 19.6. Tod des früheren *Cortes*-Präsidenten Torcuato Fernández Miranda
- 25.–26.6. Besuch von Präsident Carter, der Spaniens Beitritt zur NATO befürwortet
- 3.7. Offizieller Besuch des französischen Regierungschefs Raymond Barre; Gespräche über EG-Beitritt und ETA-Terrorismus
- 12.7. Formelle Einsetzung des Verfassungsgerichtshofs; Manuel García Pelayo wird Präsident des Gerichts
- 24.7. Das Gesetz über Religionsfreiheit tritt in Kraft; Trennung von Staat und Kirche
- 28.7. Tod des liberalen Politikers Joaquín Garrigues Walker
- 21.10. Oreja Aguirre Generalgouverneur für das Baskenland, Josep Meliá für Katalonien
- 29.10. Verabschiedung eines neuen Gesetzes durch die *Cortes* über die öffentliche Sicherheit, das eine bessere Bekämpfung des Terrorismus ermöglichen soll
- 11.11. Beginn der KSZE-Folgekonferenz in Madrid
- 3.12. Bericht von *Amnesty International* über Folterungen an Untersuchungshäftlingen
- 9.–11.12. Reise von Ministerpräsident Suárez durch das Baskenland
- 21.12. Volksabstimmung in Galicien über das Autonomiestatut; über 70 % sprechen sich dafür aus (bei einer Wahlbeteiligung von nur 29 %)
- 23.12. Beschluß der Zentralregierung, der baskischen Regierung die Aufstellung eines eigenen Polizeikorps zu genehmigen
- 29.12. Einigung bezüglich der Übertragung finanzieller Kompetenzen auf das Baskenland

1981

- 5.1. Beschluß des PSUC auf seinem 5. Parteitag, den Begriff Eurokommunismus aus dem Parteiprogramm zu streichen; Stärkung der sowjetfreundlichen Linie; Konflikte mit der Zentralpartei PCE
- 29.1. Rücktritt von Adolfo Suárez als Parteivorsitzender und Regierungschef
- 3.–5.2. Besuch des Königs im Baskenland
- 6.–9.2. Parteitag der UCD in Palma de Mallorca; Agustín Rodríguez Sahagún wird neuer Parteivorsitzender
- 8.2. General Santiago y Díaz de Mendivil ruft in *El Alcázar* die Streitkräfte zur Rettung Spaniens auf
- 20.2. Leopoldo Calvo-Sotelo, designierter Ministerpräsident, erhält im ersten Wahlgang nicht die notwendige Mehrheit
- 23.–24.2. Putschversuch; Oberstleutnant Tejero besetzt die *Cortes* und nimmt Parlament und Regierung vorübergehend als Geiseln; Ansprache des Königs zur Verteidigung der verfassungsmäßigen Ordnung
- 25.2. Wahl von Leopoldo Calvo-Sotelo zum neuen Regierungschef
- 31.3. Annahme im Eilverfahren mit 301 zu drei Stimmen eines „Gesetzes zur Verteidigung der Verfassung“ als Zusatz zum Strafgesetzbuch
- 2.4. Hirtenbrief der Bischöfe im Baskenland verurteilt die „repressiven Maßnahmen“ der Regierung und den Einsatz des Militärs in den drei Provinzen
- 7.4. Verabschiedung des Scheidungsgesetzes
- 8.–9.4. Besuch des US-Außenministers Alexander Haig in Spanien
- 20.5. Billigung des „Gesetzes für den Alarm-, Belagerungs- und Ausnahmezustand“ durch die *Cortes*, das der Regierung Sonderrechte zuerkennt
- 19.6. Verabschiedung eines Gesetzes über die vorzeitige Pensionierung von Militärs
- 23.6. Vereitelung einer Verschwörung gegen den König
- 2.7. Calvo-Sotelo in Paris; Verhandlungen über Terrorismusbekämpfung und EG-Beitritt
- 27.–31.7. 10. Parteitag des PCE; Wiederwahl Carrillos; Verteidigung des Eurokommunismus und des demokratischen Zentralismus
- 2.8. Abkommen zwischen UCD und PSOE über die Umwandlung Spaniens in einen dezentralisierten Staat
- 1.9. Rücktritt des Justizministers Fernández Ordóñez wegen UCD-interner Kritik am Scheidungsgesetz und wegen des von seiner Partei befürworteten NATO-Beitritts Spaniens
- 10.9. Rückkehr von Picassos ‚Guernica‘ nach Spanien
- 30.9. Billigung des Autonomiestatuts für Asturien durch die *Cortes*
- 20.10. Annahme des andalusischen Autonomiestatuts bei Referendum
- 20.10. Wahlen in Galicien zum Regionalparlament: Sieg von *Alianza Popular*
- 21.11. Calvo-Sotelo neuer UCD-Vorsitzender
- 26.11. EG-Gipfel über Beitritt Spaniens
- 2.12. Antrag auf NATO-Mitgliedschaft
- 4.12. Rückgängigmachung des Autonomiebeschlusses der Provinz Segovia; Anschluß Segovias an Kastilien-León
- 5.12. Durch 100 Militärs unterzeichnetes *Manifiesto de los 100* fordert Respektierung der Autonomie der Streitkräfte

1982

- 15.1.–16.4. Auswechslung der Führungsspitze der Streitkräfte (Teilstreitkräfte, Generalkapitanate, Militärrat)
- 1.2. Inkrafttreten der Autonomiestatute für Asturien und Kantabrien
- 7.3. Gründung der „Demokratischen Aktion“ (PAD) unter Fernández Ordóñez

- 22. 3. Sieg der Eurokommunisten auf PSUC-Kongreß; Spaltung der Partei; drastischer Mitgliederückgang
- 26. 3. Seit 1968 Tod von 349 Menschen (davon 152 baskische Zivilisten) durch ETA-Attentate
- 18. 4. Erneuter Beschluß des Kabinetts zum Einsatz des Militärs in der Terrorismusbekämpfung
- 20. 5. Aachener Karlspreis an König Juan Carlos
- 23. 5. Parlamentswahlen in Andalusien; absolute Mehrheit für den PSOE
- 30. 5. 16. Mitglied der NATO
- 3. 6. Urteile gegen die Putschisten vom 23. 2. 1981
- 24. 6.–7. 7. Rücktritt von Calvo-Sotelo als Parteivorsitzender
- 30. 6. Gesetz über die „Harmonisierung des Autonomieprozesses“
- 30. 6. Billigung des Autonomiestatuts für Navarra durch die *Cortes*
- 3. 7. Unterzeichnung eines neuen Stützpunktvertrages zwischen Spanien und den USA
- 14. 7.–13. 9. Krisen, Parteiaustritte und Abspaltungen in der UCD; Gründung der „Demokratischen Volkspartei“ (PDP) unter Oscar Alzaga und Otero Novas; Bildung des „Demokratischen und Sozialen Zentrums“ (CDS) unter Adolfo Suárez
- 20. 7. Vorzeitige Auflösung des Parlaments; Ausschreibung von Neuwahlen
- 1. 9. Selbstauflösung von *ETA político militar*
- 28. 10. Parlamentswahlen: Sieg des PSOE (48,4 %); Niedergang der UCD (7,26 %)
- 31. 10.–9. 11. Besuch von Papst Johannes Paul II. in Spanien
- 7. 11. Rücktritt von Santiago Carrillo als Generalsekretär des PCE; Gerardo Iglesias wird Nachfolger
- 2. 12. Wahl von Felipe González zum Ministerpräsidenten

Abkürzungen

AAA	Alianza Apostólica Anticomunista
ABI	Acuerdo Básico Interconfederal
ACL	Acción Cívica Liberal
AES	Acuerdo Económico y Social
AI	Acuerdo Interconfederal
AIC	Agrupaciones Independientes de Canarias
AISS	Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales
AMI	Acuerdo Marco Interconfederal
ANE	Acuerdo Nacional de Empleo
AP	Alianza Popular
ARCO	Feria Internacional de Arte Contemporáneo
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNG	Bloque Nacionalista Galego
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCOO	Comisiones Obreras
CD	Centro Democrático
CD	Coalición Democrática
CDC	Convergència Democrática de Catalunya
CDS	Centro Democrático y Social
CEE	Comunidad Económica Europea
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CEPYME	Confederación Española de Pequeñas y Medianas Empresas
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
CiU	Convergència i Unió
CNT	Confederación Nacional del Trabajo
COS	Coordinadora de Organizaciones Sindicales
CP	Coalición Popular
CSUT	Confederación de Sindicatos Unitarios de Trabajadores
DC	Democracia Cristiana
EA	Eusko Alkartasuna
EDIS	Equipo de Investigación Sociológica
EE	Euskadiko Eskerra
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
ELA-STV	Euzko Langilleen Alkartasuna – Solidaridad de Trabajadores Vascos
ERC	Esquerra Republicana de Catalunya
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAI	Federación Anarquista Ibérica
FCI	Fondo de Compensación Interterritorial
FEDISA	Federación de Estudios Independientes S. A.
FLP	Frente de Liberación Popular
FN	Fuerza Nueva

FNJ	Frente Nacional de Juventudes
FRAP	Frente Revolucionario Antifascista y Patriota
GRAPO	Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre
HB	Herri Batasuna
HOAC	Hermandades Obreras de Acción Católica
ID	Izquierda Democrática
IU	Izquierda Unida
JOC	Juventud Obrera Católica
JONS	Juntas de Ofensiva Nacional-Sindicalista
JUJEM	Junta de Jefes de Estado Mayor
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
LOAPA	Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico
LODE	Ley Orgánica del Derecho a la Educación
LOFCA	Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas
LPA	Ley del Proceso Autonómico
MPAIAC	Movimiento para la Autodeterminación del Archipiélago Canario
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OAE	Organisation für Afrikanische Einheit
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAD	Partido de Acción Democrática
PAR	Partido Aragonés Regionalista
PCE	Partido Comunista de España
PCF	Parti Communiste Français
PCI	Partito Comunista Italiano
PDP	Partido Democrático Popular
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PP	Partido Popular
PR	Partido Riojano
PSA	Partido Socialista de Andalucía
PSC	Partido Socialista de Cataluña
PSI	Partido Socialista del Interior
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PSP	Partido Socialista Popular
PSUC	Partit Socialista Unificat de Catalunya
SOC	Sindicato de Obreros del Campo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
SU	Sindicato Unitario
UCD	Unión de Centro Democrático
UGT	Unión General de Trabajadores
UMD	Unión Militar Democrática
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia
UNO	United Nations Organization
UPCA	Unión para el Progreso de Cantabria
UPN	Unión del Pueblo Navarro
USO	Unión Sindical Obrera
WEU	Westeuropäische Union

Literatur

- Abel, Christopher/Torrents, Nissa (Hrsg.): Spain: Conditional Democracy. London 1984.
- Abella, Rafael u. a.: España diez años después (1975–1985). Barcelona 1986.
- Acosta España, Rafael u. a.: La España de las Autonomías, 2 Bde. Madrid 1981.
- Aguila Tejerina, Rafael del: „La transición a la democracia en España: reforma, ruptura y consenso“, in: Revista de Estudios Políticos, 25 (1982).
- Aguilar, Miguel Angel (Hrsg.): Los medios de comunicación en la frontera democrática. Madrid 1982.
- Alba, Víctor: Transition in Spain: From Franco to Democracy. New Brunswick 1978.
- Alonso, Antonio: España en el Mercado Común. Del acuerdo del 70 a la Comunidad de los Doce. Madrid 1985.
- Alzaga, Oscar: Comentario sistemático a la Constitución española de 1978. Madrid 1978.
- Amell, Samuel/García Castañeda, Salvador: La cultura española en el postfranquismo. Diez años de cine, cultura y literatura (1975–1985). Madrid 1988.
- Amodia, José: Franco's Political Legacy. From Dictatorship to Façade Democracy. London 1977.
- Antoni, Michael: Spanien auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie. Parteien, Wahlen, Verfassung und politische Entwicklung 1975–1980. Frankfurt a. M. 1981.
- Aparicio, Miguel Angel: Introducción al sistema político y constitucional español (Constitución de 1978). Barcelona 1980.
- Arango, E. Ramón: The Spanish Political System: Franco's Legacy. Colorado 1978.
- Aranguren, José Luis L.: La democracia establecida. Una crítica intelectual. Madrid 1979.
- Areilza, José María: Diario de un ministro de la monarquía. Barcelona 1977.
- Areilza, José María: Cuadernos de la transición. Barcelona 1983.
- Arenal, Celestino del/Aldecoa, Francisco (Hrsg.): España y la OTAN. Textos y documentos. Madrid 1986.
- Arias-Salgado, Rafael: „Entstehung und Struktur des spanischen Parteiensystems“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 19 (1988), Nr. 3.
- Armada, Alfonso: Al servicio de la Corona. Barcelona 1983.
- Armario, Diego: El triángulo: El PSOE durante la transición. Valencia 1981.
- Armero, José Mario: Política exterior de España en democracia. Madrid 1989.
- Attard, Emilio: La Constitución por dentro. Evocaciones del proceso constituyente. Valores, derechos, libertades. Barcelona 1983.
- Attard, Emilio: Vida y muerte de UCD. Barcelona 1983.
- Azcárate, Manuel: Crisis del Eurocomunismo. Barcelona 1982.
- Bardavío, Joaquín: Los silencios del rey. Madrid 1979.
- Bell, David S. (Hrsg.): Democratic Politics in Spain. Spanish Politics after Franco. London 1983.
- Benassar, Bartolomé/Bessieres, Bernard: Le défi espagnol. Besançon 1991.
- Beneyto, Juan: Las autonomías. El poder regional en España. Madrid 1980.
- Bernecker, Walther L. (Hrsg.): Gewerkschaftsbewegung und Staatssyndikalismus in Spanien. Quellen und Materialien zu den Arbeitsbeziehungen 1936–1980. Frankfurt 1985.
- Bernecker, Walther L.: Spaniens Geschichte seit dem Bürgerkrieg. München 1988.
- Bernecker, Walther L. u. a.: Spanien-Lexikon. Wirtschaft, Politik, Kultur, Gesellschaft. München 1990.
- Bernecker, Walther L.: Sozialgeschichte Spaniens im 19. und 20. Jahrhundert. Frankfurt a. M. 1990.
- Bernecker, Walther L./Oehrlein, Josef (Hrsg.): Spanien heute: Politik – Wirtschaft – Kultur. Frankfurt 1991.
- Bischoff, Helmuth: Die spanische Presse im Redemokratisierungsprozeß. Bochum 1986.
- Blanco, Roberto/Maíz, Ramón/Portero, José Antonio: Las elecciones en Galicia. La Coruña 1982.
- Blas Guerrero, Andrés de: Nacionalismos e ideologías políticas contemporáneas. Madrid 1984.
- Buse, Michael J.: Die neue spanische Demokratie. Parteiensystem und Wählerorientierung 1976–1984. Baden-Baden 1985.

- Busquets, Julio: El militar de carrera en España. Barcelona 1984.
- Busquets, Julio: El papel de las Fuerzas Armadas en la transición española, Madrid 1986 (=Sondernummer 36 der Zeitschrift: Revista Española de Investigaciones Sociológicas).
- Busquets, Julio/Aguilar, Miguel Angel/Puche, Ignacio: El golpe: anatomía y claves del asalto al Congreso. Barcelona 1981.
- Caciagli, Mario: Elecciones y partidos en la transición española. Madrid 1986.
- Cagigal, José Luis u.a.: Spain 1975–1980: The Conflicts and Achievements of Democracy. Madrid 1982.
- Calero, José Ramón: La construcción de la derecha española. Murcia 1985.
- Calvo Sotelo, Leopoldo: Memoria viva de la transición. Barcelona 1990.
- Carr, Raymond/Fusi, Juan Pablo: España de la dictadura a la democracia. Barcelona 1979 (engl.: Spain. Dictatorship to Democracy. London 1981).
- Carrascal, José María: La revolución del PSOE. Barcelona 1985.
- Carrillo, Santiago: Partido Comunista de España. Madrid 1976.
- Carrillo, Santiago: Eurocomunismo y Estado. Barcelona 1977 (dt.: ‚Eurokommunismus‘ und Staat. Berlin 1977).
- Carvajal, José de/Corral, Carlos (Hrsg.): Iglesia y Estado en España. Régimen jurídico de sus relaciones. Madrid 1980.
- Cebrián Juan Luis: La España que bosteza. Apuntes para una historia crítica de la Transición. Madrid 1981.
- Centro de Estudios Constitucionales: Informe de la Comisión de expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas. Madrid 1981.
- Chamorro, Eduardo: Viaje al centro de UCD. Barcelona 1981.
- Chao, Ramón: Après Franco, l'Espagne. Paris 1975.
- Chipman, John (Hrsg.): NATO's Southern Allies: Internal and External Challenges. London 1988.
- Clark, Robert P.: The Basques: The Franco Years and beyond. Reno 1979.
- Clark, Robert P.: The Basque Insurgents: ETA 1952–1980. Madison 1984.
- Clark, Robert/Haltzel, Michael H. (Hrsg.): Spain in the 1980s. The Democratic Transition and a New International Role. Cambridge (Mass.) 1987.
- Claudín, Fernando (Hrsg.): Crisis de los partidos políticos? Madrid 1980.
- Claudín, Fernando: Santiago Carrillo: Crónica de un secretario general. Barcelona 1983.
- Clavero Arévalo, M.: España desde el centralismo a las Autonomías. Barcelona 1983.
- Conde, Rosa (Hrsg.): Familia y cambio social en España. Madrid 1982.
- Conte, Rafael: Una cultura portátil. Cultura y sociedad en la España de hoy. Madrid 1990.
- Cortes Generales: Constitución Española. Trabajos parlamentarios, 4 Bde. Madrid 1980.
- Coverdale, John: The Political Transformation of Spain after Franco. New York 1979.
- Cuenca Toribio, José Manuel: Relaciones Iglesia – Estado en la España contemporánea (1833–1985). Madrid 1985.
- Cuenca Toribio, José Manuel: La Andalucía de la transición (1975–1984). Madrid 1984.
- Däubler, Wolfgang (Hrsg.): Arbeitsbeziehungen in Spanien. Geschichte – Ideologien – Rechtsnormen. Köln 1982.
- Díaz Salazar, Rafael: Iglesia, dictadura y democracia: catolicismo y sociedad en España, 1953–1979. Madrid 1981.
- Diputación Provincial de Córdoba (Hrsg.): Nacionalismo y regionalismo en España. Córdoba 1985.
- Duelo, Gerardo: Diccionario de grupos, fuerzas y partidos políticos españoles. Barcelona 1977.
- Enrique y Tarancón, Vicente/Jubany, Narciso/González, Marcelo: Iglesia y política en la España de hoy. Salamanca 1980.
- Equipo Reseña: Doce años de cultura española (1976–1987). Madrid 1989.
- Esteban, Jorge de/López Guerra, Luis: El régimen constitucional español. Barcelona 1980.
- Esteban, Jorge de/López Guerra, Luis (Hrsg.): Los partidos políticos en la España actual. Barcelona 1982.
- Fernández, Carlos: Los militares en la transición política. Barcelona 1982.
- Fernández-Fontecha Torres, Manuel/Pérez de Armiñán y de la Serna, Alfredo: La Monarquía y la Constitución. Madrid 1987.
- Figuro, Javier: UCD. La ‚empresa‘ que creó Adolfo Suárez. Barcelona 1981.
- Fraga Iribarne, Manuel: Alianza Popular. Bilbao 1977.
- Fraga Iribarne, Manuel: El cambio que fracasó. Barcelona 1986.
- Fraga Iribarne, Manuel: En busca del tiempo servido. Barcelona 1987.

- Frey, Peter: Spanien und Europa. Die spanischen Intellektuellen und die Europäische Integration. Bonn 1988.
- Fuentes Quintana, Enrique/Requeiro, Jaime: „La larga marcha hacia una política económica inevitable“, in: Papeles de Economía Española, 21 (1984).
- Fundación FOESSA: Informe sociológico sobre el cambio político en España 1975/1981. Madrid 1981.
- Fundación Francisco Largo Caballero: Elecciones sindicales de 1982. Un primer análisis. Madrid 1983.
- Fundación Friedrich Ebert: Elecciones sindicales, 1980 (EDIS). Madrid 1982.
- Fundación Friedrich Ebert: Elecciones sindicales, 1982 (EDIS). Madrid 1982.
- Fundación Friedrich Ebert: Los trabajadores ante la concertación social. Madrid 1986.
- Fusi, Juan Pablo: El País Vasco. Pluralismo y nacionalidad. Madrid 1984.
- García de Blas, Antonio: „La negociación colectiva en España. Situación y perspectivas“, in: Papeles de Economía Española, 22 (1985).
- García Damborenea, Ricardo: La encrucijada vasca. Barcelona 1984.
- García Delgado, José Luis (Hrsg.): Economía española de la transición y la democracia. Madrid 1990.
- García de Enterría, Eduardo/Predieri, A. (Hrsg.): La Constitución española de 1978. Estudio sistemático. Madrid 1980.
- García Ferrando, Manuel: Regionalismo y autonomías en España 1976–1979. Madrid 1982.
- García San Miguel, Luis: Teoría de la transición. Un análisis del modelo español, 1975–1978. Madrid 1981.
- García San Miguel, Luis: Las clases sociales en la España actual. Madrid 1981.
- García Santesmases, Antonio: „Evolución ideológica del socialismo en la España actual“, in: Sistema. Revista de Ciencias Sociales, 68/69 (1985).
- Garmendía, José Mari: Historia de ETA, 2 Bde. San Sebastián 1979/80.
- Geiselhardt, Edgar: Regionalismus in Andalusien. Frankfurt 1985.
- Gil, Federico G./Tulchin, Joseph S. (Hrsg.): Spain's entry into NATO: Conflicting Political and Strategic Perspectives. Boulder 1988.
- Gillespie, Richard: The Spanish Socialist Party. A History of Factionalism. Oxford 1989.
- Gilmour, David: La transformación de España, Madrid 1986 (engl.: The Transformation of Spain. London 1985).
- Gómez Yáñez, José A.: „Bibliografía básica sobre la transición democrática en España“, in: Sistema. Revista de Ciencias Sociales, 68/69 (1985).
- González, Felipe: Un estilo ético. Conversaciones con Víctor Márquez Reviriego. Barcelona 1982.
- González Encinar, José Juan (Hrsg.): Galicia. Sistema de partidos y comportamiento electoral 1976–1981. Madrid 1982.
- González Seara, Luis: La década del cambio. Barcelona 1987.
- Graham, Robert: España: Anatomía de una democracia. Barcelona 1984 (engl.: Spain: Change of a Nation. London 1984).
- Guerra, Alfonso (Hrsg.): Este viejo y nuevo partido. Madrid 1979.
- Guerra, Alfonso: Felipe González. De Suresnes a la Moncloa. Madrid 1984.
- Guindal, Mariano/Serrano, Rodolfo: La otra transición: Nicolás Redondo y el sindicalismo español. Madrid 1986.
- Gunther, Richard u. a.: El sistema de partidos políticos en España. Génesis y evolución. Madrid 1986.
- Gunther, Richard/Sani, Giacomo/Shabad, Goldie: Spain after Franco: The Making of a Competitive Party System. Berkeley 1986 (span.: El sistema de partidos en España. Génesis y evolución. Madrid 1986).
- Gutiérrez, José Luis/Miguel, Amando de: La ambición del César. Madrid 1989.
- Gutiérrez Mellado, Manuel: Al servicio de la Corona. Madrid 1981.
- Hernández, Francesc: La identidad nacional en Cataluña. Barcelona 1983.
- Hernández, Francesc/Mercadé, Francesc (Hrsg.): Estructuras sociales y cuestión nacional en España. Barcelona 1986.
- Hernández Gil, Antonio: El cambio político español y la Constitución. Barcelona 1982.
- Herzog, Werner (Hrsg.): Terror im Baskenland – Gefahr für Spaniens Demokratie? Hamburg 1979.
- Heywood, Paul: „Mirror-Images: The PCE and the PSOE in the Transition to Democracy“, in: West European Politics, 10 (1987), Nr. 2.
- Huneus, Carlos: La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España. Madrid 1985.
- Informe FOESSA: Informe sociológico sobre el cambio social en España (1975–1983). Madrid 1983.
- Instituto de Estudios de Administración Local (Hrsg.): La España de las autonomías. Madrid 1985.

- Instituto de Estudios Fiscales (Hrsg.): Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas), 4 Bde. Madrid 1984.
- Juliá, Santos: El socialismo en España. Madrid 1986.
- Juliá, Santos (Hrsg.): La desavenencia. Partido, sindicatos y huelga general. Madrid 1989.
- Lang, Josef: Das baskische Labyrinth. Unterdrückung und Widerstand in Euskadi. Frankfurt 1983.
- Leal, José Luis: Una política económica para España: lo necesario y lo posible durante la transición. Barcelona 1982.
- Liebert, Ulrike: Neue Autonomiebewegung und Dezentralisierung in Spanien. Der Fall Andalusien. Frankfurt 1986.
- Linz, Juan José/García de Enterría, Eduardo (Hrsg.): España: un presente para el futuro. 2 Bde. Madrid 1984.
- Linz, Juan José/Montero, José R. (Hrsg.): Crisis y cambio. Electores y partidos en la España de los años ochenta. Madrid 1986.
- Llera Ramo, Francisco José: Postfranquismo y fuerzas políticas en Euskadi. Sociología electoral del País Vasco. Bilbao 1985.
- López Nieto, Lourdes: Alianza Popular. Estructura y evolución electoral de un partido conservador (1976–1982). Madrid 1986.
- López Pintor, Rafael: Las bases sociales de la democracia en España. Madrid 1981.
- Lucas Verdú, Pablo (Hrsg.): La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978. Madrid 1983.
- Mainer, José Carlos/Hopewell, John: El cine español después de Franco. Madrid 1989.
- Maravall, José María: „La alternativa socialista. La política y el apoyo electoral del PSOE“, in: Sistema. Revista de Ciencias Sociales, 35 (1980).
- Maravall, José María: „Transición a la democracia, alienamientos políticos y elecciones en España“, in: Sistema. Revista de Ciencias Sociales, 36 (1980).
- Maravall, José María: La reforma de la enseñanza. Barcelona 1984.
- Maravall, José María: La política de la transición. Madrid 1985.
- Marcet, Juan: Convergència Democràtica de Catalunya. Barcelona 1984.
- Marías, Julián: „Reflexión sobre la cultura española en un decenio de vida española“, in: Cuenta y Razón, 19, 1/1985.
- Martín Descalzo, José Luis: Tarancón el cardenal del cambio. Barcelona 1982.
- Martínez Cuadrado, Miguel: El sistema político español y el comportamiento electoral regional en el sur de Europa. Madrid 1980.
- Maxwell, Kenneth (Hrsg.): The Press and the Rebirth of Iberian Democracy. London 1983.
- Mercadé, Francesc/Hernández, Francesc/Oltra, Benjamín: Once tesis sobre la cuestión nacional en España. Barcelona 1983.
- Mérida, María: Mis conversaciones con los generales. Barcelona 1979.
- Mérida, María: Entrevista con la Iglesia. Barcelona 1982.
- Merkel, Wolfgang: „Sozialdemokratische Politik in einer post-keynesianischen Ära? Das Beispiel der sozialistischen Regierung Spaniens 1982–1988“, in: Politische Vierteljahresschrift, 30 (1989), Nr. 4.
- Mesa, Roberto: Democracia y política exterior en España. Madrid 1988.
- Miclescu, María: Bildungsreform in Spanien 1970–1980. Weinheim 1982.
- Miguel, Amando de: Los intelectuales bonitos. Barcelona 1980.
- Mochón, Fernando u. a.: Economía española 1964–1987. Introducción al análisis económico. Madrid 1987.
- Morán, Fernando: Una política exterior para España. Una alternativa socialista. Barcelona 1980.
- Morán, Fernando: España en su sitio. Barcelona 1990.
- Morán, Gregorio: Adolfo Suárez: historia de una ambición. Barcelona 1979.
- Morodo, Raúl: Los partidos políticos en España. Barcelona 1979.
- Morodo, Raúl: La transición política. Madrid 1984.
- Moya, Carlos: Señas de Leviatán. Estado nacional y sociedad industrial: España 1936–1980. Madrid 1984.
- Muñoz Alonso, Alejandro u. a.: Las elecciones del cambio. Barcelona 1984.
- Niehues, Gerlinde Freia: Außenpolitik im Wandel. Die Außenpolitik Spaniens von der Diktatur Francos zur parlamentarischen Demokratie. Frankfurt 1989.
- Nohlen, Dieter/González Encinar, José Juan (Hrsg.): Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien. Opladen 1991.
- Nohlen, Dieter/Hildenbrand, Andreas: Spanien. Wirtschaft – Gesellschaft – Politik. Opladen 1992.

- Oneto, José: Los últimos días de un presidente. Barcelona 1981.
- Oneto, José: La noche de Tejero. Barcelona 1981.
- Oneto, José: La verdad sobre el caso Tejero. El proceso del siglo. Barcelona 1982.
- Oneto, José: Anatomía de un cambio de régimen. Barcelona 1985.
- Palacio Attard, Vicente: Juan Carlos I y el advenimiento de la democracia. Madrid 1989.
- Paramio, Ludolfo: „Perspectivas económicas de la izquierda y estrategias sindicales en España“, in: Sistema, 53 (1983).
- Payne, Stanley G.: Spanish Catholicism. An Historical Overview. Madison 1985.
- Payne, Stanley G. (Hrsg.): The Politics of Democratic Spain. Chicago 1986.
- Peces-Barba, Gregorio: La Constitución española de 1978. Valencia 1981.
- Penniman, Howard (Hrsg.): Spain at the Polls. Washington 1979.
- Penniman, Howard/Mujal-León, Eusebio: Spain at the Polls 1977, 1979 and 1982. A Study of the National Elections. Durham 1985.
- Pérez Díaz, Víctor: Clase obrera, partidos y sindicatos. Madrid 1979.
- Pérez Díaz, Víctor: Clase obrera, orden social y conciencia de clase. Madrid 1980.
- Pérez Díaz, Víctor: „Gobernabilidad y mesogobierno: autonomías regionales y neocorporativismo en España“, in: Papeles de Economía Española, 21 (1984).
- Pérez Díaz, Víctor: El retorno de la sociedad civil. Madrid 1987.
- Pérez Yruela, Manuel/Giner, Salvador (Hrsg.): El corporativismo en España. Barcelona 1988.
- Pitarch, Ismael/Botella, J./Capó, J./Marcet, Juan: Partits i parlamentaris a la Catalunya d'avui (1977–1979). Barcelona 1980.
- Pollack, Benny/Hunter, Graham: The Paradox of Spanish Foreign Policy. Spain's International Relations from Franco to Democracy. London 1987.
- Powell, Charles T.: El piloto del cambio. El rey, la Monarquía y la transición democrática. Barcelona 1991.
- Preston, Paul: Dictatorship, Terrorism and Subversion: The Making of Democratic Spain, 1968–1982. London 1985.
- Preston, Paul/Smyth, Denis: España ante la CEE y la OTAN. Barcelona 1985.
- Preston, Paul: Spanien. Der Kampf um die Demokratie. Rheda-Wiedenbrück 1987.
- Ramírez, Manuel (Hrsg.): El desarrollo de la Constitución de 1978. Zaragoza 1983.
- Ramírez, Pedro J.: Así se ganaron las elecciones. Barcelona 1977.
- Randelzhofer, Albrecht (Hrsg.): Deutsch-spanisches Verfassungsrechts-Kolloquium vom 18.–20. Juni 1980 in Berlin. Berlin 1982.
- Recio, Juan-Luis/Uña, Octavio/Díaz-Salazar, Rafael: Para comprender la transición española. Religión y política. Estella 1990.
- Romero Maura, Joaquín: „After Franco, Franquismo? The Armed Forces, The Crown and Democracy“, in: Government and Opposition, 11 (1976), Nr. 1.
- Rubio Llorente, Francisco/Aragón Reyes, Manuel/Blanco, R.: Código de leyes políticas. Madrid 1984.
- Ruiz Giménez, Joaquín: Iglesia, Estado y sociedad en España, 1930–1982. Barcelona 1984.
- Rupérez, Javier: España en la OTAN. Relato parcial. Barcelona 1986.
- Sagardoy Bengoechea, Juan Antonio/León Blanco, David: El poder sindical en España. Barcelona 1982.
- Santamaría, Julián (Hrsg.): Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina. Madrid 1982.
- Sarasqueta, Antxon: De Franco a Felipe. España 1975–1985. Barcelona 1984.
- Sarasqueta, Antxon: La agonía del Duque. El enigma Adolfo Suárez. Madrid 1991.
- Schütz, Roland: Die Autonomiebewegung des Landes Valencia. Bochum 1982.
- Segura, Santiago/Merino, Julio: Jaque al Rey: los ‚enigmas‘ y las ‚incongruencias‘ del 23-F . . . dos años después. Barcelona 1983.
- Share, Donald: „Two Transitions: Democratisation and the Evolution of the Spanish Left“, in: West European Politics, 8 (1985), Nr. 1.
- Share, Donald: The Making of Spanish Democracy. New York 1986.
- Share, Donald: „Spain. Socialists as Neoliberals“, in: Socialist Review, 18 (1988), Nr. 1.
- Share, Donald: Dilemmas of Social Democracy. The Spanish Socialist Workers Party in the 1980s. New York 1989.
- Solé Tura, Jordi: Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación. Madrid 1985.
- Subirats, Joan: The Economic Crisis in Spain: What makes it different? Barcelona 1986.
- Tezanos, José Félix: Sociología del socialismo español. Madrid 1983.

- Tezanos, José Félix: „Continuidad y cambio en el socialismo español. El PSOE durante la transición democrática“, in: *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, 68/69 (1985).
- Tezanos, José Félix/Cotarelo, Ramón/Blas, Andrés de (Hrsg.): *La transición democrática española*. Madrid 1989.
- Trabert, Franz-Georg: *Die politische Transformation Spaniens nach Franco. Zum Problem des demokratieorientierten Wandels autoritärer Regime*. Frankfurt 1984.
- Tuñón de Lara, Manuel u. a.: *Transición y democracia (1973–1985)* (=Historia de España, Bd. X). Barcelona 1992.
- Vega, Pedro de/Erroteta, Peru: *Los herejes del PCE*. Barcelona 1982.
- Vilallonga, José Luis de: *El Rey. Conversaciones con D. Juan Carlos I de España*. Barcelona 1993.
- Vilar, Sergio: *Por qué se ha destruido el PCE*. Barcelona 1986.
- Vilar, Sergio: *La década sorprendente: 1976–1986*. Barcelona 1986.
- Villa, Luis Enrique de la (Hrsg.): *Materiales para el estudio del sindicato*. Madrid 1979.
- Villa, Luis Enrique de la: *Panorama de las relaciones sindicales en España*. Madrid 1983.
- Villa, Luis Enrique de la (Hrsg.): *Los grandes pactos colectivos a partir de la transición democrática*. Madrid 1985.
- Waldmann, Peter: *Ethnischer Radikalismus. Ursachen und Folgen gewaltsamer Minderheitenkonflikte am Beispiel des Baskenlandes, Nordirlands und Quebecs*. Opladen 1989.
- Waldmann, Peter: *Militanter Nationalismus im Baskenland*. Frankfurt a. M. 1990.
- Williams, Allan (Hrsg.): *Southern Europe Transformed. Political and Economic Change in Greece, Italy, Portugal and Spain*. London 1984.
- Zaldívar, Carlos Alonso/Castells, Manuel u. a.: *España fin de siglo*. Madrid 1992.
- Zaragoza, Angel (Hrsg.): *Pactos sociales, sindicatos y patronal en España*. Madrid 1988.
- Zeitschrift für Parlamentsfragen* 3/1988, Sondernummer: *Spaniens Übergang zur Demokratie: Planung und Improvisation*.
- Zufiaur, José María: „El sindicalismo español en la transición y la crisis“, in: *Papeles de Economía Española*, 22 (1985).

Die Autoren

Walther L. Bernecker, geb. 1947, Dr. phil., Professor für Auslandswissenschaft an der Universität Erlangen-Nürnberg.

Julio Busquets, geb. 1932, Dr. phil., Dr. rer. pol., Professor für Soziologie an der Universidad Autónoma de Barcelona.

Carlos Collado Seidel, geb. 1966, M. A., Mitarbeiter am Departamento de Historia Contemporánea der Universidad Nacional de Educación a Distancia (Madrid).

Enrique Fuentes Quintana, geb. 1924, Dr. jur., Dr. rer. oec., Emeritus an der Universidad Nacional de Educación a Distancia (Madrid).

Genoveva García Queipo de Llano, geb. 1945, Dr. phil., Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Zeitgeschichte der Universidad Nacional de Educación a Distancia (Madrid).

Andreas Hildenbrand, geb. 1957, Beamter im Höheren Dienst der Regionalregierung Andalusiens.

Stefan Jost, geb. 1959, cand. phil., Regierungsrat im Umweltministerium Rheinland-Pfalz.

Peter A. Kraus, geb. 1960, Dipl.-Soz., Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität Mannheim.

Wolfgang Merkel, geb. 1952, Dr. phil. habil., Wiss. Assistent am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg.

Francisco Rubio Llorente, geb. 1930, Dr. jur., Professor für Verfassungsrecht an der Universidad Complutense de Madrid.

Javier Tusell, geb. 1945, Dr. phil., Professor für Zeitgeschichte an der Universidad Nacional de Educación a Distancia (Madrid).

Angel Viñas, geb. 1941, Dr. rer. oec., Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Universität Madrid.

Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Zuletzt erschienen:

Band 66

Roger Engelmann/
Paul Erker

Annäherung und Abgrenzung

Aspekte deutsch-deutscher
Beziehungen 1956-1969
1993. 208 Seiten,
ISBN 3-486-64566-8

Band 65

Arthur L. Smith

Die „vermißte Million“

Zum Schicksal deutscher
Kriegsgefangener nach dem
Zweiten Weltkrieg
1992. 141 Seiten,
ISBN 3-486-64565-X

Band 64

Christian Jansen/
Arno Weckbecker

Der „Volksdeutsche Selbstschutz“ in Polen 1939/40

1992. 243 Seiten,
ISBN 3-486-64564-1

„Der souveräne Umgang mit
den vornehmlich aus Justiz-
akten und Zeugenvernehmungen
gewonnenen Informationen,
die sorgfältige Analyse
und die bei allem moralischen
Impetus objektive Ausein-
dersetzung mit einem bisher
monographisch noch nicht
behandelten Aspekt deutscher
Besatzungspolitik in Polen
machen den Wert dieser
lesenswerten Studie aus.“

*Annotierte Bibliographie zur
politischen Bildung*

Band 63

Wolfgang Buschfort

Das Ostbüro der SPD

Von der Gründung bis zur
Berlin-Krise

1991. 142 Seiten,
ISBN 3-486-64563-3

„Wolfgang Buschfort ver-
mittelt einen nützlichen Rück-
blick auf die Anfänge des von
der sowjetischen Besatzungs-
macht eingesetzten kommuni-
stischen Regimes...“

Süddeutsche Zeitung

Band 62

Elisabeth Chowanec

Der „Fall Dohnanyi“ 1943-1945

Widerstand, Militärjustiz,
SS-Willkür
1991. 228 Seiten,
ISBN 3-486-64562-5

„... eine wichtige und interes-
sante Studie zur Widerstands-
geschichte.“

Bayerische Staatszeitung

Band 61

Zäsuren nach 1945

Essays zur Periodisierung
der deutschen Nachkriegs-
geschichte
Herausgegeben von
Martin Broszat
1990. 183 Seiten,
ISBN 3-486-64561-7

„Der Sammelband führt das
Buch ‚Von Stalingrad zur
Währungsreform‘ fort und
gibt eine wichtige Hilfe, die
Fülle von Daten und Fakten
der Zeitgeschichte sinnvoll
zu strukturieren.“

Anregung

Oldenbourg
