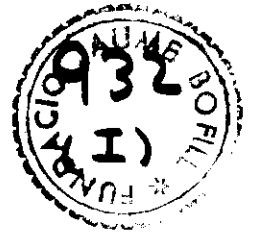


Peter A. Kraus



Nationalismus und Demokratie

Politik im spanischen Staat der Autonomen Gemeinschaften

(Titel anterior: "Multinationale Gesellschaft, Staat und Demokratie.
Das Modell der Autonomen Gemeinschaften in Spanien")

"Spain is different."

(Werbeslogan des spanischen Ministeriums für Tourismus in den frühen '70er Jahren)

Inhalt

Verzeichnis der Schaubilder und Tabellen.....	10
Vorwort.....	13
1 Einleitung.....	15
2 Theoretische Annäherungen an Prozesse des Übergangs zur Demokratie.....	25
2.1 Von der Regimekrise zum Regimewandel.....	26
2.2 Pakte als Mittel zur Institutionalisierung von Konflikten.....	29
2.3 Die Bedeutung struktureller Faktoren: Demokratisierung und Modernisierung am Beispiel Südeuropas.....	34
2.4 Restriktionen und Kontingenz in Prozessen des Regimewandels.....	43
3 Ethnoterritoriale Konflikte in Demokratisierungsprozessen.....	49
3.1 Kultureller Pluralismus, Nation und Demokratie.....	50
3.2 Nationsbildung und Volkssouveränität.....	56
3.3 Probleme der Institutionalisierung ethnischer Konflikte in Prozessen des Regimewandels.....	60
3.4 Das Zusammenspiel struktureller Faktoren und politischer Handlungsstrategien.....	72

4	Die spanische <i>transición</i> als Entstehungsrahmen des Staats der Autonomen Gemeinschaften.....	84
4.1	Nationale Integrationsprobleme im spanischen Staat.....	86
4.2	Die Krise des Franquismus als Krise des spanischen Staates.....	92
4.3	Die <i>transición democrática</i> - ein Regimeumbau.....	103
4.4	Nationalitäten und Übergang zur Demokratie.....	119
4.5	Die Nationalitätenfrage in den Transitionspakten.....	132
4.6	Die Bedeutung des ethnischen Nationalismus für den Demokratisierungsprozeß.....	146
5	Die Implementierung des Autonomiemodells.....	156
5.1	Die Statute für das Baskenland und Katalonien.....	158
5.2	Politische Krisentendenzen und Drosselung des Autonomieprozesses.....	163
5.3	Der autonomiepolitische Stellungskrieg.....	170
5.4	Dezentralisierung und "Vielfalt in der Vielfalt".....	184
5.5	Der Autonomiestaat: Ein Dauerprovisorium?.....	199
6	Die Auswirkungen der Institutionalisierung des Autonomiestaats auf die Politik der nationalistischen Peripherien.....	211
6.1	Autonomie und nationaler Grundkonsens: Katalonien.....	213
6.1.1	Die politische Konstellation nach der Erlangung der Autonomie.....	216
6.1.2	Nationalistische Hegemonie und soziokultureller Pluralismus.....	229

Verzeichnis der Schaubilder und Tabellen

Schaubild 1	Struktur- und Handlungsebene in Demokratisierungsprozessen.....	44
Schaubild 2	Ethnoterritoriale Konflikte in Demokratisierungsprozessen.....	74
Schaubild 3	Ethnizität und Gesellschaftsstruktur.....	76
Tabelle 1	Ergebnisse des Referendums über die <i>Ley para la Reforma Política</i> 1976 - Spanien, Katalonien und Baskenland.....	107
Tabelle 2	Ergebnisse der spanischen Parlamentswahlen von 1977.....	111
Tabelle 3	Ergebnisse der Wahlen von 1977 in Katalonien und im Baskenland.....	124
Tabelle 4	Ergebnisse des Verfassungsreferendums 1978 - Spanien, Katalonien und Baskenland.....	141
Tabelle 5	Ergebnisse der Parlamentswahlen von 1979 - Spanien, Katalonien und Baskenland.....	142
Tabelle 6	Ergebnisse der Referenda über die Autonomiestatute in Katalonien und im Baskenland 1979.....	160
Tabelle 7	Ergebnisse der Wahlen zu den Regionalparlamenten Kataloniens und des Baskenlands 1980.....	161
Tabelle 8	Ergebnisse der Parlamentswahlen von 1982 - Spanien, Katalonien und Baskenland.....	171
Tabelle 9	Vor dem spanischen Verfassungsgericht ausgetragene Konflikte zwischen Zentralstaat und Autonomen Gemeinschaften 1981-1991.....	178
Tabelle 9a	Konflikte 1981-1991: Zentralstaat gegen Autonome Gemeinschaften.....	179
Tabelle 9b	Konflikte 1981-1991: Autonome Gemeinschaften gegen Zentralstaat.....	180

Tabelle 10	Autonome Gemeinschaften: Institutionelle Schlüsselindikatoren.....	185
Tabelle 11	Entwicklung der Haushalte der Autonomen Gemeinschaften 1986-1992.....	188
Tabelle 12	Entwicklung der Anteile von Zentralstaat, Autonomen Gemeinschaften und Kommunen an den öffentlichen Ausgaben 1981-1991.....	190
Tabelle 13	Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung 1982-1991.....	191
Tabelle 14	Legislative Tätigkeit der Regionalparlamente 1980-1991.....	193
Tabelle 15	Ergebnisse der Wahlen zum katalanischen Parlament 1980-1992.....	217
Tabelle 16	Subjektive nationale Identität in Katalonien 1979-1988.....	235
Tabelle 17	Subjektive nationale Identität und bevorzugtes territorialpolitisches Modell in Katalonien - Immigranten und Autochthone, 1979 und 1982.....	237
Tabelle 18	Parteipräferenz bei Wahlen in Katalonien - Immigranten und Autochthone, 1980 und 1982.....	239
Tabelle 19	Sprachgebrauch und nationale Identität in Katalonien.....	259
Tabelle 20	Ergebnisse der Wahlen zum baskischen Parlament 1980-1990.....	267

Vorwort

Bekanntlich gehört es zu den guten Gepflogenheiten des akademischen Lebens, an den Anfang einer Monographie eine Danksagungsliste zu setzen. Die Befolgung einer solchen Konvention kommt allerdings nicht zwangsläufig einem mehr oder weniger pflichtgemäßen Tribut an die eingespielte Etikette gleich; sie kann durchaus den Geboten der Ehrlichkeit entsprechen. Bei der Arbeit an der Dissertation, aus der dieses Buch hervorgegangen ist, habe ich vielfältige Unterstützung erhalten und im Austausch mit anderen nicht zuletzt auch immer wieder erfahren dürfen, daß sich jenseits des vielbeschworenen und zuweilen pathetisch anmutenden Daseins des an den Schreibtisch gefesselten Einzelkämpfers tatsächlich der Horizont einer unbeschwerten Wissenschaft auftut.

Dank schulde ich zunächst Hans-Jürgen Puhle und Claus Offe, die mir als engagierte Betreuer durchweg mit zahlreichen Anregungen und wichtigen kritischen Hinweisen zur Seite gestanden haben. Das vorliegende Buch ist das Ergebnis einzelner Arbeitsetappen an ganz unterschiedlichen Orten. Überall bin ich auf entgegenkommende Ansprechpartner gestoßen, ein entscheidender Rückhalt beim Durchlaufen meiner Wegstrecke waren aber sicherlich der Zuspruch und Beistand von Freunden, Kollegen und anderen wohlwollenden Ratgebern. Besonders danken möchte ich daher Jordi Bañeres, Ricard Gomà, Jacint Jordana, Carlota Solé, Joan Subirats und Rosa Virós in Barcelona, Salvador Giner, Juan Carlos Monedero, Víctor Pérez Díaz und Ludolfo Paramio in Madrid, Josetxo Beriáin in Pamplona, Paco Llera in Bilbao, Adrienne Héritier in Bielefeld sowie Tobias Kauer, André Kaiser und - last, but certainly not least - Elmar Rieger in Mannheim. All diejenigen, die ich hier nicht namentlich nenne, bitte ich um Nachsicht; ihnen sei versichert, daß ich mir der Bedeutung ihrer mannigfaltigen Hilfeleistungen sehr wohl bewußt bin. Nicht unerwähnt bleiben soll schließlich, daß meine Forschungsarbeiten in Spanien von der Stiftung Volkswagenwerk großzügig und unbürokratisch gefördert worden sind.

Während dieses Buch, das im wesentlichen von einem Land im Süden Europas handelt, allmählich greifbare Gestalt annahm, schloß ich auf unverhoffte Weise nachhaltige Bekanntschaft mit dem Norden. Reetta Toivanen weiß, wovon ich spreche und wieviel ich ihr verdanke.

1 Einleitung

Seit den Umbrüchen in Osteuropa steht das Verhältnis von Nationalismus und Demokratie auch im Westen erneut im Rampenlicht tagespolitischer und akademischer Diskussionen. Wie im aktuellen Geschehen in den postkommunistischen Gesellschaften selbst, verschieben sich in diesen Diskussionen ständig die Fronten. Zugleich ziehen sich die Scheidelinien bei der Bewertung der ethnischen Konflikte im "neuen Osten" oft mitten durch die weltanschaulichen Lager: Während dabei die einen dazu neigen, wenigstens einigen der Nationalbewegungen als Katalysatoren des demokratischen Wandels mit vorsichtigem Wohlwollen zu begegnen, trägt für die anderen jede Spielart des Nationalismus im Grunde genommen bereits den Keim zur Zerstörung des demokratischen Zusammenlebens in sich. Die Tendenzen zur Schwarzweißmalerei in den Debatten um die "nationale Frage" sind wohl so alt wie diese Frage selbst, sie verfehlen aber, wie mir scheint, nahezu unweigerlich den Kern des Problems. Der Nationalismus versperrt sich einer im vorhinein abgegebenen, kategorischen normativen Beurteilung. Im historischen Rückblick erscheint sein politisches Potential im Prinzip weder als "schwarz" noch als "weiß", sondern seit jeher als beides zugleich. Überall auf der Welt haben Nationalisten sowohl Emanzipationsbewegungen angeleitet als auch zu Massenmorden aufgerufen. In der Geschichte nationalistischer Bewegungen liegt zwischen der Befreiung von selbst erlittener Unterdrückung und der Ausübung von Unterdrückung gegen "die anderen" oft nur ein äußerst schmaler Grat. Angesichts seiner wohl unaufhebbaren Zwiespältigkeit ist der Nationalismus von Tom Nairn (1981: 348) ganz treffend als "moderner Janus" charakterisiert worden.

Der Westen reagierte auf die Renaissance des Nationalen im Osten zunächst überwiegend mit Perplexität. In mehreren westlichen Staaten machte die Perplexität aber schon bald einer wachsenden Irritation Platz. So wuchsen unter den politischen Eliten Frankreichs, Großbritanniens oder Griechenlands die Befürchtungen, daß der Abschied vom Dogma der Unveränderlichkeit der nach dem Zweiten Weltkrieg gezogenen Grenzen das etablierte europäische Staatensystem auch außerhalb des einstigen Herrschaftsbereichs des "Real Existierenden Sozialismus" gefährden könnte. Doch vermutlich weckte die Beobachtung der Prozesse im Osten in keinem anderen westeuropäischen Land größere Versuchungen, laut über die Stabilität der Strukturen des eigenen Territorialstaates nachzudenken, als in Spanien, wo die nationale Frage im nachfranquistischen Übergang zur Demokratie eine so bedeutende Rolle gespielt hatte.

Der nationalistische Präsident der katalanischen Regierung Jordi Pujol erklärte im September 1991 in einem Zeitungsinterview, daß Katalonien als Nation grundsätzlich die gleichen Rechte wie Litauen oder Slowenien hätte, wenngleich er einräumte, daß sich Spanien nicht mit der UdSSR oder Jugoslawien vergleichen ließe (vgl. *El Observador*, 01.09.1991). Auf makabre Weise vergleichen hingegen die in jüngster Zeit auf den Wänden zahlreicher Gebäude in der spanischen Hauptstadt Madrid zu lesenden Graffiti die Situation auf der iberischen Halbinsel und auf dem Balkan; drohend verkünden sie (vgl. *El País*, 21.05.1994): "Pujol, erinnere Dich an Sarajevo." Katalanische Nationalisten bewegte nach dem jähen Kollaps der Sowjetunion und dem zügigen Weg der baltischen Republiken in die Unabhängigkeit intensiv die Frage, ob die lange Zeit so unerschütterlich scheinenden europäischen Staaten letztlich nicht bloße Papiertiger darstellten (vgl. *El País*, 01.09.1991). Der spanische Ministerpräsident Felipe González brachte wiederum 1992 - im Jahr des 500. Jubiläums der spanischen Landung in Amerika und der Zusammenführung aller Gebiete des heutigen Spanien unter dem einheitlichen Dach der Herrschaft christlicher Monarchen nach dem Ende der *Reconquista* - seine Sorgen darüber, daß diese Gebiete auseinanderfallen könnten, mit folgenden Worten zum Ausdruck: "Ich bin mir dessen klar bewußt, daß die einzige Gefahr, die das Land läuft, nicht die [Gefahr] der sozialen, sondern die [Gefahr] der territorialen Auflösung ist."¹

Eine derartige Auswahl einzelner Pressemeldungen der letzten Jahre ruft vielleicht den Eindruck einer übermäßigen Dramatisierung der Struktur ethnoterritorialer Konflikte im demokratischen Spanien hervor. Nichtsdestoweniger genügt schon ein flüchtiger Blick in spanische Tageszeitungen, um festzustellen, daß auch nach der Einleitung einer umfassenden Dezentralisierung im Gefolge des nachautoritären politischen Wandels wenigen Themen in der innenpolitischen Aktualität des Landes größeres Gewicht zufällt als der Problematik von Nationalitäten und Regionen. Gewiß ist Barcelona weder Vilnius noch Sarajevo, ebenso wenig wie Madrid die Hauptstadt eines im Zuge ethnischer Mobilisierungen auseinanderbrechenden Staates ist. Aber in der Tat läßt sich nicht jede Perspektive, die Spanien wegen seiner verwickelten "nationalen Fragen" als einen "Osten des Südens" begreift, rundum von der Hand weisen.

Einer der renommiertesten Kenner des modernen Spanien, der französische Historiker Pierre Vilar (1962: 131), sieht bereits vor dem Ersten Weltkrieg erstaunliche Parallelen zwischen den Entwicklungen, die mit dem Aufkommen der peripheren Nationalismen südlich der Pyrenäen einsetzen, und den Entwicklungen in den krisengeschüttelten Imperien Mittel- und Osteuropas. Die spanische Politik wird seit der Jahrhundertwende nahezu durchgehend in einem für "westliche" Verhältnisse ungewöhnlich hohen Maße von nationalistisch motivierten inneren Spannungen gekennzeichnet. Die partielle Eindämmung einer breiten-

¹ Zitiert nach *El País* vom 25.10.1992.

wirksamen öffentlichen Artikulation der Nationalismen der baskischen und der katalanischen Peripherie gelingt überhaupt nur unter den "staatsnationalistischen" Diktaturen Primo de Riveras und Francos, die insgesamt lange fünfzig Jahre währen. Wie im Osten bringt der Zusammenbruch nichtdemokratischer Herrschaft in Spanien jedes Mal ähnliche Symptome zum Vorschein: In den Perioden des politischen Übergangs kommt es nach 1930 wie nach 1975 zu einer Welle ethnoterritorialer Mobilisierungen. Mit der Festlegung neuer politischer Spielregeln geraten auch die bestehenden Staatsstrukturen ins Wanken.

Aus diesem Blickwinkel geht der spanische Transformationsprozeß nach dem Ende der Franco-Diktatur über den politischen Wandel von einem autoritären zu einem demokratischen Regime weit hinaus. Die Demokratisierung gibt nämlich den Auftakt zu einer tiefgreifenden Umgestaltung der Staatsstrukturen, bei der ein hochgradig zentralisierter und als national homogen definierter Einheitsstaat sukzessive von einer auf den ersten Blick schillernd anmutenden Konstruktion abgelöst wird, dem *Estado de las autonomías*, einem semiföderalen, auf jeden Fall stark dezentralisierten und ethnoterritorial vielschichtigen Gebilde, das die Verfassungsväter als "Nation von Nationalitäten und Regionen" konzipieren.

Die "Transitionsforschung", die sich systematisch mit den zahlreichen Regimewechseln befaßt, die ab Mitte der 70er Jahre in Südeuropa und Lateinamerika stattfinden, schenkte der Frage nach der Bedeutung ethnoterritorialer Konflikte in Phasen des demokratischen Umbruchs zunächst kaum Beachtung.² Dies ist in Anbetracht der Gruppe von Ländern, die das empirische Feld für die anfängliche Diskussion der Transitionsproblematik bildeten, nicht übermäßig erstaunlich. In den meisten lateinamerikanischen und südeuropäischen Staaten, die ab 1975 den Weg in die Demokratie beschritten, spielten Nationalitätenfragen allenfalls eine untergeordnete Rolle. Spanien erweist sich in diesem Zusammenhang als der typische "abweichende Fall": Die Relevanz der regionalen Nationalismen in der politischen Konstellation des Postfranquismus wurde in den frühen Debatten um die Probleme des Übergangs von autoritären zu demokratischen Regimetypen einerseits zwar nicht bestritten, doch schien es andererseits nicht erforderlich, wegen der spanischen Sonder-situation die Interaktion von Nationalismus und demokratischem Wandel in verallgemeinern-der Absicht zu untersuchen.

Spätestens nach den spektakulären Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa nach dem Bankrott der kommunistischen Herrschaftssysteme liegt die Notwendigkeit einer abermaligen Erörterung der schwierigen Wechselbeziehungen zwischen Nation, Nationalismus, Staat und Demokratie auf der Hand. Wie Linz und Stepan (1992: 124) überzeugend darlegen, erhebt sich in einem multinationalen Kontext im Zuge eines Regimewechsels notgedrungen auch die

2 Vgl. stellvertretend für viele den als paradigmatisch anzusehenden Beitrag von O'Donnell u. Schmitter (1986), der das Thema der Auswirkungen ethnischer Spannungen auf Prozesse demokratischen Wandels völlig ausblendet.

stateness-Frage, die Frage nach den territorialstaatlichen Dimensionen der zu errichtenden demokratischen Ordnung: Ein demokratisch verfaßtes Regime kann erst dann funktionieren, wenn sein territorialstaatlicher Rahmen von einem hinreichend großen Sektor der politischen Akteure akzeptiert wird; sobald innerhalb eines Staatsgebiets unterschiedliche "ethnische" oder "nationale" Zugehörigkeitsmuster aufeinanderprallen, hat vor der Anwendung demokratischer Spielregeln deren soziokultureller und räumlicher Geltungsbereich festzustehen. In die Sprache der deutschen Wiedervereinigung übersetzt, lautet die Frage: In welchem Umfang muß sich das Volk, wenn es sich als politisches Kollektivsubjekt konstituiert, darauf stützen, daß ein Volk als kulturell mehr oder weniger homogen gedachtes Kollektivsubjekt existiert?

Sozialwissenschaftler, die die Frage anschneiden, wie sich ethnopolitischer Pluralismus und dadurch bedingte nationalistische Spannungen zum Aufbau stabiler demokratischer Strukturen verhalten, neigen in der Regel zu skeptischen Antworten.³ Es besteht weitgehende Einmütigkeit darüber, daß ethnoterritoriale Gegensätze die Funktionsfähigkeit eines demokratischen Regimes nachhaltig beeinträchtigen können. Die Erfahrungen im postkommunistischen Mittel- und Osteuropa, die wenigstens zum Teil auf eine gleichermaßen verblüffende wie beunruhigende Weise Erinnerungen an die bereits nach 1918 in der Region gesammelten Erfahrungen wachrufen, bieten häufig genug Anlaß, einstige Skeptiker in offene Pessimisten zu verwandeln. In mehreren Fällen kollidieren Nationalitätenprinzip und demokratisches Prinzip dort mit einer Wucht, die den altbekannten Zweifeln an der politischen Kompatibilität dieser zwei Prinzipien eine wachsende Glaubwürdigkeit verleiht.

Anhand des Beispiels der Transformationsprozesse, die sich in Spanien nach dem Tod des Diktators Francisco Franco vollziehen, will ich in dieser Arbeit die These vertreten, daß der Aufbau einer demokratischen Herrschaftsordnung in einer multinationalen - was hier soviel heißt wie: "multinationalistischen" - Gesellschaft zwar mit spezifischen Herausforderungen einhergeht, aber keineswegs auf unüberwindbare Hürden stoßen muß. Vielmehr kann das Gebot, nationalistisch motivierte Konflikte zu kanalisieren, einer Demokratisierung wertvolle zusätzliche Impulse geben, die auch in der neuen Demokratie weiterwirken, und die Dynamik der Transformationen um wichtige Elemente anreichern. Damit behaupte ich nicht, daß die Regelung von Nationalitätenfragen die politischen Akteure, die Mehrheitsnation und Minderheitennationen oder verschiedene "nationale Blöcke" repräsentieren, in Perioden der Errichtung und Stabilisierung eines demokratischen Regimes vor keine nennenswerten Bewährungsproben stellt. In der spanischen *transición* waren nationalistische Spannungen ein Faktor, der die Unsicherheiten über die Ergebnisse der nachautoritären Veränderungen potenzierte. Die Autonomieproblematik entpuppte sich rasch und in aller

3 Vgl. etwa aus jeweils unterschiedlichen Perspektiven Dahl (1971: 120 f.), Horowitz (1985: 190) u. Linz (1978: 61).

Deutlichkeit als der heikelste Gegenstand bei der Aushandlung und Umsetzung der demokratischen "Gründungspakte". Auch im zweiten Jahrzehnt des Bestehens der neuen Demokratie kann die nationale Frage in Spanien gewiß nicht als geklärt gelten. Das schwerwiegende Problem der Integration des radikalen Sektors des baskischen Nationalismus in das politische Ordnungsgefüge des Postfranquismus ist bis heute nicht gelöst. Doch insgesamt hat sich der aus der Transition hervorgegangene "Staat der Autonomen Gemeinschaften" bislang als ein taugliches Mittel erwiesen, um eine Zuspitzung ethnopolitischer Konflikte zu verhindern.

Das spanische "Modell" zur Regelung der Beziehungen von Staat, Nationalitäten und Regionen scheint mir vor dem Hintergrund des global anwachsenden Bedarfs an konkreten Mechanismen, die in multinationalen Gesellschaften eine demokratieverträgliche Konflikt-schlichtung begünstigen, vor allem aus zwei Gründen außerordentlich interessant:

- Zum einen demonstriert das Modell die Möglichkeit, die Gegensätze zwischen Staats- oder Mehrheitsnationalismus und regionalen oder Minderheitennationalismen demokratisch zu domestizieren. In einem Weltsystem kulturell heterogener Gesellschaften und Staaten würde die starre Auslegung des Nationalitätenprinzips nach dem Motto "Eine Nation, ein Staat" alte Mißstände kaum beseitigen, sondern bestenfalls parzellieren. Die jüngsten Prozesse in Osteuropa bieten genügend Anschauungsmaterial dafür, wie mit der Gründung neuer Staaten nahezu zwangsläufig auch neue nationale Minderheiten entstehen. Auf der anderen Seite gilt es mit allem Nachdruck zu betonen, daß die Qualität einer Demokratie sich nicht nur danach bemißt, wie sich der "nationale" Mehrheitswille bildet und durchsetzt, sondern ebenso sehr danach, wie diese Demokratie ihre Minderheiten respektiert und schützt.

Die Bändigung entfesselter nationalistischer Leidenschaften ist nicht zuletzt eine Frage institutioneller Arrangements. Die bisherigen Resultate der postfranquistischen Transformationen in Spanien deuten darauf hin, daß die Nationalisten der Peripherien in dem Maße dazu bereit sind, auf die politische "Vollendung" ihrer nationalen Projekte zu verzichten, wie der spanische Staat wesentliche Bestandteile seiner traditionellen "Nationalstaatlichkeit" preisgibt.

- Zum anderen läßt sich am Einzelfall des Staats der Autonomen Gemeinschaften zeigen, daß eine nationalistisch unterfütterte "Politik der Identität" sich einem rationalen Interessenausgleich nicht verschließen muß. Die Janusköpfigkeit des Nationalismus beruht auch darauf, daß die spezifische politische Aufladung ethnischer Zugehörigkeitsmuster in historisch kontingenten Prozessen erfolgt. Dabei ist am Ende entscheidend, nach welchen Kriterien soziokulturelle als "nationale" Identitäten definiert und welche Interessen daraus abgeleitet werden. Bei dieser Interessenbestimmung spielt gleichzeitig der Aspekt eine

große Rolle, in welchem Umfang sich "andere", nichtnationalistische, kollektive Interessen in den nationalistischen Diskurs einbinden lassen.

Im westeuropäischen Kontext stellt Spanien ein herausragendes Beispiel eines multinationalen Staats mitsamt der damit verbundenen soziopolitischen Problemlagen dar. Nach den Zensusdaten von 1991 lebte in den Autonomen Gemeinschaften der drei "historischen" Nationalitäten - dem Baskenland, Katalonien und Galicien - ein knappes Drittel der spanischen Gesamtbevölkerung. Rechnet man die Bevölkerung Valencias, der Balearen, Navarras und der Kanarischen Inseln hinzu, also der Gemeinschaften mit "starken" soziokulturellen Differenzierungsmerkmalen wie einer offiziell anerkannten autochthonen Sprache oder mit einem politisch "starken" regionalen Nationalismus, erhöht sich die "Heterogenitätsquote" in der spanischen Gesellschaft auf 48%.⁴ Ins Auge springt nicht nur die Vielschichtigkeit der verschiedenen soziokulturellen Zugehörigkeitsmuster, sondern zugleich deren insgesamt hohe Politisierungschancen.

Die nationalistischen Mobilisierungen im Baskenland und in Katalonien während des Übergangs vom Franco-Regime zur Demokratie zwangen die zentralstaatlichen Akteure zu raschen territorialpolitischen Konzessionen an die Peripherien. Die demokratische Verfassung von 1978 skizziert die Grundrisse des Ordnungsmodells der Autonomen Gemeinschaften, das den Pluralismus von Nationalitäten und Regionen offiziell anerkennt und ihn zugleich institutionell regeln soll. Allerdings ist die Umgestaltung der Staatsform in Spanien ein weitaus komplexerer Prozeß als die Umgestaltung des politischen Regimes. Die Wechselbeziehungen zwischen den "strukturellen" Problemen einer multinationalen Gesellschaft, der Dynamik demokratischen Wandels und der Institutionalisierung des *Estado autonómico* bilden das übergreifende Thema der vorliegenden Arbeit.

Bei der Behandlung dieses Themas decke ich im wesentlichen den Zeitraum von 1975 bis 1992 ab. Diese Periodisierung scheint mir insbesondere deswegen sinnvoll, weil der Anfang 1992 zwischen Sozialisten und Konservativen geschlossene *pacto autonómico*, der die Anhebung der Autonomieniveaus der zehn Autonomen Gemeinschaften mit "Normalstatuten" vorsieht, als ein zumindest symbolischer Einschnitt nach einem ersten längeren Anfangsstadium der Implementierung des neuen Staatsmodells gewertet werden kann. Daraus läßt sich jedoch nicht ableiten, der Aufbau des Autonomiestaats sei mittlerweile ebenso "abgeschlossen" wie die Errichtung des demokratischen Regimes, das sich bereits in der ersten Hälfte der 80er Jahre konsolidiert hat. Um das Verhältnis von multinationaler Gesellschaft, Staat der Autonomen Gemeinschaften und Demokratie in Spanien aufzuhellen, schlage ich folgenden Weg ein:

4 Valencia, die Balearen und Navarra weisen mit Katalanisch bzw. Baskisch eigene Regionalsprachen auf. Die Kanarischen Inseln werden seit 1993 von einem nationalistischen Bündnis regiert. Für die Bevölkerungsanteile der einzelnen *Comunidades Autónomas* siehe *Anuario El País* 1994: 451.

- Zunächst gehe ich in groben Zügen auf den Beitrag neuerer "Transitionstheorien" zur Untersuchung von Prozessen der Regimetransformation ein, den ich gerade wegen seiner Betonung der Rolle von Akteuren, die dazu gezwungen sind, in einem hochdynamischen politischen Feld strategisch zu handeln, für nach wie vor sehr fruchtbar halte. Zugleich versuche ich aber, den Voluntarismus akteurszentrierter Annäherungen an die Demokratisierungsproblematik dadurch zu relativieren, daß ich verschiedene strukturelle Variablen benenne, die die politischen Akteure in ihren strategischen Entscheidungen während eines Regimewechsels notgedrungen berücksichtigen müssen.
- In einem zweiten Schritt konzipiere ich auf der Grundlage der erörterten "Transitions-theoreme" ein heuristisches Schema für die Betrachtung ethnopolitischer Konflikte in Prozessen der Demokratisierung. Der ethnische Pluralismus einer Gesellschaft ist ein Faktor, der den strukturellen Problemdruck in einer Phase des politischen Übergangs wenigstens potentiell stark erhöht. Die Entladung ethnonationaler Spannungen in einer Transition sprengt den Rahmen eines nur auf das politische Regime bezogenen Umgestaltungsprojekts: Die Krise des alten Regimes schlägt in eine Krise der bestehenden Staatsstrukturen um. Zu der Unsicherheit über den Verlauf des Regimewandels, die jeden Übergang zur Demokratie charakterisiert, gesellt sich dann die Unsicherheit über die staatlichen Unterbauten, die das neue Regime tragen sollen. Damit vervielfachen sich auch die Unwägbarkeiten, vor denen die politischen Akteure bei der Bestimmung ihrer strategischen Optionen stehen.
- Nach den theoretischen Vorüberlegungen zur Bedeutung von Nationalitätenkonflikten während eines Demokratisierungsprozesses komme ich zum empirischen Fall der post-autoritären Umbrüche in Spanien. Die *transición* beginnt mit einer Krise des alten Regimes, die weitgehend mit einer Krise der diesem Regime übergeordneten zentralistisch-nationalstaatlichen Form der Herrschaftsorganisation zusammenfällt. Dementsprechend bringt das Ende des Franquismus nicht nur die Ablösung der Diktatur durch eine parlamentarische Monarchie, sondern auch den Entwurf der Grundrisse des Staats der Autonomen Gemeinschaften mit sich.

Der Autonomiestaat entsteht als institutionelle Antwort auf die nationalistischen Mobilisierungen im Baskenland und in Katalonien. Angesichts des wachsenden Drucks der Nationalitäten kann die politische Klasse im Zentrum nicht umhin, die Frage der territorialen Machtverteilung auf die nachautoritäre Transformationsagenda zu setzen. In der politischen Bearbeitung dieser Frage spiegeln sich wiederum wichtige Besonderheiten des spanischen Regimeumbaus wider. Die Konzeption des neuen Staatsmodells in der verfassungsgebenden Periode wird maßgeblich von dilatorischen Kompromissen und einem widersprüchlichen Nebeneinander von Kontinuitäts- und Diskontinuitätsmomenten

geprägt, einem Nebeneinander, in dem sich die Eigentümlichkeiten des Zusammenspiels von strukturellen Variablen und von Prozessen auf der politischen Handlungsebene im Zuge der "Klärung" der Autonomiefrage in der *transición* auf plastische Weise niederschlagen.

- Die Verabschiedung der demokratischen Verfassung markiert sowohl das Ende der Transition als auch den eigentlichen Anfang der Institutionalisierung des Autonomiestaats. Die Autonomiestatute für das Baskenland und für Katalonien geben den Auftakt zu einem langen, komplexen und manchmal krisenhaft verlaufenden Prozeß der Übernahme politisch-administrativer Zuständigkeiten durch die Autonomen Gemeinschaften. Die Analyse des Stellenwerts, der Konflikten zwischen Zentrum und Peripherien bei der Implementierung von autonomiepolitischen Maßnahmen im gesamtstaatlichen Maßstab zukommt, bildet den nächsten inhaltlichen Schwerpunkt dieser Arbeit. Mein Leitgedanke ist hier, daß der Aufbau eines institutioneilen Gefüges zur Regelung der Beziehungen zwischen der Zentralgewalt und den Nationalitäten und Regionen einerseits die sozio-politischen Artikulationsbahnen ethnoterritorialer Konflikte strukturiert, dieser Aufbau aber andererseits selbst unausweichlich den Auswirkungen des fortgesetzten Schlagabtauschs zwischen zentralstaatlichen Akteuren und peripheren Nationalisten unterliegt. Der "nationalistische Faktor" übt auf die Institutionalisierung des neuen Staatstyps einen stetigen und nachhaltigen Einfluß aus.
- Nach der Betrachtung der Transformation der Staatsstrukturen aus der Makro-Perspektive beschäftige ich mich mit den Meso-Effekten des Autonomieprozesses, d.h. mit den gesellschaftlichen und politischen Konsequenzen der Dezentralisierung auf der Ebene der *Comunidades Autónomas*. Die Anwendung des Autonomieprinzips dient nicht allein der territorialen Integration der Nationalitäten und Regionen in den Gesamtstaat; sie soll darüber hinaus die Sozialintegration innerhalb der historischen Peripherien gewährleisten, die sich ähnlich wie Spanien selbst nicht als kulturell homogene Gesellschaften einstufen lassen. Insofern erhebt sich die Frage, ob und inwieweit die nationalistische Hegemonie in einzelnen Autonomen Gemeinschaften über die Konflikte mit dem Zentralstaat hinaus auch "innergemeinschaftliche" Spannungen ausgelöst hat.

Unter diesem Vorzeichen befaße ich mich in einer längeren Fallstudie mit den Entwicklungen im autonomen Katalonien. Dabei geht es mir in erster Linie um die Aufhellung der Möglichkeiten und der Grenzen des dort eingeleiteten "nationalen Wiederaufbaus", wie sie etwa auf dem Terrain der Sprachpolitik oder auf dem Terrain der Organisation und Vermittlung sozioökonomischer Interessen zum Ausdruck kommen. Der Fallstudie zu Katalonien folgen ein Abriß der Lage im Baskenland und eine knappe

Diskussion der übergreifenden Entwicklungstendenzen, die die autonomiepolitische Situation in den übrigen Regionen kennzeichnen.

- Zuletzt gehe ich noch einmal auf mein Ausgangsproblem ein und behandle in einer Schlußbilanz die Frage, wie sich ethnoterritoriale Konflikte, Staat der Autonomen Gemeinschaften und spanische Demokratie in den ersten zwei Jahrzehnten des Post-franquismus insgesamt zueinander verhalten haben. Dabei fasse ich zugleich die wesentlichen Ergebnisse dieser Arbeit zusammen.

Am Ende der Einleitung sei mir noch eine kurze terminologische Bemerkung gestattet. In den deutschen Diskussionen weckt der Begriff des Nationalismus aus verständlichen Gründen häufig pejorative Assoziationen. Ich verwende ihn dagegen ohne wertende Konnotationen. In einer Welt von Nationalstaaten werden die Nationalismen, die sich historisch "durchgesetzt" haben, meistens als gegebene und nicht zu hinterfragende Größen hingenommen. So gilt es etwa selbst im Rahmen der Prozesse europäischer Integration in der Regel als grundsätzlich legitim, wenn einzelne Staaten weiterhin danach trachten, ihre "nationalen Interessen" zu vertreten. Umgekehrt gibt es Tendenzen, den Nationalismus von Minderheiten als provinziell, rückständig und destabilisierend zu etikettieren. In diesem Zusammenhang fällt häufig das Argument, es mache einen substantiellen Unterschied aus, ob sich eine politische Gemeinschaft als ("ethnokulturell unbelastete") Staatsnation oder als ("ethnisch voreingenommene") Kulturnation konstituiert habe. Unter normativen Gesichtspunkten ist diesem Argument ohne weiteres beizupflichten. Das Problem ist aber, daß die politische Praxis immer wieder dazu tendiert, diesen Unterschied zu verwischen. Ich verweise hier nur auf das Beispiel der *Loi Toubon*, des Gesetzes zur "Reinhaltung" der französischen Sprache, das kürzlich in Paris vom Parlament der klassischen europäischen Staatsnation verabschiedet worden ist. Im übrigen erweist sich in multilingualen Kontexten, die im globalen Maßstab nicht die Ausnahme, sondern die Regel darstellen, bereits die Festlegung des offiziellen Mediums (bzw. der offiziellen Medien) für die öffentliche Verständigung oft als ein von heftigen Auseinandersetzungen begleitetes Politikum. Zwischen der Definition kultureller Zugehörigkeiten und Rechte nach politischen Kriterien und der Definition politischer Zugehörigkeiten und Rechte nach kulturellen Kriterien gibt es fließende Übergänge. Kurzum: Ohne eine Kritik der politischen Organisationsform des Nationalstaats bleibt jede Kritik des Nationalismus unvollständig und hilflos.

Ansonsten entspricht ein "neutraler" Gebrauch des Nationalismusbegriffs aber auch den akademischen und den politischen Gepflogenheiten in Spanien, wo die Akteure der Peripherien, die sich selbst mit allem Nachdruck als Nationalisten definieren, sich allein schon wegen ihrer Rolle in der antifranquistischen Opposition keinem normativen Rechtfertigungszwang ausgesetzt sehen. In der deutschen Presse werden die nationalistischen

Kräfte des Baskenlands oder Kataloniens nicht selten als "Regionalisten" bezeichnet, u.a. wohl aufgrund der Erwägung, das beschriebene Phänomen würde dadurch politisch weniger brisant und verlöre seinen negativen semantischen Beigeschmack. Mir scheint eine solche Vorgehensweise nicht allzu sinnvoll: Zum einen ändert sich an den Zielsetzungen der Nationalisten nichts, wenn man sie "regionalistisch" nennt. Zum anderen lassen sich die Nationalismen der historischen Peripherien begrifflich dann nicht mehr von den "echten" spanischen Regionalismen differenzieren, wie sie etwa in Aragón oder Cantabria auftreten.

Zahlreiche wertvolle Informationen, die in diese Arbeit (vor allem in Kapitel 6) eingeflossen sind, verdanke ich einer Reihe in Spanien durchgeführter Interviews mit Experten aus den Bereichen von Politik und Verwaltung. Ihre Hinweise waren außerordentlich hilfreich bei der Erschließung empirischer Felder, zu denen nur wenig Sekundärliteratur vorliegt. Wenn ich mich auf Auskünfte aus Interviews stütze, mache ich dies im laufenden Text kenntlich und spezifiziere, um wen es sich bei den interviewten Personen handelt. Zum Zweck einer besseren Übersichtlichkeit enthält der Anhang außerdem eine Liste des verwendeten Interviewmaterials, in der auch nochmals die öffentlichen Funktionen meiner Interviewpartner angegeben werden.

Soweit ich Zitate aus Interviews, aus der Tagespresse oder aus der Literatur wörtlich wiedergebe, habe ich sie aus dem Katalanischen bzw. aus dem Spanischen ins Deutsche übersetzt.

2 Theoretische Annäherungen an Prozesse des Übergangs zur Demokratie

Als um 1975 die diktatorischen Regimes Südeuropas stürzten, konnte niemand ahnen, daß Portugal, Griechenland und Spanien Vorreiter einer Entwicklung waren, die wie kaum eine andere seit den Erschütterungen des Zweiten Weltkriegs zu globalen politischen Veränderungen geführt hat. Beginnend mit der portugiesischen "Nelkenrevolution" nahm ein Zyklus demokratischen Umbruchs seinen Lauf, der inzwischen über den Mittelmeerraum hinaus Lateinamerika und Osteuropa sowie eine beachtliche Reihe von Ländern in Afrika und Asien erfaßt hat. Bereits die quantitative Dimension dieses Phänomens legt es nahe, von einer gegenüber den zwei vorherigen Hauptschüben demokratischer Expansion nach den zwei Weltkriegen eigenständigen, "dritten" historischen Demokratisierungswelle zu sprechen (vgl. Huntington 1991). Ebenso auffällig ist der Umstand, daß die Entstehung der neuen Demokratien auch in qualitativer Hinsicht von den gängigen Mustern der Vergangenheit abweicht. Die politischen Transformationen nach 1975 wurden meistens sehr schnell vollzogen, und internen Akteuren fiel dabei sehr oft eine Schlüsselstellung zu. Die Demokratie ist also weder allein das Ergebnis langfristiger, evolutionärer Prozesse politischer Modernisierung, für die Großbritannien das klassische Beispiel abgibt, noch des extern induzierten, wenn nicht gar beaufsichtigten, Umbruchs nach epochalen militärischen Konflikten, wie etwa im Fall der europäischen Demokratien, die sich nach 1918 und nach 1945 konstituieren.

Die Vielzahl spezifischer politischer, ökonomischer und kultureller Ausgangskonstellationen und die entsprechend unterschiedlichen Verläufe der Regimewechsel erschweren es erheblich, ein einheitliches heuristisches Modell für die übergreifende Betrachtung der jüngsten Demokratisierungen zu entwerfen. Der Anspruch der folgenden Seiten ist auch bescheidener: Es wird im wesentlichen darum gehen, einige zentrale Faktoren zu benennen, die zur Aufhellung entscheidender Aspekte eines Übergangs zur Demokratie beitragen können. Die Gewichtung dieser Faktoren wird von Fall zu Fall unterschiedlich ausfallen müssen. Als empirische Bezugsebene zur Veranschaulichung des skizzierten Theorierasters dient vor allem das Beispiel der Regimetransformationen in Südeuropa.

2.1 Von der Regimekrise zum Regimewandel

Eine Transition¹ ist die kritische Phase, die von der Auflösung eines autoritären Regimes zur Errichtung einer Demokratie führt (vgl. O'Donnell/Schmitter 1986: 6). Der erfolgreiche Abschluß dieser Phase setzt im wesentlichen voraus, daß die Formen der Ausübung und Legitimation politischer Herrschaft so nachhaltig modifiziert worden sind, daß sie mit den kennzeichnenden Merkmalen eines liberal-demokratischen Regimes übereinstimmen. Geht man von einem entsprechend prozedural-formal geprägten Demokratiebegriff aus, der sich "starker" normativer Postulate enthält, gehören dazu in erster Linie die Gewährung von Grundrechten wie Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, die periodische Abhaltung freier, geheimer und allgemeiner Wahlen, der Parteienwettbewerb sowie die Verantwortlichkeit des Staatsapparats und der Exekutivgewalt gegenüber der Legislative (vgl. Rueschemeyer u. a. 1992: 43). Aus der Minimaldefinition demokratischer Standardregeln lassen sich zwei Hauptdimensionen der politischen Logik einer Transition ableiten: Zum einen eine Liberalisierungsdimension, die die Anerkennung der klassischen individuellen und kollektiven Schutzrechte gegenüber dem Staat beinhaltet, und zum anderen eine Inklusionsdimension, die sich auf die Ausweitung der Möglichkeiten zur Partizipation an der politischen Willensbildung bezieht (vgl. Dahl 1971: 5-9). In Anlehnung an Marshall (1992: 40) wäre darüber hinaus eine dritte Dimension außerhalb der eng gefaßten politischen Sphäre angesiedelter, positiver, sozialer Rechte zu nennen. Sie bleibt an dieser Stelle ausgeblendet, was insofern zu rechtfertigen ist, als im Anfangsstadium von Transitionsprozessen in der Regel die Umgestaltung des politischen Regimes vorrangigen Stellenwert hat.

Demokratisierungsprozesse versperren sich analytischen Rastern, die im starren Determinismus funktionaler Gesetzmäßigkeiten verharren. Die Verknüpfung sozialer und ökonomischer Entwicklungsindikatoren der Industrie- und Marktwirtschaft mit Demokratiepotentialen², wie sie in der Modernisierungstheorie lange Zeit vorherrschend war, vermag eine historisch-genetische Analyse politischen Wandels nicht zu ersetzen (vgl. Rustow 1970: 346 f., Dahl 1971: 32). Ungeachtet ihrer Koppelung an strukturelle Faktoren, deren Eigengewicht je nach Situation variieren wird, finden Regimewechsel in einem extrem dynamischen Kontext statt. Darin kommt den strategischen Handlungen interessengeleiteter Akteure herausragende Bedeutung zu. Sie sind ebenso sehr elementarer Bestandteil der Transformationsdynamik, wie sie sich derselben wiederum anpassen müssen. Die Dynamik der Veränderungen entzieht sich also einer Beschreibung, die mit im Zeitverlauf gleichbleibenden

1 Dieser englischsprachigen Arbeiten entlehnte Neologismus wird zunehmend auch in der deutschsprachigen Literatur zu Prozessen des Regimewechsels verwendet.

2 Paradigmatisch für diese Vorgehensweise ist nach wie vor Lipsets Auflistung von *social requisites of democracy* (vgl. Lipset 1981: 27-63).

kausalen Zuweisungen operiert. Trotz dieser Einschränkungen können die Handlungsfelder der Akteure in Regimeübergängen aber auch Gemeinsamkeiten aufweisen, die aus den im strikten Sinne politischen Rahmenbedingungen von Demokratisierungen resultieren. Zur Verdeutlichung solcher Gemeinsamkeiten will ich versuchen, eine Reihe von Variablen anzugeben, die je nach soziopolitischer Konstellation bei der Transformation eines autoritären Regimes eine mehr oder weniger wichtige Rolle spielen.

Zunächst sind hier **die Umstände der autoritären Machtergreifung und die Strategien des autoritären Machterhalts** zu nennen (vgl. Schmitter 1985: 65-70). Sie gewinnen besonders dort an Relevanz, wo eine Diktatur ein bereits bestehendes demokratisches Regime ablöste. Hat dabei ein unblutiger Staatsstreich mit der passiven Zustimmung breiter Bevölkerungssektoren stattgefunden oder hat die autoritäre Koalition zur Durchsetzung ihrer Ziele eine bürgerkriegsartige Konfrontation benötigt? Versteht sich das Regime als politisches Provisorium oder schreibt es sich "endgültigen" Charakter zu? Legitimiert es sich selbst als eine bis zur Wiederherstellung der "inneren Sicherheit" eingesetzte, vordemokratische Übergangslösung, kann seine Überlebensfähigkeit dadurch schon bald gefährdet werden. Der Zeitfaktor leitet unmittelbar zur Frage nach der Dauer der autoritären Herrschaft über. Je weiter Demokratieperioden in der Vergangenheit zurückliegen, desto unwahrscheinlicher erscheint es, daß sich an ihre spezifischen politischen Traditionen wiederanknüpfen läßt, und desto deutlicher markiert der postautoritäre Umbruch einen historischen Einschnitt. Wenn die Aufrechterhaltung nichtdemokratischer Herrschaft mit der massiven Ausübung staatlicher und parastaatlicher Gewalt einherging, nimmt der Problemdruck in einem Regimewechsel erheblich durch die Forderungen nach einer konsequenten Bestrafung der Täter zu. Je mehr Bevölkerungsgruppen sich der staatlichen Repression ausgesetzt sahen, desto geringer sind die Legitimitätsreserven des alten Regimes am Vorabend einer Demokratisierung, und desto mehr schwinden die Aussichten auf eine Verständigung zwischen Regimerepräsentanten und Oppositionskräften.

Eine weitere Schlüsselvariable einer politischen Transformation sind **die internen Kräfteverhältnisse eines nichtdemokratischen Regimes und dessen institutionelle Einbettung** (vgl. Linz/Stepan 1991: 41-49). Autoritäre Regimes haben kein monolithisches Machtzentrum, sondern lassen im Rahmen eines stark eingeschränkten und selektiven Pluralismus die Artikulation divergierender Interessen zu, solange sie den Bestand der geltenden Herrschaftsordnung nicht gefährdet (vgl. Linz 1975: 265 f.). Legt man die Gültigkeit dieses Sachverhalts als Vergleichsmaßstab zugrunde, kann man sich ohne größere Vorbehalte der Einschätzung Przeworskis (1991: 3) anschließen, der keinen zwingenden Grund sieht, bei der Diskussion der politischen Seite der Demokratisierungsproblematik starr an der analytischen Trennung zwischen den "autoritären" Diktaturen des Südens und den "totalitären" oder "posttotalitären" Diktaturen des Ostens festzuhalten. In idealtypischer Zuspitzung lassen sich die Regimekräfte in "harte" und "weiche" Eliten aufteilen. Im

Gegensatz zu den *Hardliners* plädiert die Gruppe der *Softliners* bereits unter autoritären Verhältnissen für graduelle Liberalisierungsmaßnahmen und tendiert im Zuge einer Regimekrise zur Öffnung gegenüber oppositionellen Kreisen, um einen kontrollierten Übergang zur Demokratie auszuhandeln und ihre Interessen auch noch nach Beendigung der Diktatur gewahrt zu sehen (vgl. O'Donnell/ Schmitter 1986: 15-17). Die Unterscheidung zwischen "gemäßigten" und "radikalen" Sektoren ist auch auf die Opposition übertragbar. In welchem Maße eine Transition zur Kompromißorientierung neigt, hängt von den Kräfteverhältnissen zwischen diesen Gruppen (sowohl im ganzen als auch innerhalb der jeweiligen Blöcke von Regimeanhängern und -gegnern) und den darauf begründeten formellen wie informellen Allianzen ab.

Darüber hinaus können die Beziehungen zwischen autoritärem Regime und staatlichen Institutionen für die Aufstellung der Inhalte einer Demokratisierungsagenda ausschlaggebend sein.³ Die Durchdringung des gesamten Staatsapparats durch ein Regime impliziert eine erhebliche Erweiterung des im Transformationsprozeß zu bewältigenden Aufgabenpensums. Besonderer Beachtung bedarf in diesem Zusammenhang immer der Grad der Einbindung der Streitkräfte in die autoritäre Herrschaftsmaschinerie. Wenn das Militär einen der zentralen Stützpfeiler der autoritären Ordnung bildete, wächst die Gefahr, daß von den Kasernen aus restriktiver Einfluß auf den Übergang zur Demokratie ausgeübt wird. Wo das alte Regime die Gestalt einer Militärdiktatur hatte, wo sich also Staat und Regime in entscheidenden Bereichen überschneiden, erfordert die demokratische Aufbauarbeit eine weitgehende Demilitarisierung von Staat und Gesellschaft. Die Bemühungen zur Herstellung ziviler Kontrolle über die Armee werden aber auf Widerstand stoßen, sobald es um den Abbau korporativer Privilegien und politischer Sonderrechte der Institution geht. Machen die Streitkräfte, oder auch nur Teile von ihnen, dann von ihren Veto-Möglichkeiten Gebrauch und drohen mit dem organisierten Einsatz von Gewalt, steht zu befürchten, daß ein Stillhalten des Militärs um den Preis des Verzichts auf ursprüngliche Demokratisierungsziele erkaufte wird. Die Problematik spitzt sich weiterhin zu, wenn die Streitkräfte unter der Diktatur massiv als innenpolitische Repressionsorgane aufgetreten sind, sich systematischer Menschenrechtsverletzungen schuldig gemacht haben und die im Zuge eines Regimewechsels mobilisierte demokratische Öffentlichkeit die Forderung nach einer Abrechnung mit der Vergangenheit und einer Bestrafung der Verantwortlichen erhebt.

3 In Anlehnung an Definitionen O'Donnells und Schmitters (1986: 73) und Rouquiés (1985: 600) verstehe ich unter Regime die - nicht immer explizit - institutionalisierte Regelung des Zugangs zu den wichtigsten politischen Entscheidungspositionen, die Akteurstypen, denen Zugang eingeräumt oder verwehrt wird, sowie die Strategien, die die Akteure einsetzen, um sich Zugang zu verschaffen. Der Staatsbegriff zielt dagegen auf die diffusere und zugleich dauerhaftere Struktur der Herrschaft, die den Apparat zur Ausübung von Gewalt sowie die Instrumente zur Verwaltung und zur Abschöpfung der Ressourcen einer Gesellschaft umfaßt. Vgl. Weber (1980: 822) u. Fishman (1990: 429), dessen Unterscheidung von Staat und Regime offensichtlich stark Weberianisch inspiriert ist.

Am Beginn jedes Übergangs zur Demokratie steht eine Krise des nichtdemokratischen Regimes. Mit Schmitter (1985: 45 f.) lassen sich summarisch zwei Krisentypen unterscheiden. Eine **Krise der Führungsnachfolge** nimmt ihren Lauf, wenn die autoritäre Koalition ihren personellen Integrationspol verliert: Der Diktator tritt ab oder stirbt. Zu einer **Krise der Politikanpassung** kommt es hingegen, wenn nicht vorhersehbare oder nicht vorhergesehene außenpolitische Ereignisse, wie Niederlagen in militärischen Konflikten oder der Verlust internationaler Protektion, zusammen mit der Kumulation innenpolitischer Fehlentscheidungen eine massive Destabilisierung des Regimes bewirken. Bei der Betrachtung konkreter Fälle werden die beiden Krisenarten nicht immer ganz trennscharf auseinanderzuhalten sein, wobei auf der Hand liegt, daß ihre Überschneidung die Überlebenschancen eines autoritären Regimes drastisch verringert.

Die Krisensymptomatik einer Diktatur hat weitreichende Folgen für den Verlauf einer Transition. Führt eine Krise zum völligen Regimezusammenbruch, von dem alle Teile des Instrumentariums zur Ausübung politischer Kontrolle gleichermaßen betroffen sind, verfügen die demokratieorientierten Akteure über ein hohes Maß an Autonomie bei der Definition der Prioritäten eines Umgestaltungsprozesses. Äußert sich die Krise hingegen in einer schleppenden und ungleichmäßigen Auflösung des autoritären Regimes, ergibt sich daraus zunächst ein restriktiverer Ausgangsrahmen für den politischen Wandel. Im ersten Fall kann das jähe Ende der Diktatur den Auftakt zu einem **Regimeneubau**, der regelrechten Neugründung einer Demokratie, geben. Verursacht die Regimekrise dagegen zwar eine heftige Erschütterung der autoritären Herrschaftsstrukturen, nicht jedoch deren vollständigen Zerfall, vollzieht sich eine Demokratisierung eher als **Regimeumbau**, in dem Momente der autoritären Vergangenheit vorläufig noch spürbar fortwirken.⁴

2.2 Pakte als Mittel zur Institutionalisierung von Konflikten

Im institutionellen Niemandsland zwischen dem Absterben alter und der Geburt neuer Herrschaftsstrukturen angesiedelt, sind politische Regimewechsel hochgradig eigendynamische Prozesse, in denen sich unerwartete Ereignisse mit ungewissen Folgen häufen und in ihrer Wirkungskraft wechselseitig verstärken. Die beteiligten Individuen und Gruppen haben große Mühe, die Folgen ihres Handelns zu antizipieren. Dieser Aspekt der Unsicherheit und Ungewißheit setzt das strategische Geschick der politischen Akteure immer wieder schweren Belastungsproben aus (vgl. Di Palma 1980: 165). Die Kontingenz einer

⁴ Przeworski (1991: 67) unterscheidet Demokratisierungen auf ähnliche Weise danach, ob in Abhängigkeit von der Kohäsionskraft des alten Regimes in ihnen Aspekte von "constitution" oder von "extrication" überwiegen. Zur Differenzierung von graduellem Regimewandel und Regimeneugründung vgl. auch Edington (1975).

Fülle politischer Entscheidungsparameter konstituiert ein Handlungsfeld, das die Präferenzen der Akteure ständigen Schwankungen unterwirft.

Sicherlich sind gerade auch Ungewißheit und Unsicherheit Eigenschaften, die in der öffentlichen Wahrnehmung den Kontext der politischen Entscheidungslogik unter autoritären Bedingungen prägen. Zur Bestätigung dieses Sachverhalts mag der bloße Hinweis auf die empirisch sehr schnell überprüfbare Unkalkulierbarkeit der Außenpolitik autoritär regierter Staaten im 20. Jahrhundert genügen; schon ein kurzer Blick in die Geschichtsbücher lehrt, daß von Demokratien weitaus seltener militärische Aggressionen als von Diktaturen ausgegangen sind.⁵

Bei einer Betrachtung der Demokratisierungsproblematik steht jedoch der Beiklang von Krieg, Angst, Gewalt und Repression, den Begriffe wie Unsicherheit oder Ungewißheit haben, wenn von diktatorisch geführter Herrschaft die Rede ist, weniger im Vordergrund. Vielmehr wäre zu unterstreichen, daß in einem autoritären Regime die politische Ungewißheit einer systematischen und für ein solches Régime konstitutiven Einschränkung unterliegt: Ein beträchtlicher Teil der potentiell oder real vorhandenen politischen Optionen wird jeder institutionell sanktionierten und wirkungsvollen Artikulationsm  glichkeit beraubt. Unterschiedliche Optionen konkurrieren nicht, wie etwa bei freien Wahlen, auf einem prinzipiell für alle zugänglichen politischen Markt, sondern es herrscht ein von den autoritären Machthabern kontrolliertes Optionsmonopol. Mit Mitteln, die von der manipulierten Plebisziten über exemplarische Vergeltungsschl  ge gegen Oppositionelle bis hin zur offenen Repression reichen, haben die Inhaber dieses Monopols gleichermaßen in den kapitalistischen Diktaturen des Westens und Südens wie in den staatssozialistischen Diktaturen des Ostens hauptsächlich danach getrachtet, abweichende politische Mobilisierungsversuche in der Zivilgesellschaft, mit anderen Worten: die "Organisation von Gegenhegemonie" (Przeworski 1991: 54), zu verhindern. Das Privileg der politischen "Produktion von Kontingenz" bleibt in einem autoritären Regime mithin weitgehend auf den schmalen Kreis der Machthaber beschränkt. Nun können sich die regierenden Eliten durchaus als fragmentiert erweisen. Kommt es in ihren Reihen zu Konflikten, bietet sich dadurch Raum für überraschende Entwicklungen. Aber auch dann ist die Veränderung der politischen Situation letzten Endes nur die Folge eines auf die herrschende Koalition begrenzten und autoritär verzerrten Pluralismus. Es scheint mir insofern sinnvoll, in einem derartigen Rahmen von "unilateraler Ungewißheit" zu sprechen.

Anders verhält es sich hingegen in einer liberalen Demokratie. Hier schließen die formalen Regeln des Machterwerbs und der Entscheidungsfindung aus, daß bestimmten Gruppen der Zugang zum Regime von vornherein versperrt wird. Es ist dementsprechend

5 Bereits 1795 stellte Immanuel Kant in seiner Schrift "Zum ewigen Frieden" die These auf, daß - wie es bei ihm heißt - "republikanisch" verfaßte Staaten keine Kriege gegeneinander führen würden; vgl. Kant 1983: 205 f.

eines der Hauptmerkmale einer Demokratie, daß sie im Rahmen der Gültigkeit dieser formalen Regeln das Prinzip der Ungewißheit über die Resultate des politischen Prozesses auf Dauer stellt und verallgemeinert (vgl. Di Palma 1986: 181, Przeworski 1986: 56-58). Unter demokratischen Verhältnissen tritt politische Ungewißheit demnach als "multilaterale Ungewißheit" in Erscheinung. Auch die multilaterale Ungewißheit demokratischer Regimes ist dabei nicht unbegrenzt. Sie unterliegt zum einen den Beschränkungen, die sich aus der ungleichen Ressourcenausstattung und Organisationsfähigkeit konfligierender Gruppeninteressen ergeben. Zum anderen hängen die Chancen einer Berücksichtigung kollektiver Interessen von den bestehenden institutionellen Arrangements ab, die die Spielräume für die politische Erzeugung von Kontingenz verengen.⁶

Der Sturz eines autoritären Regimes führt nur dann zur Errichtung einer Demokratie, wenn es gelingt, in der Etappe des Umbruchs unilaterale in multilaterale Ungewißheit zu verwandeln. Das Ungewißheitsmoment erhält dabei noch dadurch zusätzliche Bedeutung, daß in einer Transition die politischen Entscheidungsprozesse der autoritären Kontrolle entglitten sind, aber auch noch nicht über demokratische Institutionen gesteuert werden. Die Konfliktparteien müssen sich in einer Periode des Regimewechsels über die Einführung politischer Spielregeln verständigen, die einerseits die Resultate künftiger Konflikte - im Sinne multilateraler Ungewißheit - hinreichend offen halten, sie andererseits jedoch mit einem System wechselseitiger Mindestgarantien für die Interessen der Gruppen verknüpfen, die den Gang der Transformationen richtungsweisend zu beeinflussen vermögen. Die während der Übergangsphase "überschießende" Kontingenz macht es aus der Perspektive der Akteure sehr schwierig, ohnehin instabile politische Kräfteverhältnisse realistisch einzuschätzen und auf dieser Grundlage die eigenen kurzfristigen Präferenzen zu definieren, wobei zugleich für alle Seiten zu erwarten steht, daß die mit der Institutionalisierung eines neuen Regimes zwangsläufig Gestalt gewinnenden Rigiditäten die Palette an Gestaltungsoptionen spürbar reduzieren.

Die "Dialektik der Ungewißheit" kann bereits im Rahmen eines von Gegnern des nichtdemokratischen Status quo ante dominierten Regimeneubaus nur schwer zu bewältigende Spannungen bei der Einführung neuer Institutionen schaffen, sofern sich das vor-malige oppositionelle Lager als sehr heterogen und zugleich stark polarisiert entpuppt (vgl. Przeworski 1991: 52). Ihre volle politische Sprengkraft entfaltet sie allerdings vornehmlich im Anfangsstadium eines Regimeumbaus. Die Institutionalisierung demokratischer Wettbewerbsbedingungen erfordert zuallererst die Bereitschaft der konfligierenden Akteure, den Primat multilateraler Ungewißheit im demokratischen Entscheidungsprozeß anzuerkennen. Bei einem Regimeumbau haben die alten Eliten ihre Machtpositionen jedoch nur teilweise

6 Für die notwendige Relativierung der Reichweite dieser "multilateralen Ungewißheit" aufgrund der Funktionslogik politischer Institutionen in kapitalistischen Demokratien vgl. Offe (1980: 65-105).

geräumt und halten nach wie vor nicht zu unterschätzende politische Druckmittel gegen aus ihrer Sicht "zu weitreichende" demokratische Veränderungen in der Hand. Dies gilt besonders in Fällen, in denen den Streitkräften eine zentrale Stellung bei der Aufrechterhaltung der autoritären Herrschaft zufiel; antidemokratische Vorbehalte im Militär können sich in Gestalt von Putschplänen rasch zu einer manifesten Bedrohung jedes Regimewandels ausweiten. Die Etablierung einer Demokratie hat zur Voraussetzung, daß die Eliten des alten Regimes und deren Verbündete in den staatlichen Institutionen ihre traditionellen Vorrechte zur unilateralen Festschreibung der politischen Tagesordnung preisgeben. Solange sie noch über ausreichende Interventionsmöglichkeiten verfügen, werden die ehemals in der autoritären Koalition versammelten Kräfte ein Demokratisierungsprojekt aber nur unter der Bedingung dulden, daß daraus keine Gefährdung ihrer existentiellen Interessen erwächst.

Je prekärer die Präsenz von Veto-Mächten die Aussichten eines Transformationsvorhabens erscheinen läßt, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß die aufstrebenden demokratischen Kräfte mit den Trägergruppen des autoritären Regimes paktieren, und letztere "Koexistenzgarantien" erhalten. Abgesehen von Willensbekundungen, einen Schlußstrich unter die Vergangenheit zu ziehen und auf Schuldzuweisungen zu verzichten, überwiegen in Pakten zwischen alten und neuen Eliten nicht materiale, sondern formale Vereinbarungen. Die Unterzeichner einigen sich auf Prozeduren, nach denen sie künftig ihre als legitim anerkannten interessengeleiteten Strategien verfolgen können. Im prototypischen Fall handeln eine Übergangsregierung, die Kontinuität gegenüber dem alten Regime symbolisiert, und die demokratische Opposition einen vertragsähnlichen Katalog von Maßnahmen aus, die den Einsatz der vorhandenen Potentiale zur gegenseitigen Schädigung in der Transition einschränken (vgl. Dahl 1971: 40). Dafür braucht kein Konsens über die programmatischen Leitprinzipien der Demokratie zu bestehen; es genügt, daß Einvernehmen über die institutionellen Basisregeln für die Schlichtung von Interessenkonflikten hergestellt wird (vgl. Lechner 1983). In Anbetracht ihrer politischen Prioritätenskala nehmen Herrschaftseliten wie oppositionelle Gegeneliten einen Pakt jeweils als "zweitbeste Lösung" wahr, die es ihnen immerhin ermöglicht, ihren Zielen - im einen Fall Machterhalt, im anderen, Machterwerb - auf der Grundlage eines Kompromisses nachzugehen, der die Risiken einer Konflikteskalation mindert (vgl. Rustow 1970: 355-357).

Befinden sich die wichtigsten Konfliktparteien, um die herum sich die Blöcke ehemaliger Regimeanhänger und -gegner gruppieren, in einem wahrscheinlichen Machtpatt, bietet sich die Suche nach Konsens über die "Transitionsregeln" vor allem den reformorientierten Kräften mit gemäßigten Präferenzen als schadenminimierende Alternative zur Blockade des politischen Wandels oder zur gewaltsamen Austragung von Interessengegensätzen an. Unter diesem Vorzeichen beschreitet dann eine zumindest ihrem Anspruch nach repräsentative, doch zugleich auch immer begrenzte Anzahl von Akteuren den Pfad der Pakte, um in expliziten, wenngleich nicht zwangsläufig vor den Augen der Öffentlichkeit

getroffenen oder legitimierten Vereinbarungen die Modalitäten der politischen Machtausübung in der Übergangsperiode sowie Garantien für die Respektierung der existentiellen Interessen der Paktunterzeichner festzulegen (vgl. O'Donnell/Schmitter 1986: 37).

Pakte sind Instrumente, um eine labile Demokratisierung in sichere Gleise zu lenken. Sie stellen keine unabdingbare Notwendigkeit für einen erfolgreichen Regimewechsel dar (vgl. Schmitter 1984: 364 f.). In Abhängigkeit vom konkreten politischen Kontext einer Transition treten funktionale Äquivalente wie die Aufsicht externer Schutzmächte, die unangefochtene Hegemonie einer einheitlich organisierten demokratischen Bewegung oder ein hohes gesellschaftliches Mobilisierungsniveau, das autoritäre Rückschläge verhindert, an die Stelle von Pakten. Die Relevanz von Pakten variiert mit dem Demokratisierungstyp. Prinzipiell können Pakte durchaus auch im Verlauf eines Regimeneubaus eine nicht unbedeutende Rolle spielen, wenn konkurrierende Gruppierungen sehr unterschiedliche Demokratie-Modelle favorisieren, ohne daß eine von ihnen allein dazu imstande wäre, den anderen ihr Modell aufzuoktroyieren, und dadurch allgemeiner Zwang zur Kooperation und zum Entwurf "zweitbesten Lösungen" herrscht. Im hier betonten engeren Sinn eines Abkommens zwischen alten und neuen Eliten gedeihen Pakte aber nur auf dem Terrain eines Regimeumbaus. Ich skizziere noch einmal kurz das dafür charakteristische Szenario: Krisenhafte Entwicklungen bewegen die *Softliners* einer autoritären Koalition dazu, sich ungeachtet des Widerstands der *Hardliners* nach Bündnispartnern in der demokratischen Opposition umzusehen, um graduelle und kontrollierte politische Transformationen einzuleiten. Die Opposition muß der von den *Hardliners* verkörperten Veto-Gefahr Rechnung tragen, und ihr sozialer Rückhalt reicht nicht aus, um einen raschen Sturz des Regimes zu erzwingen. Unter diesen Umständen betrachten die reformwilligen autoritären Eliten das Aushandeln von Pakten als Weg zur Sicherung ihrer politischen Überlebenschancen, während die Opposition die Gelegenheit dazu ergreift, eine ausgewogenere Verteilung politischer Ressourcen durchzusetzen (vgl. Morlino 1980: 231 f.).

Transitionspakete enthalten zweckrationale Vereinbarungen zur Herstellung von prozeduralem Konsens zwischen konkurrierenden Eliten. In einer *regime-founding coalition* (Linz 1978: 43), in der sich sowohl Freunde wie Feinde der alten Ordnung wiederfinden, ersetzt in der Regel das Einvernehmen über Prozeduren die weitaus problematischere Einigung auf demokratische Legitimationsgrundlagen. Der Elitenkonsens kann aber über rein prozedurale Fragen hinausgehen und sich auch auf materiale Ziele erstrecken: So stand der demokratische Wandel in Südeuropa oder in mitteleuropäischen Ländern wie Polen und Ungarn für das Gros der Akteure klar unter dem Vorzeichen, im Rahmen der "Rückkehr nach Europa" eine lange Periode der politischen und kulturellen Isolation vom Westen zu beenden. Unabhängig von seiner inhaltlichen Reichweite wirkt sich das Streben nach Konsens im Anfangsstadium einer Demokratisierung in jedem Fall allein schon dadurch stabilisierend aus, daß es an den Konfliktfronten Mißtrauen abbaut und das Spannungsniveau

senkt, selbst wenn die Absprachen ausschließlich die Opportunitätskalküle kurzfristig taktierender Akteure widerspiegeln, und ihre Langlebigkeit insofern mit einiger Berechtigung angezweifelt werden kann.⁷ Auf der anderen Seite fordern Pakte aber auch ihren Tribut: Die Lenkung des Demokratisierungsprozesses gerät in die Hände von Eliten, die sich gegen Partizipationsansprüche der im Übergang mobilisierten gesellschaftlichen Gruppen immunisieren und unter dem Zwang der Kompromißbildung unbequeme Streitfragen der öffentlichen Diskussion entziehen, um ihre Verhandlungsstrategien nicht zu gefährden. Die Integrationsleistung von Transitionspakten beruht auf der in ihnen angelegten Tendenz zur politischen Mäßigung, in der wiederum Ausschlußmechanismen angelegt sind, die sich nicht nur gegen autoritäre *Hardliners*, sondern ebenso gegen Sektoren der demokratischen Opposition richten können, die den Eliten des alten Regimes keine Zugeständnisse machen wollen. Im Hinblick auf die moralischen Legitimationsreserven eines demokratischen Übergangs ist die Ausgrenzung vormaliger Gegner der Diktatur mit nicht geringen Kosten verbunden.

Die Entstehung einer neuen Demokratie im Zuge eines Regimeumbaus geht möglicherweise mit einem Paradox einher. Es resultiert daraus, daß die politischen Akteure, die sich die Institutionalisierung von Ungewißheit zum Ziel gesetzt haben, die Gewißheit vor Augen haben, auf die Interessen potentieller Veto-Mächte im Umfeld des autoritären Herrschaftsapparats Rücksicht nehmen zu müssen (vgl. Przeworski 1988a). Damit unterliegt - sei es in direkter oder indirekter Form - der erste Schritt zur Institutionalisierung von multilateraler Kontingenz noch unilateraler Kontrolle.

2.3 Die Bedeutung struktureller Faktoren: Demokratisierung und Modernisierung am Beispiel Südeuropas

Bisher habe ich mich auf eine betont prozeßorientierte Behandlung der Demokratisierungsproblematik beschränkt und eine Reihe abstrakter Variablen benannt, die bei der Formung von Handlungsfeldern in einem Regimewechsel mehr oder weniger starken Niederschlag finden. Der Verzicht auf empirische Verweise scheint mir dabei dadurch gerechtfertigt, daß die aufgestellten heuristischen Kategorien dem Anspruch genügen sollten, möglichst allgemein und kontextunabhängig verwendbar zu sein. Begriffe wie Regimeumbau, Regimeneubau, Pakte oder Institutionalisierung multilateraler Kontingenz bezeichnen Phänomene, die in je unterschiedlichen Kombinationen in der Tat im Verlauf einer Vielzahl der neueren Prozesse politischen Regimewandels offenkundig zu Buche schlagen und dem Beobachter

7 Pakte dienen der Absicherung eines Demokratisierungsvorhabens im Prozeß des Regimewechsels. Das bedeutet nicht unbedingt, daß die Paktinhalte auch die Konsolidierungsperiode unverändert überdauern. Für eine ausgesprochen skeptische Einschätzung der Bindungskraft von Pakten nach Beendigung der Anfangsetappe institutioneller Transformationen vgl. Przeworski (1988: 42 f.).

entsprechende Vergleichsmöglichkeiten eröffnen: Elemente des Regimeumbaus charakterisieren so heterogene Demokratisierungskonstellationen wie die brasilianische, die spanische oder die bulgarische. Stillhalteabkommen zwischen alten und neuen Eliten haben im chilenischen wie im polnischen Übergang zur Demokratie eine Rolle gespielt. Eine Situation des Regimeneubaus lag nicht nur bei der Transition in Portugal, sondern auch in der ehemaligen Tschechoslowakei oder in Rumänien (hier mit noch ungewissem Ausgang) vor. Nichtsdestoweniger decken die entworfenen Kategorien die empirische Realität nicht zur Gänze ab und treten häufig in Mischverhältnissen auf. So werden sich auch bei einem Regimeneubau Residuen der autoritären Herrschaftsordnung im Militär oder im Sicherheitsapparat hinsichtlich der Gestaltung bestimmter Politikbereiche auf vetoähnliche Weise auswirken. Keiner noch so revolutionären politischen Umwälzung kann es gelingen, schlagartig sämtliche Spuren der vormaligen Machtstrukturen auszuwischen.

Ungeachtet der prozessualen Gemeinsamkeiten, die sich in den Handlungsfeldern politischer Akteure in Demokratisierungen herausbilden, weist der Ausgangsrahmen für die verschiedenen Regimeübergänge innerhalb der "dritten Demokratisierungswelle" im Hinblick auf den **strukturellen Problemdruck**, der von den neu entstehenden Demokratien zu bewältigen ist, alles andere als einheitliche Konturen auf. Unter diesem Gesichtspunkt ergeben sich für Lateinamerika, Südeuropa und Osteuropa jeweils unterschiedliche Bilder. Sie vermitteln, auf eine einfache Formel gebracht, folgenden Gesamteindruck: Die Komplexität - was nicht automatisch heißen muß: der Schwierigkeitsgrad - eines Transitionsprozesses nimmt in dem Maße zu, wie der Prozeß die Bahnen eines "nur" politischen Regimewandels verläßt. In den mediterranen Ländern betraf die Transition im wesentlichen Fragen der Regierungsform und des Zugangs bislang ausgeschlossener Akteursgruppen zu politischen Entscheidungspositionen; allerdings tanzt bereits innerhalb der südeuropäischen Fallgruppe Spanien mit seinem in den nächsten Kapiteln noch ausführlich zu erörternden Problem der Krise der alten territorialstaatlichen Ordnung während der Demokratisierung aus der Reihe. In Lateinamerika gesellt sich zu den Problemen des strikt politischen Umbaus der Aspekt hinzu, daß aufgrund der vorherrschenden Bedingungen extremer sozialer Ungleichheit die Stabilisierung der Demokratie eine Redistribution heftig umkämpfter ökonomischer Ressourcen erforderlich macht. In Mittel- und Osteuropa schließlich überschneidet sich der politische Regimewandel mit dem Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft sowie mit der Auflösung alter und der Etablierung neuer territorialstaatlicher Gebilde.

Das auf einer Kumulierung struktureller Altlasten in einer Periode prekärer politischer Transformationen beruhende "Dilemma der Gleichzeitigkeit" (Offe 1991) besitzt je nach Demokratisierungskontext einen sehr unterschiedlichen Stellenwert, was eine Generalisierung der vor allem auf der Grundlage südeuropäischer und lateinamerikanischer Erfahrun-

gen gewonnenen Ergebnisse der Transitionsforschung der 80er Jahre nur bedingt zuläßt.⁸ Letztlich wirft das Dilemma alte Fragen nach den Beziehungen zwischen gesellschaftlicher Entwicklung und Demokratie, nach den Zusammenhängen von ökonomischer, sozialer und politischer Modernisierung auf. Die Klärung dieser Zusammenhänge ist seit jeher eines der Hauptanliegen der Politischen Soziologie.⁹ Zwar würde eine eingehendere Betrachtung des damit angeschnittenen Themas den Rahmen meines Argumentationsgangs bei weitem sprengen, doch ergäbe eine völlige Ausblendung der Bedeutung struktureller Faktoren für postautoritäre Demokratisierungen wiederum ein sehr verzerrtes Bild der Problematik. Daher will ich im folgenden in aller gebotenen Kürze am Beispiel der mediterranen "Regimewechsel" die "Vorleistungen" gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse für den Übergang zu demokratischer Herrschaft aufzeigen. Ich bin mir dabei bewußt, daß die südeuropäischen Erfahrungen für andere regionale Fallgruppen keineswegs repräsentativ sein müssen. Eine genauere Betrachtung des südeuropäischen Kontexts scheint mir aber schon insofern nahelegend, als sich spätere Kapitel mit spezifischen Aspekten der Dynamik des spanischen Regimewandels befassen, der in diesen Kontext einzuordnen ist. Zudem bietet eine solche Betrachtung die Gelegenheit, die abstrakten Überlegungen vorheriger Abschnitte um konkretere empirische Situationsbeschreibungen zu ergänzen. Schließlich ließe sich aus der Zusammenstellung struktureller Variablen, die für die politischen Transformationen in Südeuropa relevant waren, gegebenenfalls auch eine Vergleichsfolie konstruieren, vor der die besonderen Merkmale der Problemkonfigurationen in anderen Regionen deutlicher zum Ausdruck kämen.

Bevor ich auf die strukturellen Hintergründe des politischen Wandels im Mittelmeerraum zu sprechen komme, möchte ich allerdings wenigstens in groben Zügen einen analytischen Rahmen für die Darstellung der Beziehungen zwischen gesellschaftlicher Entwicklung und Demokratie umreißen. Oberstes Gebot ist es mir dabei, jede Spielart des ökonomischen Determinismus zu vermeiden. Demokratisierungsaussichten werden nie allein durch ein - wie auch immer definiertes - sozioökonomisches Entwicklungsniveau "an sich" vorgegeben, sondern vermittelt über die politischen Kräfteverhältnisse, die zwar eng an dieses Entwicklungsniveau gebunden sein mögen, ihm aber zugleich - jenseits einer "relativen Autonomie" des Politischen - mit einem elementaren Grad an Eigengesetzlichkeit

8 Vgl. hierzu etwa neuere Beiträge von Di Palma (1990) und Karl/Schmitter (1991), die den Versuch unternehmen, ein globales - und wohl nicht zufällig ausgesprochen prozeßorientiertes - Raster für die Analyse von Demokratisierungen zu konzipieren.

9 Vgl. aus der Fülle der Literatur nur die klassischen Arbeiten von Bendix (1977), Huntington (1968), Moore (1969) oder Rokkan (1970). Für eine prägnante Zusammenfassung der politischen Entwicklungstheoreme der amerikanischen *Comparative Politics*-Schule siehe Wehler (1975: 34-38).

gegenübertreten.¹⁰ Dennoch lassen sich, trägt man der Existenz eines irreduziblen "Rests" an genuin politischen Gestaltungsmöglichkeiten ausreichend Rechnung, zumindest drei größere strukturelle Ebenen angeben, die mit abgestufter Gewichtung allgemein auf die historische Dynamik der Demokratieentstehung nachhaltig eingewirkt haben.¹¹

An erster Stelle sind die gesellschaftlichen Konfliktstrukturen zu nennen, allen voran die Klassenstruktur, die aber in der Regel um zusätzliche Konfliktdimensionen ethnischen, religiösen oder regionalen Typs ergänzt werden muß. Wirtschaftliche Transformationen finden in der Klassenstruktur ihren unmittelbaren Ausdruck und modifizieren damit die Grundlagen politischer Mobilisierung. So hat in den westeuropäischen Gesellschaften des 19. Jahrhunderts, die in der Theoriebildung immer wieder als Vergleichsmaßstab für andere Fälle gedient haben, kapitalistische Entwicklung dazu tendiert, die Organisationsfähigkeit der "untergeordneten Klassen" zu stärken und die politische Stellung agrarischer Großgrundbesitzer zu schwächen, was insgesamt eine Erweiterung von Demokratiepotentialen implizierte. Objektivierbare sozioökonomische Kategorien schlagen jedoch nicht automatisch in kollektives Handeln um; praktische Relevanz erlangen Klasseninteressen erst als soziale Konstruktionen. Die Erklärungskraft nackter ökonomischer Indikatoren für Prozesse politischer Modernisierung ist auch im historischen Rückblick daher begrenzt. Der sozialstrukturelle Nährboden für die Ausbreitung demokratischer Rechte in kapitalistischen Gesellschaften war nicht wirtschaftliches Wachstum als solches, sondern vielmehr die Veränderung der soziopolitischen Kräftebalance aufgrund neuer Klassenorganisationen und Klassenkoalitionen. Zudem sei nochmals mit Nachdruck darauf hingewiesen, daß die politische Artikulation sozialer *cleavages* über den Bereich rein funktionaler Interessengegensätze weit hinausreicht. Kulturelle oder territoriale Konfliktdimensionen treten neben ökonomische Spaltungslinien, fördern oder behindern deren Vertiefung und sind häufig genug dominante Faktoren bei der Bildung politischer Fronten, die das Profil gesellschaftlicher Auseinandersetzungen dauerhaft prägen können.

Eine weitere wichtige strukturelle Variable für die Entstehung demokratischer Herrschaftsformen ist die institutionelle Differenzierung von Staat und Zivilgesellschaft. Die Anerkennung kollektiver Partizipationsansprüche setzt immer ein Mindestmaß an staatlicher Unabhängigkeit gegenüber sozialen Akteuren voraus, die durch die Einführung demokratischer Prinzipien ihre traditionellen Privilegien gefährdet wännen. Fungierte ein Staat tatsächlich als reines Exekutivorgan der herrschenden Klasse, bestünden für die Etablierung einer auch noch so "formalen" Demokratie kaum logische, geschweige denn politische

10 Vgl. dazu das von Mouzelis (1990, insbes. 45-92) entworfene Theoriemodell, das mit dem Konzept der "Herrschaftsweise" (als gegenüber der "Produktionsweise" eigenständigen Kategorie) arbeitet.

11 Ich übernehme in den folgenden Abschnitten in leicht abgewandelter Form das von Rueschemeyer, Stephens u. Stephens (1992: 40-78) vorgeschlagene konzeptuelle Modell für die Betrachtung der Rolle struktureller Variablen bei der Entstehung moderner Demokratien.

Grundlagen. Umgekehrt behindert ein "zu starker" Staat womöglich Demokratisierungsimpulse von Seiten gesellschaftlicher Kräfte. Die Existenz einer dicht organisierten Zivilgesellschaft, die die Handlungsfähigkeit gesellschaftlicher Gruppen gegenüber staatlichen Autoritäten erhöht, stellt ein wichtiges Korrektiv der staatlichen Autonomie dar und sichert einen stets auch auf Machtbegrenzung und -teilung hinwirkenden demokratischen Wandel "von unten" ab.

Eine dritte und letzte Ebene struktureller Faktoren, die die Aktivierung oder Blockade demokratischer Potentiale beeinflussen, konstituieren die transnationalen Machtverhältnisse. Sowohl Klassenstrukturen wie Staatsstrukturen einer Gesellschaft hängen eng mit deren Stellung im internationalen System zusammen. Krasse Situationen der Dependenz mindern generell die Ressourcen zur gesellschaftlichen Selbststeuerung und schränken damit auch die Gestaltungsspielräume für demokratische Politik ein. Genießen autoritäre Eliten die Protektion hegemonialer externer Aufsichtsmächte, können Mobilisierungsversuche demokratieorientierter Akteure schon im Vorfeld an der uneinholbaren logistischen Überlegenheit ihrer Gegner scheitern. Doch selbst in "schwachen" Gesellschaften mit "schwachen" Staaten bilden bestehende internationale Restriktionen keine auf ewig unverrückbaren politischen Handlungsbarrieren, und ergeben sich Möglichkeiten zur Einleitung demokratischen Wandels. Von einer globalen Perspektive aus betrachtet läßt sich kaum mehr ein einheitliches Modell abhängiger Entwicklung erkennen (vgl. Menzel 1992: 42); ökonomische oder geopolitische Abhängigkeit und die Errichtung eines die formalen Mindestkriterien erfüllenden demokratischen Regimetyps schließen sich nicht notgedrungen wechselseitig aus. In der gegenwärtigen, vom Ende des Ost-West-Konflikts gekennzeichneten weltpolitischen Situation spricht sogar einige Plausibilität für die Annahme, daß der transnationale Kulturfluß autokratischen Isolationsstrategien auch noch an den Peripherien des "globalen Dorfs" entgegenwirken und spürbarer als in der Vergangenheit zum Ausbau des Legitimationsvorsprungs demokratischer Ideen gegenüber den ideologischen Rechtfertigungsgrundlagen autoritärer Herrschaft beisteuern wird.

Will man zeigen, wie Veränderungen der sozioökonomischen Strukturen, die in einem beachtlichen Umfang durch die Politik autoritärer Machthaber selbst hervorgerufen worden sind, die gesellschaftlichen Grundlagen autoritärer Herrschaft zu unterminieren vermögen, so liefern die in den 70er Jahren von demokratischen Regimes abgelösten südeuropäischen Diktaturen dafür erstklassiges empirisches Anschauungsmaterial (vgl. Giner 1986: 35). Nach 1950, und verstärkt ab 1960, kam es in Griechenland, Portugal und Spanien im Zuge eines in der Geschichte dieser Länder einzigartigen wirtschaftlichen Wachstumschubs zu gewaltigen sozialen Umwälzungen, die einen einschneidenden Wendepunkt auf dem für die Region charakteristischen Weg semiperipherer Entwicklung markieren. Eine tiefgreifende sozioökonomische Transformation erweist sich als Bindeglied zwischen autoritärer und demokratischer Ära (vgl. Kraus 1990: 201-204).

Den mediterranen Demokratisierungsprozessen ging eine langanhaltende Phase der wirtschaftlichen Prosperität voraus, die dazu führte, daß die spät industrialisierten Gesellschaften Südeuropas einen guten Teil ihres Entwicklungsrückstands gegenüber den westeuropäischen Zentren aufholen konnten. Eine autoritär implementierte Modernisierungspolitik förderte die Transnationalisierung des Kapitals und des Produktionsprozesses, Technologietransfers und Arbeitskräftemigrationen und trug damit dazu bei, den nördlichen Mittelmeerraum an die übergeordnete europäische Wirtschafts- und Sozialstruktur anzunähern. Zwar verliefen ökonomischer Aufschwung und sozialer Wandel in der für eine semiperiphere Region typischen Mischform von Autonomie und Dependenz, und blieben chronische volkswirtschaftliche Probleme wie hohe Inflations- und Arbeitslosigkeitsquoten, defizitäre Staatshaushalte, negative Zahlungsbilanzen und starke Abhängigkeit von ausländischen Investoren weitgehend ungelöst (vgl. Baloyra 1981: 232; Hermet 1979: 140); doch ist nicht zu bestreiten, daß infolge des Zusammenspiels endogener (innenpolitischer Druck zur ökonomischen Öffnung nach außen) und exogener (Periode der Hochkonjunktur auf dem Weltmarkt) Faktoren eine regelrechte Modernisierungswelle Spanien, Portugal und Griechenland - wenn auch in einem unterschiedlich starkem Maße - erfaßte. Massive Abwanderungen von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft in die Industrie- und Dienstleistungsbereiche schlugen sich in sprunghaften Veränderungen der sektoralen Beschäftigungsanteile nieder. Die forcierte nachholende Industrialisierung beschleunigte die Urbanisierungsprozesse, die konsequente Liberalisierung der Ökonomien sorgte für eine stetige Zunahme der Einbindung in die binneneuropäischen Marktstrukturen.¹² Die Effekte einer immer wieder auf immanente Grenzen stoßenden, autoritären Modernisierung blieben allerdings ambivalent. Das wirtschaftliche Leistungspotential der Region entsprach (und entspricht) weiterhin nicht annähernd ihrem demographischen Gewicht in Westeuropa, weder die ausgeprägten regionalen Disparitäten noch das auffallend hohe klassenspezifische Einkommens- und Vermögensgefälle wurden nachhaltig reduziert, und der Aufbau eines wohlfahrtsstaatlichen Versorgungsnetzes erfolgte auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau.

Die spektakulärsten Resultate zeitigten ökonomische Liberalisierung, Integration in supranationale Märkte und ökonomischer *take off* wohl im Fall Spaniens, das sich innerhalb nur eines Jahrzehnts von einer traditionellen Agrar- in eine semiurbane Industriegesellschaft verwandelte. Die Prozesse rapider Modernisierung hinterließen aber auch in Griechenland und Portugal unverwischbare Spuren. Im Hinblick auf alle drei Länder kann kaum daran gezweifelt werden, daß die sozialstrukturellen Umwälzungen die klassenpolitischen Bedingungen zur Aufrechterhaltung der autoritären Regimes grundlegend modifizierten. Es ist

12 Für länderspezifische sozioökonomische Indikatoren und Vergleichszahlen, die den Zeitraum zwischen 1960 und 1980 abdecken, vgl. Baloyra 1981: 318-329, Linz 1980: 8-13 u. Williams 1984: 2-13.

nicht nötig, auf funktionalistische Erklärungsstrategien zu verfallen und vorbehaltlos kausale Verbindungen zwischen sozioökonomischer Modernisierung und der Krise nichtdemokratischer Herrschaft herzustellen, um einzuräumen, daß die Option der autoritären Eliten Südeuropas für eine von oben dirigierte kapitalistische Erneuerung der Wirtschaft eine Dynamik ins Leben rief, die die soziopolitischen Kräfteverhältnisse deutlich veränderte.

Die Entstehung neuer urbaner Mittelschichten, das Anwachsen der Industriearbeiterschaft und die Säkularisierung kultureller Orientierungsmuster verschlechterten die Überlebenschancen von Diktaturen, deren gesellschaftlicher Rückhalt einst vorrangig aus ländlichen und klerikalen Gruppen, in denen konservativ-reaktionäre Einstellungen überwogen, bestanden hatte (vgl. Arrighi 1985: 269). In der Etappe des Konjunkturbooms der Nachkriegszeit erlebte die Region zudem das von Hirschman (1989: 79) beschriebene Umschlagen des "Tunneleffekts", das dann eintritt, wenn rasches industrielles Wachstum Hoffnungen auf eine gerechtere Verteilung vorhandener Ressourcen weckt und die Toleranz der Bevölkerungssektoren, die in absoluter oder relativer Armut leben, gegenüber soziopolitischer Ungleichheit und Unterprivilegierung nach einer anfänglichen Phase des optimistischen Abwartens sinkt. Auch in Südeuropa nahm der egalitär und partizipatorisch motivierte Druck auf die autoritären Machthaber in dem Maße zu, wie die Erfahrungen rapider Entwicklung die Erinnerungen an ökonomische Stagnation und sozialen Immobilismus verdrängten. Insgesamt wurden durch den wirtschaftlichen Aufschwung der 60er Jahre die "restriktiven Bedingungen" (Kirchheimer 1981), die politische Herrschaftsordnungen an sozioökonomische Strukturen binden, erheblich gelockert. Gemessen an der wirtschaftlichen und politischen Krisenkonstellation der Zwischenkriegszeit, die auch im Mittelmeerraum in einen autoritären Siegeszug umschlug, lag eine qualitativ neue Situation vor. Alte Konfliktlinien verloren im Rahmen der graduellen Annäherung der südeuropäischen Länder an die Profile entwickelter westlicher Industriegesellschaften und der damit einhergehenden Erweiterung von Verteilungsspielräumen viel von ihrer historischen Virulenz, während zugleich die Optionsmöglichkeiten für eine offene und institutionell geregelte Konfliktaustragung zunahmen. So plädierte nach und nach selbst ein beträchtlicher Teil der Eliten innerhalb des autoritären Herrschaftsblocks dafür, einen Schlußstrich unter die Vergangenheit zu ziehen und liberale Entscheidungsmechanismen nicht nur im Bereich der Ökonomie, sondern auch in der Politik zuzulassen.¹³ Die mediterranen Regimewechsel bestätigen insoweit durchaus die Annahme, daß modernisierende Entwicklung die Grundlagen autoritärer Herrschaft aufweicht. Dabei sollte nicht übersehen werden, daß sich der Demokratisierungsbeginn und der Eintritt in die erste große und langanhaltende ökonomische Rezessionsphase nach 1945 zeitlich überschneiden. Zum demokratischen Durchbruch kam es also erst, nachdem endgültig die

13 Vgl. die Analyse Logans (1985: 150 f.), für den die südeuropäischen Demokratisierungen unter dem Vorzeichen einer "neocapitalist" bzw. "internationalist bourgeois revolution" stehen.

Aussichten geschwunden waren, die passive Loyalität der Bevölkerung mit kontinuierlichem Wirtschaftswachstum zu erkaufen. Diese Einschränkung steht jedoch nicht im Widerspruch zu dem Befund, daß der sozialstrukturelle Wandel im Gesamtergebnis ausgesprochen günstige Ausgangsvoraussetzungen für die Demokratisierungen schuf. Legt man funktionalistische Maßstäbe an, muß die politische Modernisierung als geradezu überfälliger Abschluß einer in anderen Bereichen längst vollzogenen Entwicklung erscheinen.

Neben den sozioökonomischen Veränderungen erleichterten in Südeuropa auch die Entkopplung von Staat und Regime sowie die Herausbildung von Ansätzen eines eigenständigen Organisationsnetzes in der Zivilgesellschaft die Beendigung der autoritären Ära. Anders als in den Fällen des italienischen und des deutschen Faschismus handelte es sich bei den Diktaturen in Portugal, Spanien und Griechenland, zumindest in deren jeweiligen Spätphasen, nicht um Herrschaftssysteme, die auf einer massiven (um nicht zu sagen: "totalitären") Durchdringung der Gesellschaft durch staatliche Kontrollinstanzen fundiert waren. Zweifelsohne bremsten die autoritären Machthaber Prozesse der institutionellen Differenzierung, hielten sie jedoch nicht vollständig auf.

Mit der Aufgabe einer Politik der Autarkie wurde der ökonomische Interventionismus des Staates in Spanien wie Portugal nach 1950 zunehmend abgebaut. Die Liberalisierung der Wirtschaft im Zuge des Konjunkturhochs der Nachkriegszeit eröffnete auch nicht regimekonformen gesellschaftlichen Akteuren neue Handlungsperspektiven: Zum Beispiel existierte in Spanien bereits lange vor Francos Tod, nicht zuletzt auf Drängen der Unternehmer hin, die eine Effektivierung der Arbeitsbeziehungen anstrebten, ein offiziell stillschweigend geduldeter Modus der Tarifverhandlungen, bei dem die antifranquistischen *Comisiones Obreras*, die als Opposition zur vertikalen staatskorporatistischen Gewerkschaft agierten, die Interessen der Arbeitnehmer vertraten. Ganze institutionelle Bereiche zur Sicherung kultureller Hegemonie (die "ideologischen Staatsapparate", wenn man die in den 70er Jahren oft verwendete Terminologie Althusser's aufgreifen möchte), von den Universitäten über die Massenmedien bis hin zu den Kirchen, entglitten der politischen Aufsicht der Diktaturen. In Griechenland und Portugal gingen entscheidende Impulse zum Sturz der autoritären Machthaber sogar von Teilen des Militärs aus, die damit das zwischen Regimeanhängern und staatlichen Institutionen bestehende Spannungsverhältnis überdeutlich zum Ausdruck brachten. In Spanien zerbrach im Spätfranquismus der Zusammenhalt der im Bürgerkrieg siegreichen autoritären Koalition, nachdem wichtige Sektoren der "herrschenden Klasse" sich durch die Regierungspolitik nur noch unzureichend repräsentiert und programmatisch nicht mehr an sie gebunden sahen. Zieht man summarisch Bilanz, lassen sich auch auf der strukturellen Ebene, die sich aus der Differenzierung von Staat, Regime und Zivilgesellschaft herleitet, um 1975 in keinem der hier betrachteten südeuropäischen Länder Barrieren erkennen, die die Übergänge in die Demokratie vor besonders schwerwiegende Ausgangsprobleme gestellt hätten.

Der internationale Kontext ist die dritte und letzte Dimension, die bei der hier vorgelegten Skizze für eine vergleichende Betrachtung der Rolle von Strukturvariablen in den mediterranen Regimeübergängen kurze Erwähnung finden sollte. Externen Faktoren fällt in der Dynamik der südeuropäischen Demokratisierungsprozesse der 70er Jahre grundsätzlich eine untergeordnete Bedeutung zu (vgl. Schmitter 1986: 4 f.; Whitehead 1986: 20). Die Einbindung Griechenlands, Spaniens und Portugals in die ökonomische und politische Einflußsphäre Westeuropas hat aber zweifellos dazu beigetragen, vergleichsweise gute Startbedingungen für die Errichtung der neuen Demokratien zu schaffen.

Die Bestrebungen eines wachsenden Teils der autoritären Eliten, vor allem in den Reihen der modernisierungs- und reformorientierten *Softliners*, die relative internationale Isolation ihrer Länder endgültig aufzuheben, gipfelten in dem Ziel einer Integration in die Europäische Gemeinschaft. Eine EG-Mitgliedschaft hatte jedoch die Demokratisierung Südeuropas zur unabdingbaren Voraussetzung. EG wie Europarat gehören zu den wenigen bedeutenderen supranationalen Organisationen, die konsequent an der Prämisse festgehalten haben, nur demokratisch verfaßte Staaten als Mitglieder zuzulassen. Zugleich bot die Perspektive der EG-Eingliederung denjenigen sozialen Gruppen, die einen Regimewechsel um keinen Preis mit größeren ökonomischen Umwälzungen verbunden sehen wollten, die Garantie kapitalistischer Kontinuität, denn der Beitritt in die Gemeinschaft war nicht nur an die Etablierung demokratischer Institutionen, sondern auch an die Beibehaltung marktwirtschaftlicher Ordnungsprinzipien gekoppelt (vgl. Whitehead 1986: 21-24). Die führenden westeuropäischen Mächte, wie Frankreich oder die Bundesrepublik, betonten im Gegenzug ihr Interesse an Verhältnissen demokratischer Stabilität im Mittelmeerraum. Im Gegensatz zu den Perioden vor Beginn und nach Beendigung des Zweiten Weltkriegs hatten die Konflikte zwischen Großmächten und Blöcken an Schärfe eingebüßt, und waren die Zonen jeweiliger geopolitischer Dominanz klar aufgeteilt (vgl. Tovias 1984: 169 f.). So kam es, anders als in Spanien nach 1936 oder in Griechenland nach 1945, auf Regierungsebene auch nicht zu offenen Interventionen von außen in die internen Entwicklungen in Südeuropa, wenngleich unauffälliger Möglichkeiten zur Einwirkung auf das Geschehen über semioffizielle Kanäle sicherlich nicht ungenutzt blieben (wie etwa die Hilfe der bundesdeutschen Parteienstiftungen beim Aufbau ihnen ideologisch nahestehender Gruppierungen in Portugal und Spanien demonstriert). Auch im Hinblick auf die transnationalen Machtverhältnisse erscheinen die Randbedingungen für die mediterranen Demokratisierungsprozesse nach 1970, ungeachtet der bedrohlichen Aspekte der einsetzenden Weltwirtschaftskrise, alles in allem also als weitaus günstiger als zu früheren Zeitpunkten.

Das positive Gesamtbild, das die grobe Sichtung struktureller Variablen im Hinblick auf die Ausgangsperspektiven der südeuropäischen Regimewechsel ergibt, sollte aber nicht den falschen Eindruck vermitteln, daß Griechen, Portugiesen und Spaniern die Demokratie als quasi naturgegebene reife Frucht in den Schoß fiel. Gegen eine derart "evolutionistische"

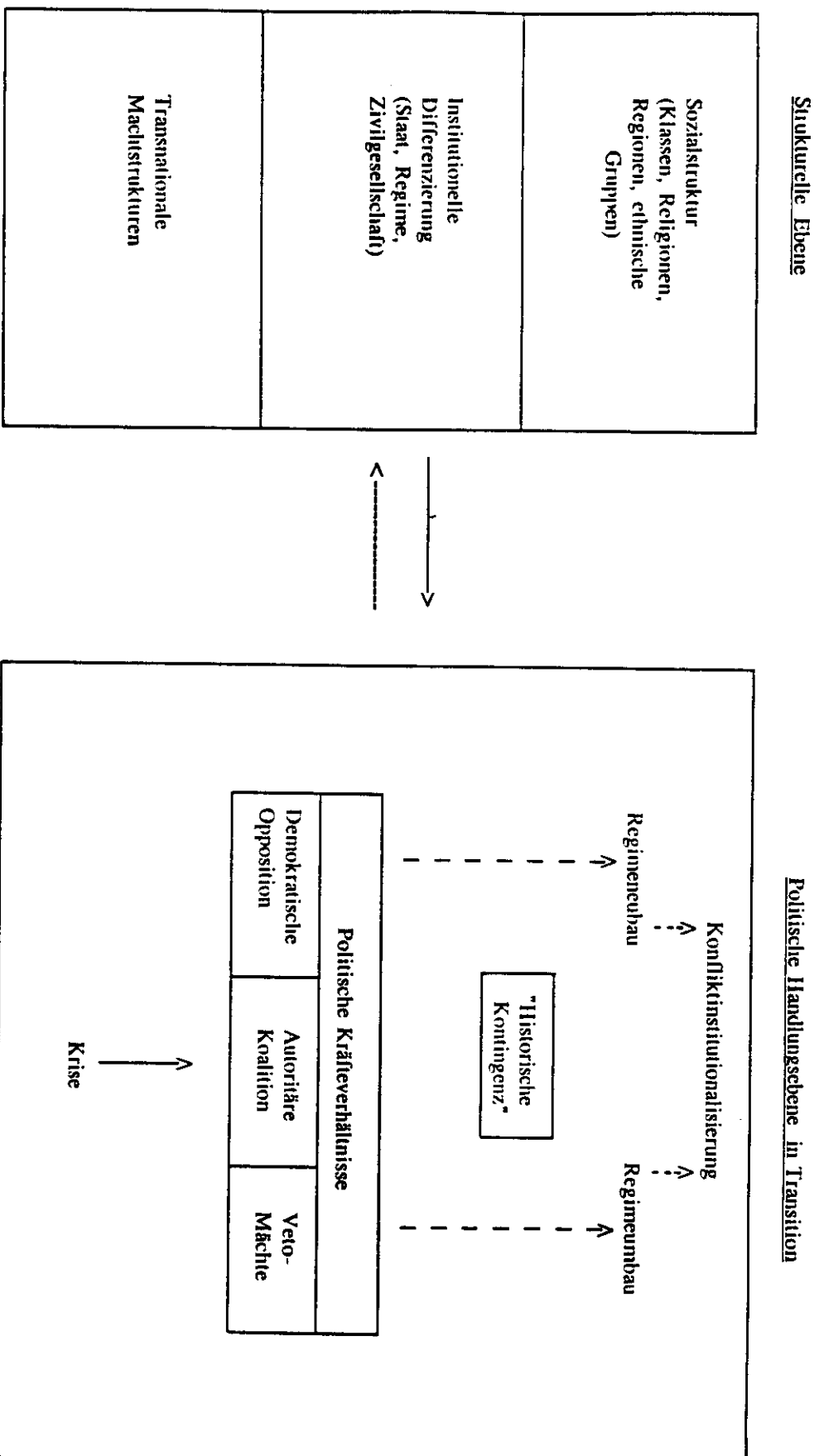
Herleitung der Demokratiegenese kann erstens die Bedeutung politischer Kontingenz in einer Transition gar nicht genug betont werden. Praktische Relevanz erlangen strukturelle *opportunities* und *constraints* in politischen Prozessen erst als Orientierungskriterien am kognitiven Horizont von Akteuren. Strukturen entfalten keine eigene Handlungslogik, sondern erscheinen Akteuren als Medien, die ihnen Handlungsoptionen erschließen, oder aber als restriktive Faktoren, die bestimmte Handlungsalternativen versperren. Zweitens erweist sich die "Demokratiefreundlichkeit" struktureller Faktoren in Südeuropa als relative Größe, die von der Wahl des Vergleichsrahmens abhängt. In diesem Sinne enthielten die mediterranen Gesellschaftsstrukturen wohl weniger "demokratische Störpotentiale" als ihre Pendants in Lateinamerika oder Osteuropa. Mit einem Wechsel der Perspektive wechselt allerdings auch die Diagnose. Legt man etwa an die spanische Sozialstruktur um 1975 die Meßlatte des Entwicklungsprofils "fortgeschrittener westeuropäischer Industriegesellschaften" an, tut sich ein schillerndes Panorama ökonomischer, ethnischer und regionaler Konfliktdimensionen auf, das offensichtliche politische Sprengkraft in sich barg. Auch im Mittelmeerraum waren die Demokratisierungsprozesse mithin ein durchaus riskantes "Spiel mit Einsatz" (Przeworski 1990), dessen Ergebnis nicht annähernd im voraus feststand.

2.4 Restriktionen und Kontingenz in Prozessen des Regimewechsels

Auf einen kurzen, zusammenfassenden Nenner gebracht, sollte die bisherige Argumentation verdeutlichen, daß sich die analytischen Aufschlüsse über die politischen Gestaltungsspielräume in Demokratisierungsprozessen aus der Betrachtung von zwei Ebenen ergeben, die sich in der Empirie überschneiden, aber analytisch zu trennen sind. Schaubild 1 versucht, diese zwei Ebenen in Form eines heuristischen Schemas darzustellen.

Die **strukturelle Ebene** markiert die materiellen Grenzen politischer Handlungsmöglichkeiten und erzeugt Problemdruck, den die Akteure bei der Konzeption ihrer Strategien berücksichtigen müssen. So hängt beispielsweise die Lösung von Verteilungsfragen in einer Transition nicht nur von den politischen Kräfteverhältnissen, sondern auch vom generell verfügbaren gesellschaftlichen Reichtum ab. Das Programm einer wohlfahrtsstaatlich orientierten Demokratie kann nicht allein auf voluntaristischer Basis realisiert werden. Die politische Allokation gesellschaftlicher Güter auf hohem Niveau setzt neben der Artikulationsfähigkeit kollektiver Versorgungsinteressen einen entsprechenden ökonomischen Entwicklungsstand voraus. Die Überwindung der Dependenzsituation eines Landes im internationalen System, die unabdingbar sein mag, um die Qualität demokratischer Selbstregierung auf einem minimalen Niveau zu gewährleisten, ist ebenfalls kein Anliegen, das ohne weiteres über einen Wechsel des politischen Regimes, über eine institutionelle Neuordnung auf rein nationalstaatlicher Grundlage, in die Tat umgesetzt werden könnte.

Schaubild 1: Struktur- und Handlungsebene in Demokratisierungsprozessen



Es wäre allerdings falsch, die Variablen auf der strukturellen Ebene ausschließlich als Bündel restriktiver Faktoren für den Verlauf von Demokratisierungen anzusehen. Als Komplexe von Regeln und Ressourcen, die in das Institutionengefüge einer Gesellschaft eingelagert sind, bilden Strukturen gleichermaßen Handlungsbarrieren, wie sie Handlungsoptionen eröffnen.

Strukturen organisieren in rekursiver Weise die Prozesse gesellschaftlicher Reproduktion, werden in diesen Prozessen aber auch immer wieder von Akteuren verändert.¹⁴ Im Kontext eines Regimewandels hat dies vor allem folgende zwei Implikationen: Es kann nicht durchweg a priori darüber entschieden werden, inwieweit Akteure strukturelle Faktoren als Restriktionen erfahren oder als Ressourcen nutzen. Um wieder das südeuropäische Beispiel aufzugreifen: Der sozioökonomische Wandel der 60er Jahre ließ sich einerseits als autoritärer Erfolg mit entsprechenden Legitimationsgewinnen für die Diktaturen interpretieren, andererseits als Veränderung sozialstruktureller Randbedingungen, die eine Erweiterung des demokratischen Mobilisierungspotentials beinhaltete; ebenso stellten die transnationalen Machtverhältnisse in Westeuropa, trotz der antikommunistischen *Containment*-Strategien, wie sie etwa noch die Position der USA und ihrer NATO-Vebündeten gegenüber der portugiesischen Revolution bestimmten, für die demokratieorientierten Akteure im Mittelmeerraum weit eher eine Erleichterung als ein Hindernis dar. Darüber hinaus sind strukturelle Variablen keine statische Größe, die den Verlauf einer Demokratisierung einseitig beeinflusst. Die politische Bedeutung von Strukturen wird von den Akteuren in einem Regimewechsel modifiziert, und die neue demokratische Politik kann zu Resultaten führen, die einzelne Strukturmerkmale nachhaltig verändern. Dies gilt selbst für den rigiden Bereich der transnationalen Machtstrukturen, in dem außenpolitische Entscheidungen wie die Wahl anderer Bündnispartner oder die Eingliederung in regionale Integrationsnetze nationalstaatlichen Akteuren womöglich zusätzliche Handlungsperspektiven erschließen.

Die zweite Hauptkomponente des skizzierten Schemas ist die eigentliche "Transitionsebene", verstanden als die situationsspezifische politische Handlungsebene, die die Akteure in einer Demokratisierung konstituieren. Strukturelle Zwänge treten hier gegenüber wechselseitig aufeinander abgestimmten Handlungsstrategien in den Hintergrund. Isoliert betrachtet und ausschließlich auf die Transformation des politischen Regimes bezogen, ist das Maß an potentieller Gestaltungsfreiheit dementsprechend hoch. Die "Transitionsebene" erscheint als Ort dynamischer Interaktionen, in dem das Spektrum politischer Kontingenz zunächst unablässig expandiert, um dann in institutionelle - und damit tendenziell kalkulierbare - Bahnen gelenkt zu werden. Der Verlauf einer Transition ist nicht aus strukturellen Variablen ableitbar, sondern unterliegt der Eigengesetzlichkeit eines kontextbedingten

14 Wie sich leicht erkennen läßt, beziehe ich mich hier auf Giddens' Konzept der "Dualität von Struktur", das den Kern seiner Theorie der Strukturierung bildet (vgl. Giddens 1992: 67-91, insbes. 76 f.).

Zusammenspiels von autoritärer Krise, den Kräfteverhältnissen zwischen alten Eliten und oppositionellen Gruppen, den Strategien der dominanten Akteure, dem Einfluß von Veto-Mächten und einer Vielzahl weiterer unvorhersehbarer und unvorhergesehener Faktoren¹⁵, das in einen Regimeumbau oder einen Regimeneubau mündet. Eine durch das Moment der Eigengesetzlichkeit und Kontingenz gekennzeichnete Situation wird allerdings in dem Maße berechenbarer, wie alte und neue Eliten kompatible politische Präferenzen entwickelt haben. Das südeuropäische Beispiel zeigt, daß auch in den Reihen der einstigen autoritären Herrschaftskoalitionen die Bereitschaft zur Übernahme "westlicher" und insoweit liberal-demokratischer Standards mit der Zeit gewachsen war. Im Zuge der Modernisierung von Ökonomie und Gesellschaft veränderten sich die Motivationslagen und die kognitiven Horizonte eines Großteils der Akteure. Von daher läßt sich die Tendenz zur Mäßigung und zum Paktieren, die etwa für den spanischen Regimewandel so charakteristisch ist, durchaus auch als Resultat einer normativen Annäherung zwischen maßgeblichen Gruppen von politischen Akteuren interpretieren.

Es wurde wiederholt darauf hingewiesen, daß ein Regimewechsel ein offener Prozeß mit im voraus ungewissem Ergebnis ist. Strukturellen Faktoren darin ausschließlich die Bedeutung von Handlungshindernissen beizumessen, wäre verfehlt. Doch umgekehrt darf die Beurteilung der rein politischen Interaktionsdynamik einer Demokratisierung auch nicht voreilig unter der Devise des "anything goes" erfolgen. Die demokratischen Akteure müssen in einer Transition bei der Planung ihrer Strategien nicht nur strukturellen Hemmnissen und Ressourcen, sondern gegebenenfalls auch den Strategien nichtdemokratischer Gegenspieler Rechnung tragen. Als wahrscheinliche Umgestaltungsrestriktion fällt dieser Sachverhalt vor allem in einem Regimeumbau ins Gewicht, in dem Vertreter des einstigen autoritären Machtmonopols einen aktiven Part übernehmen, und Tendenzen zur "Demokratisierung von oben" vorerst einen klaren und uneingeschränkten Bruch mit der Vergangenheit verhindern. Dabei besteht die Gefahr, daß demokratische Konzessionen zurückgenommen werden, sobald die reformistischen Eliten des alten Regimes befürchten, die Kontrolle über die politischen Transformationen zu verlieren. Die ehemaligen autoritären Machthaber können zudem versuchen, formelle oder informelle Spielregeln einzuführen, die es ihnen erlauben, angestammte Privilegien zu wahren und die Reichweite demokratischer Veränderungen zu beschneiden. Das demokratische Gebot einer chancengleichen Artikulation von Gruppeninteressen kommt unter derartigen Umständen nur noch extrem verzerrt zur Geltung; die multilaterale Institutionalisierung von Kontingenz bleibt gewissermaßen unilateral "vorgefiltert". Aber selbst das politische Handlungsfeld eines Regimeneubaus konstituiert sich in der Regel nicht als Tabula rasa. Auch wenn die Trägergruppen der aufgelösten autoritären

15 Schmitter (1988: 99) führt in diesem Zusammenhang mit einleuchtenden Gründen die dem politischen Denken Niccolò Machiavellis entlehnten Kategorien *virtù e fortuna* ein.

Ordnung offiziell aus der Koalition der Begründer des demokratischen Nachfolgeregimes ausgeschlossen bleiben, verfügen sie, insbesondere dann, wenn sie noch Positionen innerhalb der staatlichen Bürokratie und des Sicherheitsapparats okkupieren, möglicherweise weiterhin über Mittel, um den institutionellen Wandel punktuell zu behindern und Druck auf die demokratischen Kräfte auszuüben. Hypothetisch ist durchaus denkbar, daß ein Regimeumbau, der unter Beschuß demokratiefeindlicher "Heckenschützen" gerät, zu prekäreren politischen Ergebnissen führt als ein graduell vollzogener Regimeumbau, der von einem bestimmten Zeitpunkt an in eine qualitativ neue Situation "demokratischer Normalität" umschlägt, in der weitergehende Transformationsbestrebungen auf keine nennenswerten Obstruktionsversuche mehr stoßen.

Ich will diese kontraintuitiven Überlegungen, die um das Problem der Kontinuität in der Diskontinuität kreisen, nochmals kurz anhand der südeuropäischen Demokratisierungen veranschaulichen. Spanien bietet das geradezu paradigmatische Beispiel eines Regimeumbaus, während in Griechenland und besonders in Portugal die Aspekte eines Regimeumbaus überwiegen. Trotz der voneinander abweichenden Ausgangsbedingungen stellt sich die Frage der Behandlung der autoritären Vergangenheit durch die Nachfolgeregimes aber in allen drei Fällen. Das Vermächtnis der Diktaturen, auf dessen Negation die Transformationsprozesse abzielen, ist, und sei es auf paradoxe Weise, in die Dynamik der Entstehung der neuen Demokratien eingeschrieben (vgl. Giner 1985). In den Übergängen zur Demokratie schwingt mit unterschiedlicher Intensität immer auch ein "Moment der Beharrung" mit, das die Tradierung vordemokratischer Herrschaftsbestände fördert.

Zur Absicherung des demokratischen Projekts scheint es einem Großteil der politischen Akteure ratsam, der Entstehung einer antidemokratischen Negativkoalition präventiv entgegenzuwirken, und zu diesem Zweck eine möglichst breite "Zustimmungskoalition" zu bilden, die auf der Grundlage eines gemäßigten Kompromisses sowohl ehemalige Anhänger wie Gegner der Diktatur einbezieht. In Südeuropa implizierte dies - blendet man die "radikale" Anfangsorientierung des Regimewandels in Portugal einmal aus¹⁶ - die Anerkennung des Primats der Kapitalreproduktion, also die Zurückstellung weiterreichender Veränderungsabsichten von Seiten der politischen Kräfte der Linken, sowie vor allem die Beibehaltung staatlicher Institutionen, wie Armee und Bürokratie, der autoritären Ära. Der übernommene institutionelle Apparat wurde gegebenenfalls nach und nach umfunktioniert, jedoch ohne massive Eingriffe in seine interne Logik und unter Vermeidung von Abrechnungen mit der Gesamtheit seiner Angehörigen. Die fortdauernde Präsenz von Staatspersonal aus der autoritären Epoche warf im Hinblick auf Sicherheitsorgane und Militärs spezielle Probleme

16 Das ursprünglich sehr weit angelegte wirtschaftliche Reform- und Enteignungsprogramm wurde in Portugal ab Ende der 70er Jahre sukzessive zurückgenommen. Die Stabilisierung des politischen Regimes erfolgte um den Preis des Verzichts auf die ehrgeizigen Pläne zur ökonomischen Umgestaltung des Landes (vgl. Maxwell 1986 u. Nataf/Sammis 1990).

auf: Generäle und Offiziere hatten nicht selten Vorbehalte, sich von ihrer traditionellen Rolle als "Hüter des inneren Friedens" zu verabschieden, und fürchteten den Verlust ihres angestammten politischen Einflusses sowie die Diskreditierung durch die Öffentlichkeit. Die Grenzen zwischen der Skepsis gegenüber den neuen Regimes und einer latenten Putschbereitschaft waren fließend. Insofern standen die Regierenden in der Phase demokratischen Aufbaus vor dem Dilemma, die Armeespitzen zufriedenstellen und gleichzeitig die zivilistische Kontrolle über das Militär gewährleisten zu müssen.¹⁷ Das faktische militärische Monopol über die Ressourcen zur Anwendung physischer Gewalt in einer Gesellschaft ist nur dann mit demokratischen Prinzipien vereinbar, wenn sichergestellt ist, daß es zu keiner Einmischung der Streitkräfte in politische Auseinandersetzungen zwischen Zivilisten kommt, und wenn keine Konfliktpartei in der Lage ist, die Truppen aussichtsreich zu einer Intervention zu ihren Gunsten aufzufordern.

Es ist insbesondere die akteurszentrierte Perspektive, die bei der Betrachtung einer Transition die Prozesse der Institutionalisierung multilateraler Kontingenz in den Vordergrund rückt. Dabei kann, je nach empirischem Kontext, die Betonung auf dem Aspekt der Kontingenz oder auf dem Aspekt der Institutionalisierung liegen. In einer "kontingenzlastigen" Demokratisierung sind die politischen Gestaltungsspielräume groß, gleichzeitig kann sich aber die damit zusammenhängende Zunahme der Konfliktintensität auf das neue politische Regime destabilisierend auswirken. Überwiegt in einem Regimewechsel dagegen die Dimension der Institutionalisierung, reduziert die Festschreibung wechselseitiger Sicherheiten die politischen Risiken, wobei allerdings die Kontinuität vordemokratisch begründeter Machtpositionen in Kauf genommen wird.

17 In der portugiesischen Transition stellte sich das Problem mit unterschiedlichem politischen Vorzeichen doppelt. Zunächst galt es, den Putschversuch rechter Militärs um General Spínola abzuwehren, später dann, der politischen Schiedsrichterfunktion des *Movimento das Forças Armadas* ein Ende zu setzen.

3 Ethnoterritoriale Konflikte in Demokratisierungsprozessen

Trotz des kategorischen Urteils Dankwart Rustows, der als einer der geistigen Ziehväter der neueren, stärker an einer Analyse dynamischer Prozesse als an einer Überprüfung sozio-ökonomischer Variablen interessierten Herangehensweise an die Transitionsthematik gelten kann, "nationale Einheit" sei eine *Conditio sine qua non* für jeden erfolgsträchtigen Übergang zur Demokratie (vgl. Rustow 1970: 350), und trotz des schlichten Sachverhalts, daß die "Weltgesellschaft angeblicher Nationalstaaten ... heute zu neun Zehnteln aus multi-ethnischen Staaten [besteht]" (Hanf 1991: 62), ging die akademische Diskussion über den Wandel politischer Regimes in den späten 70er und in den 80er Jahren auf die Bedeutung kultureller und/oder territorialer Gesellschaftsspaltungen in Demokratisierungen kaum ein.¹ Die theoretische Unterbelichtung dieser Frage wird verständlich, wenn man sich das Sample der Länder vor Augen führt, die die empirische Grundlage für die beginnende "Transitionsforschung" abgaben: Es handelte sich vornehmlich um Staaten Südeuropas und Lateinamerikas, in denen die Relevanz ethnonationaler Konflikte eher gering war. Spanien erschien in einem solchen Kontext als eine exotische Ausnahme; die Rolle der regionalen Nationalismen in der postfranquistischen Demokratisierung wurde zwar zur Kenntnis genommen, gab aber keine ausreichende Grundlage für eine verallgemeinernde Verarbeitung in den gängigen "Transitionstheoremen" ab.

Mit dem Einsetzen der Regimewechsel in Mittel- und Osteuropa hat sich die Situation nachhaltig geändert. "Demokratische" und "nationale" Frage sind in einem Großteil der Gesellschaften jenseits des ehemaligen Eisernen Vorhangs eine hochexplosive Symbiose eingegangen. Auch auf dem afrikanischen und auf dem asiatischen Kontinent finden die neueren Fälle von Demokratisierung und Redemokratisierung in der Regel in kulturell heterogenen Kontexten statt, die spezifische Anforderungen an die Einführung demokratischer Entscheidungsmechanismen stellen. Dementsprechend gewinnt man schon bei einer oberflächlichen Sichtung der jüngsten Literatur, die sich im weitesten Sinne mit Phänomenen des Regimewandels befaßt, den Eindruck einer intensiveren nachholenden Aufarbeitung des Verhältnisses von kulturellem Pluralismus und Demokratisierungsdynamik. Dabei liegt auch hier wieder auf der Hand, daß die schillernde Vielfalt empirischer Ausgangslagen hinsicht-

1 Juan Linz (1978) ist diesbezüglich eine interessante Ausnahme. Sein Beitrag kehrt allerdings die hier behandelte Fragestellung um und hat Zusammenbrüche demokratischer Regimes und Übergänge zu autoritärer Herrschaft zum Gegenstand.

lich der Muster kultureller Fragmentierung, der Machtstrukturen in multiethnischen² Staaten und der Politisierung ethnischer Gruppen den Entwurf eines generalisierbaren Analyserasters erheblich erschwert. Dennoch möchte ich, indem ich auf ähnliche Weise wie im voranstehenden Kapitel vorgehe, in den folgenden Abschnitten zunächst den Versuch unternehmen, eine von der Beschreibung konkreter Situationen abstrahierende Annäherung an die Problematik ethnoterritorialer Konflikte in Demokratisierungsprozessen zu skizzieren, bevor ich dann ausführlich auf den spanischen Einzelfall zu sprechen komme.

3.1 Kultureller Pluralismus, Nation und Demokratie

Das Verhältnis von ethnischem Pluralismus und stabiler demokratischer Herrschaft ist in der soziologischen wie in der normativen Demokratietheorie immer wieder als problematisch beurteilt worden. Sowohl aus einer historisierenden als auch aus einer aktualitätsbezogenen Perspektive läßt sich zeigen, daß die gleichzeitige Inanspruchnahme des demokratischen Prinzips und des Nationalitätenprinzips - verstanden als Selbstbestimmungsrecht politisch mobilisierter ethnischer Gruppen - in den unterschiedlichsten geographischen und kulturellen Kontexten, von Nordirland bis nach Nigeria, von der ehemaligen Sowjetunion bis nach Indien, zu heftigen politischen Auseinandersetzungen geführt hat und führt. Bereits vor mehr als hundert Jahren äußerte sich ein Klassiker des modernen liberal-demokratischen Denkens, John Stuart Mill, ausgesprochen skeptisch über die Chancen der Einführung des Repräsentativsystems in "multinationalen" Gesellschaften: "Die Bildung freier Institutionen ist in einem Land, das sich aus mehreren Nationalitäten zusammensetzt, nahezu unmöglich. Fehlt einem Volk das Zusammengehörigkeitsgefühl, sprechen und schreiben verschiedene Bevölkerungsgruppen gar verschiedene Sprachen, so kann es die für die Funktionsfähigkeit des Repräsentativsystems unerläßliche Gesamtöffentlichkeit nicht geben: die meinungsbildenden und das politische Handeln entscheidenden Einflüsse sind in den verschiedenen Landesteilen unterschiedlich." (Mill 1971: 242) Aus heutiger Sicht mutet Mills Verdikt aufgrund der klaren Präferenz für national homogene Demokratien, die es zum Ausdruck bringt, einigermaßen befremdlich an. Es umreißt nichtsdestoweniger einen Problemzusammenhang, der nach wie vor Gegenstand intensiver politischer und sozialwissenschaftlicher Kontroversen und weder theoretisch noch empirisch geklärt ist.

Es bedarf keiner großen Anstrengungen, um empirische Beispiele für die politische Krisenanfälligkeit demokratisch verfaßter Gesellschaften zu finden, in denen Nationalitätenkonflikte ausgetragen werden. In Mittel- und Osteuropa scheinen sich nach dem Sturz des

2 Ich verwende "multiethnisch" hier und im folgenden als allgemeinen Oberbegriff für alle Formen innergesellschaftlicher soziokultureller (ethnischer oder nationaler) Differenzierung.

Kommunismus ähnliche Prozesse zu wiederholen wie in der Zwischenkriegszeit. In mehreren nach Beendigung der Kolonialherrschaft entstandenen jungen afrikanischen Staaten ebenso wie im Libanon nach 1975 setzten ethnische Auseinandersetzungen prekären demokratischen Regimes ein Ende. Allerdings lassen sich auch Gegenbeispiele mehr oder weniger traditionsreicher Demokratien angeben, die auf der Basis heterogener Sozialstrukturen funktionieren. Zu denken wäre hier etwa an Länder wie die Schweiz, Belgien oder Kanada, mit Einschränkungen vielleicht sogar an Indien. Von einem eindeutigen Kausalzusammenhang zwischen ethnischem Pluralismus und demokratischer Instabilität kann insofern nicht die Rede sein. Vielmehr erhebt sich die Frage nach den politischen Artikulationsformen ethnischer Differenzierung, die sozialstrukturelle Merkmale überhaupt erst zu einem möglichen Problem für einen gegebenen Regimertyp machen. Dennoch: Die von Dahl (1971: 120 f.) kurz vor Beginn der "dritten Demokratisierungswelle" nach der Betrachtung von Ergebnissen international vergleichender Studien abgegebene Einschätzung, die Konfliktpotentiale in Staaten mit einem hohen Maß an - in seinen Worten - "subkulturellem Pluralismus" könnten die Integrationsfähigkeit liberaler Demokratien stark beeinträchtigen, dürfte bis heute kaum an Gültigkeit eingebüßt haben. Dabei braucht man nicht unbedingt gleich vom schlimmsten Fall militanter ethnischer Konflikte, wie wir sie mittlerweile etwa aus dem ehemaligen Jugoslawien oder aus dem Kaukasus zur Genüge kennen, auszugehen. Selbst dort, wo es gelingt, die Konfliktaustragung in institutionelle Bahnen zu leiten, bleibt der Problemdruck aufgrund ethnoterritorialer Spannungen möglicherweise hoch. In demokratischen Regimes, die kulturell definierten Gruppen substantielle politische Veto-Möglichkeiten einräumen, besteht die Gefahr, daß dadurch das Zustandekommen wichtiger Entscheidungen auf gesamtstaatlicher Ebene blockiert wird, wie beispielsweise Situationsberichte aus Kanada oder Belgien regelmäßig verdeutlichen. Häufen sich derartige Blockaden, erfordert die Effektivierung der politischen Problembearbeitung im Extremfall womöglich den Verzicht auf die Einheit eines Landes.

Aus einem theoretischen Blickwinkel läßt sich das potentielle Dilemma multinational konstituierter Staaten einfach benennen. Es genügt, bei einem der wohl am meisten verwendeten Konzepte zur Umschreibung demokratischer Herrschaft anzusetzen, nämlich dem der Volkssouveränität. Die Einführung des Prinzips der "Regierung des Volkes, durch das Volk, für das Volk", um die berühmt gewordene Demokratie-Definition aus Lincolns *Gettysburg Address* von 1863 zu übernehmen, setzt voraus, daß Klarheit darüber herrscht, wer das Volk ist. In der prägnanten Formulierung Ivor Jennings' (1956: 56) ausgedrückt: "the people cannot decide until somebody decides who are the people." Mir geht es hier nun nicht um eine umfassende Klärung dieses Sachverhalts in akribischen Definitionsversuchen, sondern um eine einfache (und keineswegs neue) Feststellung: Jenseits statistischer oder demographischer Operationalisierungsbemühungen tritt "das Volk" immer erst als politisch konstruierte Kategorie in Erscheinung. Deren semantischer Gehalt läßt sich nur selten

ausschließlich in der bloßen Summe partizipationsberechtigter Individuen innerhalb eines Herrschaftsverbands auflösen. Wie die kommunitaristische Kritik am liberalen demokratietheoretischen "Mainstream" in den letzten Jahren mit Nachdruck betont hat, vermag keine Demokratie dauerhaft allein auf dem unvermittelten Verhältnis zwischen Individuen und politischer Macht zu fußen (vgl. Taylor 1993).

Die Geltungskraft demokratischer Prozeduren - allen voran die Mehrheitsregel, und zwar selbst dann noch, wenn sie nach konkordanzdemokratischen Prämissen nur in abgeschwächter Form angewandt wird - setzt die Existenz einer (wie auch immer begründeten) politischen Gemeinschaft voraus, die als übergeordneter Rahmen individueller wie kollektiver Zugehörigkeiten auf allgemeine Anerkennung stößt. Fehlt diese Anerkennung, drohen die erwartbaren Spannungen bei der Mobilisierung gegensätzlicher Gruppeninteressen den Bestand eines demokratischen Gemeinwesens auszuhöhlen. Verlaufen die Konflikte primär entlang funktionaler Linien, bewirken die Radikalisierung von "Widerspruch" und die wechselseitige Aufkündigung von "Loyalität" unter Umständen innergesellschaftliche Auseinandersetzungen von einer Heftigkeit, die die vorgesehenen institutionellen Regelungsmechanismen sprengt. Die bürgerkriegsartige Zuspitzung der Klassenkonflikte in einigen europäischen Ländern in den Jahren nach dem Ersten Weltkrieg liefert dafür dramatische Beispiele. Eine zusätzliche Dimension erhält die Konfliktstruktur allerdings, wenn Interessengegensätze, seien sie nun funktionalen oder kulturellen Ursprungs, auch eine ausgeprägte territoriale Komponente aufweisen. In einer solchen Konstellation gesellt sich zu den Handlungsstrategien der Intensivierung von "Widerspruch" oder des Entzugs von "Loyalität" eine dritte Option der "Abwanderung", und zwar nicht nur im übertragenen, sondern im allerwörtlichsten Sinn: Abwanderung nimmt die Gestalt der Sezession an.³

In einem modernen, "protodemokratischen" Territorialstaat stellte sich die Sezessionsproblematik erstmals durch den Abspaltungsversuch des US-amerikanischen Südens, der im Bürgerkrieg mündete. Sezessionsbestrebungen haben seitdem in allen Teilen der Welt oft zu blutigen Konfrontationen geführt; Fälle, in denen kein massiver Einsatz von Gewalt erfolgte, wie die Trennung Norwegens von Schweden oder der baltischen Republiken von der Sowjetunion, sind bislang eher historische Ausnahmeerscheinungen geblieben. Nur wenige Fragen haben in der Theorie und Praxis demokratischer Politik derart kontroverse Debatten hervorgerufen wie die der Berechtigung von Sezessionsvorhaben. Im Grundsatz scheint jedoch eine Position das Meinungsbild zu bestimmen, die abermals Abraham Lincoln (diesmal in seiner *First Inaugural Address* von 1861) auf eine griffige Formel brachte:

3 Ich benutze die wohl schon als klassisch anzusehende Terminologie Hirschmans (1974) mit einem gewissen Maß an interpretatorischer Freiheit. Hirschman selbst bedient sich des Konzepts der Abwanderung in einer kurzen Diskussion der politischen Bedeutung des amerikanischen *Frontier*-Mythos (a.a.O.: 91 f.), gibt ihm aber meines Wissens ansonsten keinen zwangsläufigen oder direkten räumlichen Bezug. Die Idee einer "territorialpolitischen Lektüre" der Kategorien *exit*, *voice* und *loyalty* geht auf Stein Rokkan (1975: 567) zurück.

"Plainly, the central idea of secession is the essence of anarchy."⁴ Lincolns kategorisches Urteil mag vor dem Hintergrund des amerikanischen Bürgerkriegs seine Überzeugungskraft entfaltet haben, der Komplexität einer später auch andernorts virulenten "Sezessionsempirie" wird es jedoch kaum gerecht. Tatsächlich spiegelte das in der internationalen Staatengemeinschaft zumindest nach 1945 lange Zeit dominante "Separationstabus", wie John Burnheim (1987: 58) einleuchtend bemerkt, nicht viel mehr wider als die faktische Beharrungskraft eines nicht durchweg unhinterfragbaren und unhinterfragten geopolitischen Status quo: "Kein Staat duldet die Abspaltung eines ansehnlichen Teils seiner Bevölkerung. Gerade weil die Grenzen der meisten Staaten so willkürlich und anfechtbar sind, dürfen sie nicht in Frage gestellt werden. Denn wenn sie einmal zur Veränderung freigegeben werden, gibt es keine natürliche Beschränkung mehr, die weiteren Veränderungen Einhalt gebieten könnte."⁵

Burnheims Diagnose verweist auf ein Dilemma, das Sezessionsgegner wie Sezessionsbefürworter gleichermaßen vor Rechtfertigungsprobleme stellen kann. Die Frage nach der Legitimität von Sezessionsprojekten führt in Gefilde, die - schiebt man die Betrachtung konkreter machtpolitischer Zusammenhänge einmal beiseite - (nicht nur) für die liberale Demokratietheorie voller normativer Unwägbarkeiten stecken. Die klassische Doktrin des liberalen Konstitutionalismus leitet demokratische Herrschaft aus der fiktiven Konstruktion eines vertragsähnlichen Übereinkommens ab, dem die Mitglieder eines politischen Gemeinwesens einvernehmlich beipflichten. Der ursprüngliche Basiskonsens gibt die Legitimationsquelle für demokratische Regierungen ab, ihren Entscheidungen Allgemeingültigkeit beizumessen (vgl. Jáuregui Bereciartu 1986: 28-36). Es bleibt jedoch offen, was geschehen soll, wenn Teile des Gemeinwesens im nachhinein nicht dazu bereit sind, Regierungsentscheidungen, auch wenn sie auf einem Mehrheitsvotum beruhen, zu akzeptieren, und den Weg der Sezession beschreiten wollen (vgl. Dahl 1982: 94 f.). Zwar ließe sich in einem derartigen Fall argumentieren, daß beim Auftreten fundamentaler Zugehörigkeitskonflikte auch einseitige Loslösungsbestrebungen, die ja die Inhalte des originären Übereinkommens unmittelbar berühren würden, des übergreifenden Einvernehmens aller Mitglieder bedürften. Die Idee vom allgemeinen Grundkonsens wäre danach jedoch nicht mehr aufrechtzuerhalten, denn ein Verbot der Abspaltung einer Gruppe von Mitgliedern eines demokratischen Herrschaftsverbands unter Hinweis auf das fehlende Einverständnis der restlichen Mitglieder entspräche der Erzwingung des Verbleibs der ersteren in einem Gemeinwesen, dem sie nicht mehr angehören möchte.

4 Zitiert nach Dahl 1982: 92.

5 Die Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa nach dem Zusammenbruch der sowjetischen Hegemonie scheinen Burnheims Aussage nachhaltig zu bestätigen, oft genug auf geradezu makabre Weise. Dieser makabre Charakter mancher Versuche der Ausübung des "Rechts auf Selbstbestimmung" weckt wiederum bei zahlreichen politischen Beobachtern Assoziationen, die an den von Lincoln eingenommenen Standpunkt erinnern.

Bei einem rein individualistischen und zweckrationalen Verständnis der Voraussetzungen von Demokratie können die für die Bildung einer Assoziation freier Bürger angeführten Gründe später ebensogut für die Auflösung dieser Assoziation geltend gemacht werden. Das von mir in stark verkürzter Form dargestellte normative Dilemma, das die Sezessionsproblematik aufwirft⁶, sollte in Ansätzen verdeutlichen, daß die politische Praxis hier auf "blinde Flecken" stößt, die bereits in der politischen Theorie angelegt sind. Den traditionellen "Königsweg" zur Umgehung des skizzierten Dilemmas weist in modernen demokratischen Staaten die Figur der "nationalen Schicksalsgemeinschaft", einer Gemeinschaft, die die Gesamtheit der Staatsbürger umfaßt, und deren Kohäsion gewährleistet, daß eine in wichtigen Streitfragen überstimmte Minderheit sich dem Votum der Mehrheit beugt, ohne - sofern sie über eine territoriale *exit*-Option verfügt - den Schritt der Sezession zu wählen. Erst das Vorhandensein eines solchen gemeinschaftlichen Substrats macht im Grunde genommen die konsequente Anwendung so zentraler demokratischer Entscheidungsverfahren wie die Mehrheitsregel denkbar.⁷ Die spezifischen kollektiven Bindungen, die die "Schicksalsgemeinschaft" des Nationalstaats verkörpert, fungieren in romantischen wie in "demoliberalen" Variationen des politischen Diskurses der europäischen Moderne als integrierender Kitt, der ungeachtet auch noch so schwerwiegender sozialer Interessengegensätze die Bedingungen für die Durchsetzung legitimer und allgemeingültiger Entscheidungen innerhalb eines begrenzten Territoriums sichert und als elementare Grundlage demokratisch geregelter Konfliktaustragung dient.⁸

Um nun zur Ausgangsfrage nach dem Verhältnis von ethnischem Pluralismus und Demokratie zurückzukehren: Unter normativen Gesichtspunkten lassen sich keine zwingenden Argumente dafür anführen, die Funktionsfähigkeit einer als politische Gemeinschaft verstandenen demokratischen Herrschaftsordnung mit der Erfüllung des nationalistischen (oder "ethnizistischen") Primats kultureller Homogenität zu verknüpfen. Auch wenn man sich den nicht unumstrittenen kommunitaristischen Gedanken zueigen macht, die dauerhafte Erhaltung eines demokratischen Gemeinwesens setze die Verfügbarkeit der moralischen

6 Für eine detaillierte Behandlung des Themas aus der Sicht der zeitgenössischen liberalen politischen Philosophie in den USA vgl. Buchanan 1991.

7 Vgl. zum Verhältnis von Mehrheitsregel, der Idee einer "historischen Schicksalsgemeinschaft" und der nationalstaatlichen Form politischer Herrschaft Offe 1984: 169 f.

8 Vgl. Heller 1983: 184. Auf diesen Sachverhalt zielt auch Pizzornos (1986: 369) pointierte Feststellung ab, der Gegenstand des Prozesses demokratischer Repräsentation sei die Interpretation der kollektiven Identität der Nation. Liberal-demokratische Regimes operieren demnach mit den Grundannahmen a) der Existenz einer Nation und b) der Existenz einer kollektiven Identität der Nation. Daß der pathetisch aufgeladene Begriff der politischen "Schicksalsgemeinschaft" ideengeschichtlich nicht ausschließlich liberalen und konservativen Denkrichtungen zuzuschreiben ist, dokumentieren u. a. die Werke austromarxistischer Autoren. So benutzt etwa Otto Bauer (1924: 112, 135 u. passim) den Terminus in seiner Diskussion der nationalen Frage in der Donaumonarchie ohne Vorbehalte.

Ressource gemeinschaftlicher Bindungen voraus, heißt dies noch lange nicht, es müsse sich dabei um Bindungen "primordialen" oder ethnischen Typs handeln. Wie Hermann Heller (1983: 181 f.) in seiner im Jahr der sich radikal "völkisch" gebärdenden nationalsozialistischen "Machtergreifung" fertiggestellten "Staatslehre" mit allem Nachdruck betont hat, entsteht der moderne Nationalstaat nicht als institutionelle Umhüllung eines sich organisch entfaltenden Volksgeists, sondern als rein politischer kollektiver "Willenszusammenhang", der zudem nicht einmal von der Totalität des Staatsvolks geteilt zu werden braucht. In der politischen Philosophie, die sich der universalistischen Tradition der Aufklärung verpflichtet sieht, ist das zentrale demokratische Prinzip der Staatsbürgerschaft nicht a priori an Homogenität der Abstammung oder der Lebensform gebunden, sondern an die Anerkennung der formalen Prozeduren der Willensbildung in einer über sich selbst bestimmenden Gemeinschaft. Nicht eine ethnisch begründete nationale Identität, sondern die gemeinsame Erfahrung und Würdigung einer freiheitlichen politischen Kultur erscheinen aus dieser Sicht als Garanten der Sicherung von Bürgerrechten und Volkssouveränität (vgl. Habermas 1992: 642 f.). In der Tat ist zu fragen, wie in einer Welt kulturell heterogener Staaten die Kopplung der Idee der nationalen Souveränität an die Konvergenz kollektiver Identitätsmuster im öffentlichen Raum einen Ausweg aus den Dilemmata von Zugehörigkeitskonflikten weisen sollte. Jenseits der Schreckbilder, die das Wortungenüm der "ethnischen Säuberung" evoziert (das offenbar unterstellt, es gäbe so etwas wie "ethnische Hygiene"), läßt sich nur schwer an eine Überwindung von Assimilationszwängen und Dissoziationsbestrebungen denken, wenn es demokratischen Gesellschaften nicht gelingt, Grundlagen für "Zusammengehörigkeit" und "Einheit" im Rahmen politischer Partizipationsprozesse artifiziell zu erzeugen, ohne dabei den Pluralismus von Subkulturen, Ethnien oder Nationalitäten zu negieren (vgl. Walzer 1992: 152).

Was in normativen Entwürfen jedoch klärungsbedürftig bleibt, ist das anhaltend hohe Niveau ethnoterritorialer Spannungen nicht nur in den "jungen" Staaten der "Dritten Welt" und in den sich großenteils neu konstituierenden Vielvölkerstaaten der ehemals "Zweiten Welt", sondern zum Teil sogar in einigen der ältesten "konsolidierten" Nationalstaaten der westlichen "Ersten Welt", die für die in zahlreichen Versionen der Modernisierungstheorie lange Zeit außerordentlich populäre Ausarbeitung von Modellen der Nationsbildung Pate gestanden haben: Politisch mobilisierte ethnische Gruppen zweifeln mit im Ergebnis stark variierender, aber kaum bestreitbarer Eindringlichkeit in Frankreich wie in Kanada, im Vereinigten Königreich wie in Spanien die Legitimitätsgrundlagen schon lange bestehender Nationalstaaten an.⁹ Die Suche nach Gründen für das Anhalten ethnischer Differenzierung

9 Mit der Literatur zur spätestens seit den 60er Jahren auch in entwickelten Gesellschaften des Westens auf breiter Front zu beobachtenden Reaktivierung ethnischer und regionaler Konflikte ließen sich inzwischen ganze Bibliotheken füllen. Eine ausführliche Diskussion dieses Phänomens anhand der Beispiele des Baskenlands, Nordirlands und Quebecs enthält Waldmann 1989. Für eine ebenfalls

und das Aufflammen neonationalistischer Politik unter (post)modernen Bedingungen ist zum Gegenstand zahlreicher historischer, politikwissenschaftlicher und soziologischer Abhandlungen geworden, deren Inhalt ich hier nicht im einzelnen vorstellen möchte. Für die Diskussion des angeschnittenen Problemzusammenhangs genügt es, auf wesentliche Befunde der historisch orientierten Politischen Soziologie hinzuweisen, die verdeutlichen, daß die realpolitische Entwicklung demokratischer Herrschaftsstrukturen auf nationalstaatlicher Basis nur begrenzt den normativen Präferenzen universalistisch argumentierender Demokratietheorien entsprochen hat.

3.2 Nationsbildung und Volkssouveränität

In der europäischen Konstruktion des demokratischen Nationalstaats verschmolzen zwei Prinzipien, die streng genommen im Widerspruch zueinander stehen: das partikularistische Prinzip der Souveränität und das universalistische Prinzip der Staatsbürgerrechte (vgl. Giddens 1985: 217 f.). Die politische Praxis hat dazu tendiert, das Spannungsverhältnis zwischen den zwei Prinzipien durch die "Nationalisierung" des *Citizenship*-Gedankens abzuschwächen. Souverän waren ein Staat, eine Nation oder ein "Volk" **nach außen** immer nur in Abgrenzung zu anderen Staaten, Nationen oder "Völkern". Der Geltungsbereich elementarer Bürgerrechte und der Geltungsbereich nationalstaatlicher Herrschaft fielen zusammen. **Nach innen** verkörperte das souveräne Volk, das das Erbe der absolutistischen Monarchen antrat, nur selten allein eine auf dem formalen Konsens demokratischer Prozeduren aufgebaute, "artifizielle" Gemeinschaft freier Individuen. Auch als politisch definierte Größen blieben "Volk" oder "Nation" zunächst massiv in den hegemonialen kulturellen Praktiken verwurzelt: Die Ausbreitung demokratischer Strukturen in Europa fand nicht in einem kulturell luftleeren Raum statt, sondern in einem Staatensystem, das als Produkt der Konzentration ökonomischer und politischer Machtressourcen (vgl. Tilly 1990) zwangsläufig Asymmetrien im Status verschiedener Kulturen abbildete. Gerade weil sich die meisten modernen Demokratien einer kulturell nicht "neutralen" Kollektivsymbolik bedienten, konnten Minderheitenbewegungen, die auf politische Eigenständigkeit pochten, ihre Ziele mit dem Verweis auf kulturelle und ethnische Besonderheiten rechtfertigen.

Anhand des Modells Stein Rokkans (1975) zur vergleichenden Untersuchung politischer Modernisierungsprozesse in Europa läßt sich dieses Argument veranschaulichen. Rokkan gliedert die Entwicklungsgeschichte, die zur Herausbildung der national- und wohlfahrtsstaatlichen europäischen Demokratien führte, in vier lange Sequenzen auf. In einer

komparativ vorgehende historische Herleitung der Problematik im westeuropäischen Kontext vgl. Puhle 1989. Auch mehrere Beiträge in Tiryakian/Rogowski 1985 befassen sich mit einer vergleichenden und stark theoretisch orientierten Analyse der westlichen "Neonationalismen".

ersten Sequenz der "Penetration" oder der Staatsbildung *stricto sensu* sicherten sich feudalistisch-absolutistische Herrscher die politische Kontrolle über ein klar abgegrenztes Territorium und forcierten die Einrichtung eines zunehmend zentralisierten Steuer- und Abgabensystems. In der zweiten Sequenz der "Standardisierung" oder Nationsbildung wurde die Verbreitung offiziell sanktionierter und einheitlicher Kommunikationscodes innerhalb des Staatsgebiets politisch vorangetrieben, etwa durch die Bestimmung einer Nationalsprache oder durch die Festlegung der wesentlichen Bestandteile des "Allgemeinwissens" in staatlichen Curricula. Daraufhin folgte eine Sequenz der "Partizipation" oder Demokratisierung, in der es zur allmählichen Erweiterung und Angleichung politischer Mitspracherechte, d.h. zur Etablierung der politischen Staatsbürgerschaft kam. Die vierte Sequenz der "Redistribution" oder Sozialisierung schließlich mündete über die staatliche Umverteilung ökonomischer Ressourcen in der Etablierung der sozialen Staatsbürgerschaft.

Der Logik dieses idealtypischen Modells nach vollzogen sich Staatsbildungsprozesse als Zunahme der territorialpolitischen Kontrolle einer Zentralgewalt dynastischen Ursprungs über die Bevölkerung feudaler Lehensgebiete mitsamt deren Eliten. Hauptziel dieser Kontrolle war die Abschöpfung ökonomischer und militärischer Ressourcen zur Festigung der eigenen Position im entstehenden europäischen System zwischenstaatlicher Machtbeziehungen. Rokkan betont, daß das relativ niedrige Niveau gesellschaftlicher Mobilisierung zum Zeitpunkt der Staatsbildung einen wesentlichen Aspekt für die relativ konfliktarme Genese von Nationalstaaten darstellte (a.a.O.: 597). An die Intensivierung der politischen, ökonomischen und militärischen Durchdringung eines Herrschaftsgebiets schlossen sich zentralstaatlich gelenkte Bemühungen zur Vereinheitlichung kultureller, religiöser und linguistischer Gepflogenheiten der Herrschaftssubjekte an. Der einsetzende Prozeß der "Protonationalisierung" hob auf die Sicherung von "Massenloyalität" durch die Schaffung möglichst uniformer kollektiver Zugehörigkeitsmuster innerhalb des "Staatsvolks" ab. Die Maxime "Cuius regio, eius religio" wurde schon bald, zumindest implizit, um die Maxime "Cuius regio, eius lingua" ergänzt. In Rokkans Modell beginnt das eigentliche Zeitalter der Demokratie in Europa durch sukzessive Ausdehnungen des Wahlrechts erst nach der Stabilisierung der nationalstaatlichen Fundamente. Am Ende einer jahrhundertelangen Entwicklungslinie steht dann die Erweiterung demokratischer Partizipationsrechte um wohlfahrtsstaatliche Versorgungsansprüche.

Nun weist bereits Rokkan selbst darauf hin, daß die Vollständigkeit der einzelnen Entwicklungssequenzen nicht in allen europäischen Staaten im gleichen Umfang zu beobachten ist. Er unterstreicht in diesem Zusammenhang auch, daß die zeitliche Überlappung von Entwicklungsmomenten - beispielsweise in den Nachfolgestaaten der osteuropäischen, iberischen, asiatischen und afrikanischen Imperien - das Problem der Häufung politischer Herausforderungen hervorrief, das sich zu schwerwiegenden und langanhaltenden politischen Krisen verdichten konnte (a.a.O.: 574). In späteren Arbeiten (vgl. Rokkan/Urwin 1983)

Ordnung offiziell aus der Koalition der Begründer des demokratischen Nachfolgeregimes ausgeschlossen bleiben, verfügen sie, insbesondere dann, wenn sie noch Positionen innerhalb der staatlichen Bürokratie und des Sicherheitsapparats okkupieren, möglicherweise weiterhin über Mittel, um den institutionellen Wandel punktuell zu behindern und Druck auf die demokratischen Kräfte auszuüben. Hypothetisch ist durchaus denkbar, daß ein Regime-neubau, der unter Beschuß demokratiefeindlicher "Heckenschützen" gerät, zu prekäreren politischen Ergebnissen führt als ein graduell vollzogener Regimeumbau, der von einem bestimmten Zeitpunkt an in eine qualitativ neue Situation "demokratischer Normalität" umschlägt, in der weitergehende Transformationsbestrebungen auf keine nennenswerten Obstruktionsversuche mehr stoßen.

Ich will diese kontraintuitiven Überlegungen, die um das Problem der Kontinuität in der Diskontinuität kreisen, nochmals kurz anhand der südeuropäischen Demokratisierungen veranschaulichen. Spanien bietet das geradezu paradigmatische Beispiel eines Regime-umbaus, während in Griechenland und besonders in Portugal die Aspekte eines Regime-neubaus überwiegen. Trotz der voneinander abweichenden Ausgangsbedingungen stellt sich die Frage der Behandlung der autoritären Vergangenheit durch die Nachfolgeregimes aber in allen drei Fällen. Das Vermächtnis der Diktaturen, auf dessen Negation die Transformationsprozesse abzielen, ist, und sei es auf paradoxe Weise, in die Dynamik der Entstehung der neuen Demokratien eingeschrieben (vgl. Giner 1985). In den Übergängen zur Demokratie schwingt mit unterschiedlicher Intensität immer auch ein "Moment der Beharrung" mit, das die Tradierung vordemokratischer Herrschaftsbestände fördert.

Zur Absicherung des demokratischen Projekts scheint es einem Großteil der politischen Akteure ratsam, der Entstehung einer antidemokratischen Negativkoalition präventiv entgegenzuwirken, und zu diesem Zweck eine möglichst breite "Zustimmungskoalition" zu bilden, die auf der Grundlage eines gemäßigten Kompromisses sowohl ehemalige Anhänger wie Gegner der Diktatur einbezieht. In Südeuropa implizierte dies - blendet man die "radikale" Anfangsorientierung des Regimewandels in Portugal einmal aus¹⁶ - die Anerkennung des Primats der Kapitalreproduktion, also die Zurückstellung weiterreichender Veränderungsabsichten von Seiten der politischen Kräfte der Linken, sowie vor allem die Beibehaltung staatlicher Institutionen, wie Armee und Bürokratie, der autoritären Ära. Der übernommene institutionelle Apparat wurde gegebenenfalls nach und nach umfunktioniert, jedoch ohne massive Eingriffe in seine interne Logik und unter Vermeidung von Abrechnungen mit der Gesamtheit seiner Angehörigen. Die fortdauernde Präsenz von Staatspersonal aus der autoritären Epoche warf im Hinblick auf Sicherheitsorgane und Militärs spezielle Probleme

16 Das ursprünglich sehr weit angelegte wirtschaftliche Reform- und Enteignungsprogramm wurde in Portugal ab Ende der 70er Jahre sukzessive zurückgenommen. Die Stabilisierung des politischen Regimes erfolgte um den Preis des Verzichts auf die ehrgeizigen Pläne zur ökonomischen Umgestaltung des Landes (vgl. Maxwell 1986 u. Nataf/Sammis 1990).

auf: Generäle und Offiziere hatten nicht selten Vorbehalte, sich von ihrer traditionellen Rolle als "Hüter des inneren Friedens" zu verabschieden, und fürchteten den Verlust ihres angestammten politischen Einflusses sowie die Diskreditierung durch die Öffentlichkeit. Die Grenzen zwischen der Skepsis gegenüber den neuen Regimes und einer latenten Putschbereitschaft waren fließend. Insofern standen die Regierenden in der Phase demokratischen Aufbaus vor dem Dilemma, die Armeespitzen zufriedustellen und gleichzeitig die zivilistische Kontrolle über das Militär gewährleisten zu müssen.¹⁷ Das faktische militärische Monopol über die Ressourcen zur Anwendung physischer Gewalt in einer Gesellschaft ist nur dann mit demokratischen Prinzipien vereinbar, wenn sichergestellt ist, daß es zu keiner Einmischung der Streitkräfte in politische Auseinandersetzungen zwischen Zivilisten kommt, und wenn keine Konfliktpartei in der Lage ist, die Truppen aussichtsreich zu einer Intervention zu ihren Gunsten aufzufordern.

Es ist insbesondere die akteurszentrierte Perspektive, die bei der Betrachtung einer Transition die Prozesse der Institutionalisierung multilateraler Kontingenz in den Vordergrund rückt. Dabei kann, je nach empirischem Kontext, die Betonung auf dem Aspekt der Kontingenz oder auf dem Aspekt der Institutionalisierung liegen. In einer "kontingenzlastigen" Demokratisierung sind die politischen Gestaltungsspielräume groß, gleichzeitig kann sich aber die damit zusammenhängende Zunahme der Konfliktintensität auf das neue politische Regime destabilisierend auswirken. Überwiegt in einem Regimewechsel dagegen die Dimension der Institutionalisierung, reduziert die Festschreibung wechselseitiger Sicherheiten die politischen Risiken, wobei allerdings die Kontinuität vordemokratisch begründeter Machtpositionen in Kauf genommen wird.

17 In der portugiesischen Transition stellte sich das Problem mit unterschiedlichem politischen Vorzeichen doppelt. Zunächst galt es, den Putschversuch rechter Militärs um General Spínola abzuwehren, später dann, der politischen Schiedsrichterfunktion des *Movimento das Forças Armadas* ein Ende zu setzen.

3 Ethnoterritoriale Konflikte in Demokratisierungsprozessen

Trotz des kategorischen Urteils Dankwart Rustows, der als einer der geistigen Ziehväter der neueren, stärker an einer Analyse dynamischer Prozesse als an einer Überprüfung sozio-ökonomischer Variablen interessierten Herangehensweise an die Transitionsthematik gelten kann, "nationale Einheit" sei eine *Conditio sine qua non* für jeden erfolgsträchtigen Übergang zur Demokratie (vgl. Rustow 1970: 350), und trotz des schlichten Sachverhalts, daß die "Weltgesellschaft angeblicher Nationalstaaten ... heute zu neun Zehnteln aus multi-ethnischen Staaten [besteht]" (Hanf 1991: 62), ging die akademische Diskussion über den Wandel politischer Regimes in den späten 70er und in den 80er Jahren auf die Bedeutung kultureller und/oder territorialer Gesellschaftsspaltungen in Demokratisierungen kaum ein.¹ Die theoretische Unterbelichtung dieser Frage wird verständlich, wenn man sich das Sample der Länder vor Augen führt, die die empirische Grundlage für die beginnende "Transitionsforschung" abgaben: Es handelte sich vornehmlich um Staaten Südeuropas und Lateinamerikas, in denen die Relevanz ethnonationaler Konflikte eher gering war. Spanien erschien in einem solchen Kontext als eine exotische Ausnahme; die Rolle der regionalen Nationalismen in der postfranquistischen Demokratisierung wurde zwar zur Kenntnis genommen, gab aber keine ausreichende Grundlage für eine verallgemeinernde Verarbeitung in den gängigen "Transitionstheoremen" ab.

Mit dem Einsetzen der Regimewechsel in Mittel- und Osteuropa hat sich die Situation nachhaltig geändert. "Demokratische" und "nationale" Frage sind in einem Großteil der Gesellschaften jenseits des ehemaligen Eisernen Vorhangs eine hochexplosive Symbiose eingegangen. Auch auf dem afrikanischen und auf dem asiatischen Kontinent finden die neueren Fälle von Demokratisierung und Redemokratisierung in der Regel in kulturell heterogenen Kontexten statt, die spezifische Anforderungen an die Einführung demokratischer Entscheidungsmechanismen stellen. Dementsprechend gewinnt man schon bei einer oberflächlichen Sichtung der jüngsten Literatur, die sich im weitesten Sinne mit Phänomenen des Regimewandels befaßt, den Eindruck einer intensiveren nachholenden Aufarbeitung des Verhältnisses von kulturellem Pluralismus und Demokratisierungsdynamik. Dabei liegt auch hier wieder auf der Hand, daß die schillernde Vielfalt empirischer Ausgangslagen hinsicht-

¹ Juan Linz (1978) ist diesbezüglich eine interessante Ausnahme. Sein Beitrag kehrt allerdings die hier behandelte Fragestellung um und hat Zusammenbrüche demokratischer Regimes und Übergänge zu autoritärer Herrschaft zum Gegenstand.

lich der Muster kultureller Fragmentierung, der Machtstrukturen in multiethnischen² Staaten und der Politisierung ethnischer Gruppen den Entwurf eines generalisierbaren Analyserasters erheblich erschwert. Dennoch möchte ich, indem ich auf ähnliche Weise wie im voranstehenden Kapitel vorgehe, in den folgenden Abschnitten zunächst den Versuch unternehmen, eine von der Beschreibung konkreter Situationen abstrahierende Annäherung an die Problematik ethnoterritorialer Konflikte in Demokratisierungsprozessen zu skizzieren, bevor ich dann ausführlich auf den spanischen Einzelfall zu sprechen komme.

3.1 Kultureller Pluralismus, Nation und Demokratie

Das Verhältnis von ethnischem Pluralismus und stabiler demokratischer Herrschaft ist in der soziologischen wie in der normativen Demokratietheorie immer wieder als problematisch beurteilt worden. Sowohl aus einer historisierenden als auch aus einer aktualitätsbezogenen Perspektive läßt sich zeigen, daß die gleichzeitige Inanspruchnahme des demokratischen Prinzips und des Nationalitätenprinzips - verstanden als Selbstbestimmungsrecht politisch mobilisierter ethnischer Gruppen - in den unterschiedlichsten geographischen und kulturellen Kontexten, von Nordirland bis nach Nigeria, von der ehemaligen Sowjetunion bis nach Indien, zu heftigen politischen Auseinandersetzungen geführt hat und führt. Bereits vor mehr als hundert Jahren äußerte sich ein Klassiker des modernen liberal-demokratischen Denkens, John Stuart Mill, ausgesprochen skeptisch über die Chancen der Einführung des Repräsentativsystems in "multinationalen" Gesellschaften: "Die Bildung freier Institutionen ist in einem Land, das sich aus mehreren Nationalitäten zusammensetzt, nahezu unmöglich. Fehlt einem Volk das Zusammengehörigkeitsgefühl, sprechen und schreiben verschiedene Bevölkerungsgruppen gar verschiedene Sprachen, so kann es die für die Funktionsfähigkeit des Repräsentativsystems unerläßliche Gesamtöffentlichkeit nicht geben: die meinungsbildenden und das politische Handeln entscheidenden Einflüsse sind in den verschiedenen Landesteilen unterschiedlich." (Mill 1971: 242) Aus heutiger Sicht mutet Mills Verdikt aufgrund der klaren Präferenz für national homogene Demokratien, die es zum Ausdruck bringt, einigermaßen befremdlich an. Es umreißt nichtsdestoweniger einen Problemzusammenhang, der nach wie vor Gegenstand intensiver politischer und sozialwissenschaftlicher Kontroversen und weder theoretisch noch empirisch geklärt ist.

Es bedarf keiner großen Anstrengungen, um empirische Beispiele für die politische Krisenanfälligkeit demokratisch verfaßter Gesellschaften zu finden, in denen Nationalitätenkonflikte ausgetragen werden. In Mittel- und Osteuropa scheinen sich nach dem Sturz des

2 Ich verwende "multiethnisch" hier und im folgenden als allgemeinen Oberbegriff für alle Formen innergesellschaftlicher soziokultureller (ethnischer oder nationaler) Differenzierung.

Kommunismus ähnliche Prozesse zu wiederholen wie in der Zwischenkriegszeit. In mehreren nach Beendigung der Kolonialherrschaft entstandenen jungen afrikanischen Staaten ebenso wie im Libanon nach 1975 setzten ethnische Auseinandersetzungen prekären demokratischen Regimes ein Ende. Allerdings lassen sich auch Gegenbeispiele mehr oder weniger traditionsreicher Demokratien angeben, die auf der Basis heterogener Sozialstrukturen funktionieren. Zu denken wäre hier etwa an Länder wie die Schweiz, Belgien oder Kanada, mit Einschränkungen vielleicht sogar an Indien. Von einem eindeutigen Kausalzusammenhang zwischen ethnischem Pluralismus und demokratischer Instabilität kann insofern nicht die Rede sein. Vielmehr erhebt sich die Frage nach den politischen Artikulationsformen ethnischer Differenzierung, die sozialstrukturelle Merkmale überhaupt erst zu einem möglichen Problem für einen gegebenen Regimetyp machen. Dennoch: Die von Dahl (1971: 120 f.) kurz vor Beginn der "dritten Demokratisierungswelle" nach der Betrachtung von Ergebnissen international vergleichender Studien abgegebene Einschätzung, die Konfliktpotentiale in Staaten mit einem hohen Maß an - in seinen Worten - "subkulturellem Pluralismus" könnten die Integrationsfähigkeit liberaler Demokratien stark beeinträchtigen, dürfte bis heute kaum an Gültigkeit eingebüßt haben. Dabei braucht man nicht unbedingt gleich vom schlimmsten Fall militanter ethnischer Konflikte, wie wir sie mittlerweile etwa aus dem ehemaligen Jugoslawien oder aus dem Kaukasus zur Genüge kennen, auszugehen. Selbst dort, wo es gelingt, die Konfliktaustragung in institutionelle Bahnen zu leiten, bleibt der Problemdruck aufgrund ethnoterritorialer Spannungen möglicherweise hoch. In demokratischen Regimes, die kulturell definierten Gruppen substantielle politische Veto-Möglichkeiten einräumen, besteht die Gefahr, daß dadurch das Zustandekommen wichtiger Entscheidungen auf gesamtstaatlicher Ebene blockiert wird, wie beispielsweise Situationsberichte aus Kanada oder Belgien regelmäßig verdeutlichen. Häufen sich derartige Blockaden, erfordert die Effektivierung der politischen Problembearbeitung im Extremfall womöglich den Verzicht auf die Einheit eines Landes.

Aus einem theoretischen Blickwinkel läßt sich das potentielle Dilemma multinational konstituierter Staaten einfach benennen. Es genügt, bei einem der wohl am meisten verwendeten Konzepte zur Umschreibung demokratischer Herrschaft anzusetzen, nämlich dem der Volkssouveränität. Die Einführung des Prinzips der "Regierung des Volkes, durch das Volk, für das Volk", um die berühmt gewordene Demokratie-Definition aus Lincolns *Gettysburg Address* von 1863 zu übernehmen, setzt voraus, daß Klarheit darüber herrscht, wer das Volk ist. In der prägnanten Formulierung Ivor Jennings' (1956: 56) ausgedrückt: "the people cannot decide until somebody decides who are the people." Mir geht es hier nun nicht um eine umfassende Klärung dieses Sachverhalts in akribischen Definitionsversuchen, sondern um eine einfache (und keineswegs neue) Feststellung: Jenseits statistischer oder demographischer Operationalisierungsbemühungen tritt "das Volk" immer erst als politisch konstruierte Kategorie in Erscheinung. Deren semantischer Gehalt läßt sich nur selten

ausschließlich in der bloßen Summe partizipationsberechtigter Individuen innerhalb eines Herrschaftsverbands auflösen. Wie die kommunitaristische Kritik am liberalen demokratietheoretischen "Mainstream" in den letzten Jahren mit Nachdruck betont hat, vermag keine Demokratie dauerhaft allein auf dem unvermittelten Verhältnis zwischen Individuen und politischer Macht zu fußen (vgl. Taylor 1993).

Die Geltungskraft demokratischer Prozeduren - allen voran die Mehrheitsregel, und zwar selbst dann noch, wenn sie nach konkordanzdemokratischen Prämissen nur in abgeschwächter Form angewandt wird - setzt die Existenz einer (wie auch immer begründeten) politischen Gemeinschaft voraus, die als übergeordneter Rahmen individueller wie kollektiver Zugehörigkeiten auf allgemeine Anerkennung stößt. Fehlt diese Anerkennung, drohen die erwartbaren Spannungen bei der Mobilisierung gegensätzlicher Gruppeninteressen den Bestand eines demokratischen Gemeinwesens auszuhöhlen. Verlaufen die Konflikte primär entlang funktionaler Linien, bewirken die Radikalisierung von "Widerspruch" und die wechselseitige Aufkündigung von "Loyalität" unter Umständen innergesellschaftliche Auseinandersetzungen von einer Heftigkeit, die die vorgesehenen institutionellen Regelungsmechanismen sprengt. Die bürgerkriegsartige Zuspitzung der Klassenkonflikte in einigen europäischen Ländern in den Jahren nach dem Ersten Weltkrieg liefert dafür dramatische Beispiele. Eine zusätzliche Dimension erhält die Konfliktstruktur allerdings, wenn Interessengegensätze, seien sie nun funktionalen oder kulturellen Ursprungs, auch eine ausgeprägte territoriale Komponente aufweisen. In einer solchen Konstellation gesellt sich zu den Handlungsstrategien der Intensivierung von "Widerspruch" oder des Entzugs von "Loyalität" eine dritte Option der "Abwanderung", und zwar nicht nur im übertragenen, sondern im allerwörtlichsten Sinn: Abwanderung nimmt die Gestalt der Sezession an.³

In einem modernen, "protodemokratischen" Territorialstaat stellte sich die Sezessionsproblematik erstmals durch den Abspaltungsversuch des US-amerikanischen Südens, der im Bürgerkrieg mündete. Sezessionsbestrebungen haben seitdem in allen Teilen der Welt oft zu blutigen Konfrontationen geführt; Fälle, in denen kein massiver Einsatz von Gewalt erfolgte, wie die Trennung Norwegens von Schweden oder der baltischen Republiken von der Sowjetunion, sind bislang eher historische Ausnahmeerscheinungen geblieben. Nur wenige Fragen haben in der Theorie und Praxis demokratischer Politik derart kontroverse Debatten hervorgerufen wie die der Berechtigung von Sezessionsvorhaben. Im Grundsatz scheint jedoch eine Position das Meinungsbild zu bestimmen, die abermals Abraham Lincoln (diesmal in seiner *First Inaugural Address* von 1861) auf eine griffige Formel brachte:

3 Ich benutze die wohl schon als klassisch anzusehende Terminologie Hirschmans (1974) mit einem gewissen Maß an interpretatorischer Freiheit. Hirschman selbst bedient sich des Konzepts der Abwanderung in einer kurzen Diskussion der politischen Bedeutung des amerikanischen *Frontier*-Mythos (a.a.O.: 91 f.), gibt ihm aber meines Wissens ansonsten keinen zwangsläufigen oder direkten räumlichen Bezug. Die Idee einer "territorialpolitischen Lektüre" der Kategorien *exit*, *voice* und *loyalty* geht auf Stein Rokkan (1975: 567) zurück.

"Plainly, the central idea of secession is the essence of anarchy."⁴ Lincolns kategorisches Urteil mag vor dem Hintergrund des amerikanischen Bürgerkriegs seine Überzeugungskraft entfaltet haben, der Komplexität einer später auch andernorts virulenten "Sezessionsempirie" wird es jedoch kaum gerecht. Tatsächlich spiegelte das in der internationalen Staatengemeinschaft zumindest nach 1945 lange Zeit dominante "Separationstabu", wie John Burnheim (1987: 58) einleuchtend bemerkt, nicht viel mehr wider als die faktische Beharrungskraft eines nicht durchweg unhinterfragbaren und unhinterfragten geopolitischen Status quo: "Kein Staat duldet die Abspaltung eines ansehnlichen Teils seiner Bevölkerung. Gerade weil die Grenzen der meisten Staaten so willkürlich und anfechtbar sind, dürfen sie nicht in Frage gestellt werden. Denn wenn sie einmal zur Veränderung freigegeben werden, gibt es keine natürliche Beschränkung mehr, die weiteren Veränderungen Einhalt gebieten könnte."⁵

Burnheims Diagnose verweist auf ein Dilemma, das Sezessionsgegner wie Sezessionsbefürworter gleichermaßen vor Rechtfertigungsprobleme stellen kann. Die Frage nach der Legitimität von Sezessionsprojekten führt in Gefilde, die - schiebt man die Betrachtung konkreter machtpolitischer Zusammenhänge einmal beiseite - (nicht nur) für die liberale Demokratietheorie voller normativer Unwägbarkeiten stecken. Die klassische Doktrin des liberalen Konstitutionalismus leitet demokratische Herrschaft aus der fiktiven Konstruktion eines vertragsähnlichen Übereinkommens ab, dem die Mitglieder eines politischen Gemeinwesens einvernehmlich beipflichten. Der ursprüngliche Basiskonsens gibt die Legitimationsquelle für demokratische Regierungen ab, ihren Entscheidungen Allgemeingültigkeit beizumessen (vgl. Jáuregui Bereciartu 1986: 28-36). Es bleibt jedoch offen, was geschehen soll, wenn Teile des Gemeinwesens im nachhinein nicht dazu bereit sind, Regierungsentscheidungen, auch wenn sie auf einem Mehrheitsvotum beruhen, zu akzeptieren, und den Weg der Sezession beschreiten wollen (vgl. Dahl 1982: 94 f.). Zwar ließe sich in einem derartigen Fall argumentieren, daß beim Auftreten fundamentaler Zugehörigkeitskonflikte auch einseitige Loslösungsbestrebungen, die ja die Inhalte des originären Übereinkommens unmittelbar berühren würden, des übergreifenden Einvernehmens aller Mitglieder bedürften. Die Idee vom allgemeinen Grundkonsens wäre danach jedoch nicht mehr aufrechtzuerhalten, denn ein Verbot der Abspaltung einer Gruppe von Mitgliedern eines demokratischen Herrschaftsverbands unter Hinweis auf das fehlende Einverständnis der restlichen Mitglieder entspräche der Erzwingung des Verbleibs der ersteren in einem Gemeinwesen, dem sie nicht mehr angehören möchte.

4 Zitiert nach Dahl 1982: 92.

5 Die Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa nach dem Zusammenbruch der sowjetischen Hegemonie scheinen Burnheims Aussage nachhaltig zu bestätigen, oft genug auf geradezu makabre Weise. Dieser makabre Charakter mancher Versuche der Ausübung des "Rechts auf Selbstbestimmung" weckt wiederum bei zahlreichen politischen Beobachtern Assoziationen, die an den von Lincoln eingenommenen Standpunkt erinnern.

Bei einem rein individualistischen und zweckrationalen Verständnis der Voraussetzungen von Demokratie können die für die Bildung einer Assoziation freier Bürger angeführten Gründe später ebenso gut für die Auflösung dieser Assoziation geltend gemacht werden. Das von mir in stark verkürzter Form dargestellte normative Dilemma, das die Sezessionsproblematik aufwirft⁶, sollte in Ansätzen verdeutlichen, daß die politische Praxis hier auf "blinde Flecken" stößt, die bereits in der politischen Theorie angelegt sind. Den traditionellen "Königsweg" zur Umgehung des skizzierten Dilemmas weist in modernen demokratischen Staaten die Figur der "nationalen Schicksalsgemeinschaft", einer Gemeinschaft, die die Gesamtheit der Staatsbürger umfaßt, und deren Kohäsion gewährleistet, daß eine in wichtigen Streitfragen überstimmte Minderheit sich dem Votum der Mehrheit beugt, ohne - sofern sie über eine territoriale *exit*-Option verfügt - den Schritt der Sezession zu wählen. Erst das Vorhandensein eines solchen gemeinschaftlichen Substrats macht im Grunde genommen die konsequente Anwendung so zentraler demokratischer Entscheidungsverfahren wie die Mehrheitsregel denkbar.⁷ Die spezifischen kollektiven Bindungen, die die "Schicksalsgemeinschaft" des Nationalstaats verkörpert, fungieren in romantischen wie in "demoliberalen" Variationen des politischen Diskurses der europäischen Moderne als integrierender Kitt, der ungeachtet auch noch so schwerwiegender sozialer Interessengegensätze die Bedingungen für die Durchsetzung legitimer und allgemeingültiger Entscheidungen innerhalb eines begrenzten Territoriums sichert und als elementare Grundlage demokratisch geregelter Konfliktaustragung dient.⁸

Um nun zur Ausgangsfrage nach dem Verhältnis von ethnischem Pluralismus und Demokratie zurückzukehren: Unter normativen Gesichtspunkten lassen sich keine zwingenden Argumente dafür anführen, die Funktionsfähigkeit einer als politische Gemeinschaft verstandenen demokratischen Herrschaftsordnung mit der Erfüllung des nationalistischen (oder "ethnizistischen") Primats kultureller Homogenität zu verknüpfen. Auch wenn man sich den nicht unumstrittenen kommunitaristischen Gedanken zueigen macht, die dauerhafte Erhaltung eines demokratischen Gemeinwesens setze die Verfügbarkeit der moralischen

6 Für eine detaillierte Behandlung des Themas aus der Sicht der zeitgenössischen liberalen politischen Philosophie in den USA vgl. Buchanan 1991.

7 Vgl. zum Verhältnis von Mehrheitsregel, der Idee einer "historischen Schicksalsgemeinschaft" und der nationalstaatlichen Form politischer Herrschaft Offe 1984: 169 f.

8 Vgl. Heller 1983: 184. Auf diesen Sachverhalt zielt auch Pizzornos (1986: 369) pointierte Feststellung ab, der Gegenstand des Prozesses demokratischer Repräsentation sei die Interpretation der kollektiven Identität der Nation. Liberal-demokratische Regimes operieren demnach mit den Grundannahmen a) der Existenz einer Nation und b) der Existenz einer kollektiven Identität der Nation. Daß der pathetisch aufgeladene Begriff der politischen "Schicksalsgemeinschaft" ideengeschichtlich nicht ausschließlich liberalen und konservativen Denkrichtungen zuzuschreiben ist, dokumentieren u. a. die Werke austromarxistischer Autoren. So benutzt etwa Otto Bauer (1924: 112, 135 u. passim) den Terminus in seiner Diskussion der nationalen Frage in der Donaumonarchie ohne Vorbehalte.

Ressource gemeinschaftlicher Bindungen voraus, heißt dies noch lange nicht, es müsse sich dabei um Bindungen "primordialen" oder ethnischen Typs handeln. Wie Hermann Heller (1983: 181 f.) in seiner im Jahr der sich radikal "völkisch" gebärdenden nationalsozialistischen "Machtergreifung" fertiggestellten "Staatslehre" mit allem Nachdruck betont hat, entsteht der moderne Nationalstaat nicht als institutionelle Umhüllung eines sich organisch entfaltenden Volksgeists, sondern als rein politischer kollektiver "Willenszusammenhang", der zudem nicht einmal von der Totalität des Staatsvolks geteilt zu werden braucht. In der politischen Philosophie, die sich der universalistischen Tradition der Aufklärung verpflichtet sieht, ist das zentrale demokratische Prinzip der Staatsbürgerschaft nicht a priori an Homogenität der Abstammung oder der Lebensform gebunden, sondern an die Anerkennung der formalen Prozeduren der Willensbildung in einer über sich selbst bestimmenden Gemeinschaft. Nicht eine ethnisch begründete nationale Identität, sondern die gemeinsame Erfahrung und Würdigung einer freiheitlichen politischen Kultur erscheinen aus dieser Sicht als Garanten der Sicherung von Bürgerrechten und Volkssouveränität (vgl. Habermas 1992: 642 f.). In der Tat ist zu fragen, wie in einer Welt kulturell heterogener Staaten die Kopplung der Idee der nationalen Souveränität an die Konvergenz kollektiver Identitätsmuster im öffentlichen Raum einen Ausweg aus den Dilemmata von Zugehörigkeitskonflikten weisen sollte. Jenseits der Schreckbilder, die das Wortungetüm der "ethnischen Säuberung" evoziert (das offenbar unterstellt, es gäbe so etwas wie "ethnische Hygiene"), läßt sich nur schwer an eine Überwindung von Assimilationszwängen und Dissoziationsbestrebungen denken, wenn es demokratischen Gesellschaften nicht gelingt, Grundlagen für "Zusammengehörigkeit" und "Einheit" im Rahmen politischer Partizipationsprozesse artifiziell zu erzeugen, ohne dabei den Pluralismus von Subkulturen, Ethnien oder Nationalitäten zu negieren (vgl. Walzer 1992: 152).

Was in normativen Entwürfen jedoch klärungsbedürftig bleibt, ist das anhaltend hohe Niveau ethnoterritorialer Spannungen nicht nur in den "jungen" Staaten der "Dritten Welt" und in den sich großenteils neu konstituierenden Vielvölkerstaaten der ehemals "Zweiten Welt", sondern zum Teil sogar in einigen der ältesten "konsolidierten" Nationalstaaten der westlichen "Ersten Welt", die für die in zahlreichen Versionen der Modernisierungstheorie lange Zeit außerordentlich populäre Ausarbeitung von Modellen der Nationsbildung Pate gestanden haben: Politisch mobilisierte ethnische Gruppen zweifeln mit im Ergebnis stark variierender, aber kaum bestreitbarer Eindringlichkeit in Frankreich wie in Kanada, im Vereinigten Königreich wie in Spanien die Legitimitätsgrundlagen schon lange bestehender Nationalstaaten an.⁹ Die Suche nach Gründen für das Anhalten ethnischer Differenzierung

9 Mit der Literatur zur spätestens seit den 60er Jahren auch in entwickelten Gesellschaften des Westens auf breiter Front zu beobachtenden Reaktivierung ethnischer und regionaler Konflikte ließen sich inzwischen ganze Bibliotheken füllen. Eine ausführliche Diskussion dieses Phänomens anhand der Beispiele des Baskenlands, Nordirlands und Quebecs enthält Waldmann 1989. Für eine ebenfalls

und das Aufflammen neonationalistischer Politik unter (post)modernen Bedingungen ist zum Gegenstand zahlreicher historischer, politikwissenschaftlicher und soziologischer Abhandlungen geworden, deren Inhalt ich hier nicht im einzelnen vorstellen möchte. Für die Diskussion des angeschnittenen Problemzusammenhangs genügt es, auf wesentliche Befunde der historisch orientierten Politischen Soziologie hinzuweisen, die verdeutlichen, daß die realpolitische Entwicklung demokratischer Herrschaftsstrukturen auf nationalstaatlicher Basis nur begrenzt den normativen Präferenzen universalistisch argumentierender Demokratietheorien entsprochen hat.

3.2 Nationsbildung und Volkssouveränität

In der europäischen Konstruktion des demokratischen Nationalstaats verschmolzen zwei Prinzipien, die streng genommen im Widerspruch zueinander stehen: das partikularistische Prinzip der Souveränität und das universalistische Prinzip der Staatsbürgerrechte (vgl. Giddens 1985: 217 f.). Die politische Praxis hat dazu tendiert, das Spannungsverhältnis zwischen den zwei Prinzipien durch die "Nationalisierung" des *Citizenship*-Gedankens abzuschwächen. Souverän waren ein Staat, eine Nation oder ein "Volk" **nach außen** immer nur in Abgrenzung zu anderen Staaten, Nationen oder "Völkern". Der Geltungsbereich elementarer Bürgerrechte und der Geltungsbereich nationalstaatlicher Herrschaft fielen zusammen. **Nach innen** verkörperte das souveräne Volk, das das Erbe der absolutistischen Monarchen antrat, nur selten allein eine auf dem formalen Konsens demokratischer Prozeduren aufgebaute, "artifizielle" Gemeinschaft freier Individuen. Auch als politisch definierte Größen blieben "Volk" oder "Nation" zunächst massiv in den hegemonialen kulturellen Praktiken verwurzelt: Die Ausbreitung demokratischer Strukturen in Europa fand nicht in einem kulturell luftleeren Raum statt, sondern in einem Staatensystem, das als Produkt der Konzentration ökonomischer und politischer Machtressourcen (vgl. Tilly 1990) zwangsläufig Asymmetrien im Status verschiedener Kulturen abbildete. Gerade weil sich die meisten modernen Demokratien einer kulturell nicht "neutralen" Kollektivsymbolik bedienten, konnten Minderheitenbewegungen, die auf politische Eigenständigkeit pochten, ihre Ziele mit dem Verweis auf kulturelle und ethnische Besonderheiten rechtfertigen.

Anhand des Modells Stein Rokkans (1975) zur vergleichenden Untersuchung politischer Modernisierungsprozesse in Europa läßt sich dieses Argument veranschaulichen. Rokkan gliedert die Entwicklungsgeschichte, die zur Herausbildung der national- und wohlfahrtsstaatlichen europäischen Demokratien führte, in vier lange Sequenzen auf. In einer

komparativ vorgehende historische Herleitung der Problematik im westeuropäischen Kontext vgl. Puhle 1989. Auch mehrere Beiträge in Tiryakian/Rogowski 1985 befassen sich mit einer vergleichenden und stark theoretisch orientierten Analyse der westlichen "Neonationalismen".

ersten Sequenz der "**Penetration**" oder der Staatsbildung *stricto sensu* sicherten sich feudalistisch-absolutistische Herrscher die politische Kontrolle über ein klar abgegrenztes Territorium und forcierten die Einrichtung eines zunehmend zentralisierten Steuer- und Abgabensystems. In der zweiten Sequenz der "**Standardisierung**" oder Nationsbildung wurde die Verbreitung offiziell sanktionierter und einheitlicher Kommunikationscodes innerhalb des Staatsgebiets politisch vorangetrieben, etwa durch die Bestimmung einer Nationalsprache oder durch die Festlegung der wesentlichen Bestandteile des "Allgemeinwissens" in staatlichen Curricula. Daraufhin folgte eine Sequenz der "**Partizipation**" oder Demokratisierung, in der es zur allmählichen Erweiterung und Angleichung politischer Mitspracherechte, d.h. zur Etablierung der politischen Staatsbürgerschaft kam. Die vierte Sequenz der "**Redistribution**" oder Sozialisierung schließlich mündete über die staatliche Umverteilung ökonomischer Ressourcen in der Etablierung der sozialen Staatsbürgerschaft.

Der Logik dieses idealtypischen Modells nach vollzogen sich Staatsbildungsprozesse als Zunahme der territorialpolitischen Kontrolle einer Zentralgewalt dynastischen Ursprungs über die Bevölkerung feudaler Lehensgebiete mitsamt deren Eliten. Hauptziel dieser Kontrolle war die Abschöpfung ökonomischer und militärischer Ressourcen zur Festigung der eigenen Position im entstehenden europäischen System zwischenstaatlicher Machtbeziehungen. Rokkan betont, daß das relativ niedrige Niveau gesellschaftlicher Mobilisierung zum Zeitpunkt der Staatsbildung einen wesentlichen Aspekt für die relativ konfliktarme Genese von Nationalstaaten darstellte (a.a.O.: 597). An die Intensivierung der politischen, ökonomischen und militärischen Durchdringung eines Herrschaftsgebiets schlossen sich zentralstaatlich gelenkte Bemühungen zur Vereinheitlichung kultureller, religiöser und linguistischer Gepflogenheiten der Herrschaftssubjekte an. Der einsetzende Prozeß der "Protonationalisierung" hob auf die Sicherung von "Massenloyalität" durch die Schaffung möglichst uniformer kollektiver Zugehörigkeitsmuster innerhalb des "Staatsvolks" ab. Die Maxime "Cuius regio, eius religio" wurde schon bald, zumindest implizit, um die Maxime "Cuius regio, eius lingua" ergänzt. In Rokkans Modell beginnt das eigentliche Zeitalter der Demokratie in Europa durch sukzessive Ausdehnungen des Wahlrechts erst nach der Stabilisierung der nationalstaatlichen Fundamente. Am Ende einer jahrhundertelangen Entwicklungslinie steht dann die Erweiterung demokratischer Partizipationsrechte um wohlfahrtsstaatliche Versorgungsansprüche.

Nun weist bereits Rokkan selbst darauf hin, daß die Vollständigkeit der einzelnen Entwicklungssequenzen nicht in allen europäischen Staaten im gleichen Umfang zu beobachten ist. Er unterstreicht in diesem Zusammenhang auch, daß die zeitliche Überlappung von Entwicklungsmomenten - beispielsweise in den Nachfolgestaaten der osteuropäischen, iberischen, asiatischen und afrikanischen Imperien - das Problem der Häufung politischer Herausforderungen hervorrief, das sich zu schwerwiegenden und langanhaltenden politischen Krisen verdichten konnte (a.a.O.: 574). In späteren Arbeiten (vgl. Rokkan/Urwin 1983)

befaßt er sich zudem ausführlich mit der Möglichkeit der Brechung und Umkehrung von Prozessen der "Penetration" und "Standardisierung" sogar in gefestigt scheinenden westeuropäischen Nationalstaaten. Wenn man Rokkans Modell seiner unausgesprochenen teleologischen Prämissen entkleidet und es lediglich als heuristische Folie für eine komparative Betrachtung der Nationalstaatsbildung in Europa auffaßt, lassen sich daran potentielle Spannungen im Verhältnis von nationalstaatlicher Herrschaft und Demokratie gut herausarbeiten.

Es entsprach der Konzeption nationalstaatlicher "Baupläne", daß die Straffung und Konsolidierung des europäischen Staatensystems seit der frühen Neuzeit mit dem Schwinden der Toleranz gegenüber Sprachen und Gruppen einherging, die sich außerhalb der offiziellen Staatskultur befanden (vgl. Walzer 1992: 110). Spätestens in der Epoche des Absolutismus wurde für die Inhaber der souveränen Staatsgewalt die Herstellung eines Mindestmaßes an kultureller Homogenität innerhalb der ihnen unterworfenen Bevölkerung aufgrund der komplexer werdenden Erfordernisse einer immer mehr gesellschaftliche Bereiche einbeziehenden Herrschaftsausübung zur politischen Norm. Die Homogenisierungstendenzen hielten weiter an, als "das Volk" als neuer Souverän auf die historische Bühne drängte, und, in Rokkans Terminologie, die Periode von *mass politics* anbrach. Dabei bewirkte die Verklammerung der einheitsstiftenden Leitbilder von Souveränität und Demokratie im Prinzip der Nation die Ausbreitung von zwei eng ineinander verzahnten, komplementären Hauptvarianten des Nationalismus. Den offiziellen, etablierten Staatsnationalismen traten die auf Überwindung ihrer Subalternität bedachten, Eigenstaatlichkeit anstrebenden Gegenationalismen gegenüber (vgl. Anderson 1988: 91 f., Tilly 1992: 709). Den Ausschlag für das unetstetige, aber immer wieder aufflammende Wechselspiel der beiden Nationalismen gaben im wesentlichen zunächst zwei Faktoren: Zum einen bedrohten die Anstrengungen zur Generalisierung eines Kanons gleichförmiger staatsbürgerlicher Identitäten und Pflichten die traditionelle politische Mittlerstellung von Eliten in der Peripherie; zum anderen liefen sie häufig genug auf die Entmündigung untergeordneter Bevölkerungsgruppen im Namen der Nation als ganzer hinaus.¹⁰ In jedem Fall erwiesen sich die Prozesse territorialer und kultureller Integration weder unter absolutistischem noch unter liberalem Vorzeichen ausschließlich als wohlwollende staatliche Modernisierungsmaßnahmen. Auf eine zugespitzte Formel gebracht, war die Bildung der großen nationalen Flächenstaaten das Ergebnis der Verallgemeinerung des Partikularismus eines Herrschaftszentrums gegenüber den Partikularismen der Peripherien.

Die Durchsetzung dieses Partikularismus fand allerdings je nach zeitlichem und räumlichem Kontext der politischen Modernisierung in unterschiedlichen Abstufungen statt.

10 Zum Ausdruck kam diese Entmündigung etwa im Verlust lokaler und regionaler Selbstverwaltungsbezugnisse, die aus feudalen Vertragsverhältnissen hervorgegangen waren, aufgrund der Vereinheitlichung der staatlichen Administration.

In Abhängigkeit von der Stärke und Effizienz des politischen Integrationspols stießen Penetrations- und Standardisierungsmaßnahmen auf Grenzen. Trotz zum Teil sehr tiefgreifender Homogenisierungsbemühungen blieb die Erfolgsgeschichte des europäischen Nationalstaats insofern ein Mythos, als kein einziger der großen Flächenstaaten des Alten Kontinents tatsächlich zu einem kulturell einheitlichen Gebilde wurde (vgl. Tilly 1992: 710). Das Entwicklungsmodell Rokkans schließt die Möglichkeit eines ungleichförmigen und diskontinuierlichen Ablaufs politischer Modernisierungssequenzen nicht per se aus. Aus der Sicht einer historisierenden und dabei bewußt "eurozentrischen" Soziologie der Demokratie läge der Schlüssel zum Verständnis der potentiellen politischen Sprengkraft kultureller Heterogenität unter nichtautoritären Bedingungen in der Beantwortung der Frage nach den "Vorleistungen" der Prozesse von Staats- und Nationsbildung für die Ausweitung kollektiver Partizipationsrechte. Die aus den absolutistischen Territorialstaaten hervorgegangenen europäischen Nationalstaaten verbanden die Prinzipien der Demokratie und der kulturellen Homogenität. Je stärker sich diese Homogenität im nachhinein mehr als ideologisches Desiderat denn als sozialstrukturelle Realität entpuppte, je stärker "imperiale" Traditionen gegenüber "nationalen" Innovationen überwogen und je stärker die Effekte politischer, ökonomischer und kultureller Modernisierung territorial auseinanderliefen, desto größer war die Wahrscheinlichkeit, daß regional konzentrierte Gruppen ihre ethnischen Besonderheiten "wieder" oder "neu" entdeckten und die Legitimität der bestehenden nationalstaatlichen oder pseudonationalstaatlichen Herrschaftsstrukturen in Zweifel zogen.

Ein multiethnisches Gesellschaftsprofil kann vor allem dann politische Integrationsprobleme mit sich bringen, wenn die Prozesse der Staatsbildung und der Nationsbildung als "unabgeschlossen" oder "verspätet" gelten müssen, und kulturelle Heterogenität in der Phase des Aufbaus einer Demokratie zum Bezugspunkt kollektiver Mobilisierungen wird. Doch wäre nichts verhängnisvoller, als eine derartige Problemlage als das Ergebnis einer gemessen an "normalen" Modernisierungsverläufen pathologischen Fehlentwicklung zu charakterisieren. Ein vom modernisierungstheoretischen Idealtyp abweichender und sich der Standardisierung widersetzender kultureller Pluralismus ist in den politischen Handlungseinheiten des globalen Staatensystems nicht die Ausnahme, sondern die Regel. Versuche einer nachträglichen Korrektur dieses Sachverhalts durch etatistisch gelenkte "Nationalisierungsinstanzen" können heute kaum mehr mit der Erinnerung an das Präzedenzbeispiel europäischer "Staatserbauer" gerechtfertigt werden, sondern müssen dem universalen Gültigkeitsanspruch demokratischer Gütekriterien standhalten.

3.3 Probleme der Institutionalisierung ethnischer Konflikte in Prozessen des Regimewandels

In kürzester Form ausgedrückt, besteht das Grundproblem, das ethnisch-kultureller Pluralismus im Kontext eines nachautoritären Regimewechsels aufwerfen kann, in der Bestimmung des Verhältnisses von Ethnos und Demos. Der Begriff des "Ethnos" bezeichnet ein "Volk" als kulturelle oder ethnische "Einheit", während sich "Demos" auf das "Volk" als den Träger der politischen Souveränität bezieht (vgl. Francis 1965). Hinter dem deutschen Wort "Volk" verbergen sich also zwei Semantiken mit nicht übereinstimmenden Konnotationen: das "Volk" als Kulturgemeinschaft und das "Volk" als politische Gemeinschaft.¹¹ Die analytische Unterscheidung von Ethnos und Demos ist soweit sinnvoll, als sie die Möglichkeit anzeigt, daß ein Demos multiethnisch zusammengesetzt sein kann (oder aber, daß sich ein Ethnos auf mehrere politische Einheiten verteilt). Andererseits ist die Unterscheidung auch ein wenig trügerisch, und zwar aus zwei Gründen:

Zunächst einmal treten die in der Trennung von Ethnos und Demos anklingenden Dichotomien von "Kulturnation" und "Staatsnation", von *nation ethnique* und *nation électorale* oder von "westlichem" und "östlichem" Nationalismusmodell der historischen Erfahrung nach nur höchst selten in Reinform auf. Selbst in Stammländern des "politischen" Nationalismus wie Frankreich oder den USA ist das Nationskonzept nicht frei von kulturellen Sinngebungen geblieben; man denke nur an die Dominanz von WASP-Elementen im traditionellen politischen Selbstverständnis der USA oder an den von den staatstragenden Eliten der *Grande Nation* emphatisch inszenierten Kult der französischen Sprache und Zivilisation. Die idealtypische Differenzierung von Staats- und Kulturnation ist durchaus gehaltvoll. Nur stellt sich das Problem, daß die nationalstaatliche Realität die Grenzen zwischen diesen Idealtypen immer wieder verwischt. Kaum eine Staatsnation orientiert sich strikt am Prinzip der kulturellen Neutralität. Vielmehr haben in Staatsnationen die dominanten Kulturen dazu tendiert, minoritäre Kulturen zu assimilieren. Die historischen Verdienste politischer Bestrebungen, einen einheitlichen Raum öffentlicher Kommunikation zu schaffen, lassen sich nicht von der Hand weisen; doch warfen solche Bestrebungen für die spezifisch davon betroffenen, zur Assimilation aufgeforderten Gruppen unvermeidbare Kosten auf.¹² Auch heute ist nicht immer klar, inwieweit die kulturellen oder "zivilreligiösen" Überformungen einer "politisch" definierten Nation tatsächlich rein "sekundären" Charakters bleiben. In diesem Zusammenhang sei nur cursorisch auf die z.T. erfolgreichen Kampagnen, die in

11 Slawische Sprachen gehen gegenüber der Doppeldeutigkeit des Deutschen noch einen Schritt weiter und setzen im russischen, tschechischen, polnischen und serbokroatischen *narod* "Volk" und "Nation" gleich; vgl. Burke 1992: 294.

12 Vgl. dazu die Beschreibung der linguistischen Homogenisierung des ländlichen Frankreich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bei Eugen Weber (1976).

einzelnen Staaten der USA nach 1980 stattgefunden haben, um Englisch dort zur einzigen offiziellen Sprache zu erklären (vgl. Tarver 1989), oder aber auf die anhaltend "monokulturelle" und "monolinguale" Grundstruktur des französischen Staates (vgl. Safran 1991) hingewiesen. Für gewöhnlich hat sich der Anspruch auf die Bildung einer "Gemeinschaft freier und gleicher Bürger" in der Geschichte der westlichen Nationalstaaten weniger in sozialen als in kulturellen Homogenisierungspraktiken niedergeschlagen. Der Hang zur symbolischen Überhöhung der "eigenen" kulturellen Identitätsbasis scheint mir insofern relativ unabhängig vom Gegensatz zwischen Staats- und Kulturnation in der nationalstaatlichen Organisationsform politischer Herrschaft als solcher angelegt zu sein.

Darüber hinaus legt die Trennung von Ethnos und Demos den Schluß nahe, Ethnizität sei gegenüber den soziopolitischen Konstrukten der Nation und des Nationalismus eine quasi natürliche Gegebenheit. Doch ungeachtet der vermeintlichen "primordialen Bindungen" innerhalb einer ethnischen Gruppe und der askriptiven Merkmale, auf die diese bei der Definition der Gruppenidentität zurückgreifen mag, sind auch ethnische Zugehörigkeiten nichts anderes als soziale Konstruktionen.¹³ Nun heißt das im Umkehrschluß nicht, daß die Definition bzw. Selbstdefinition ethnischer Gruppen ausschließlich nach voluntaristisch gewählten Kriterien erfolgt. Um sich von anderen Gruppen abzugrenzen, bedienen sich ethnische Gruppen objektivierbarer soziokultureller Potentiale (vgl. Gourevitch 1980: 202) wie "Rasse", Religion, Sprache oder historisch tradierte Institutionen, die nicht aus dem Nichts heraus "erfunden" werden können. Doch ist kein einzelnes der aufgelisteten Potentiale für sich genommen hinreichend oder notwendig, um die Existenz einer ethnischen Gruppe zu diagnostizieren (vgl. Rothschild 1981: 86 f.). Ethnizität resultiert aus dem Prozeß der Aktivierung eines oder mehrerer ethnischer Potentiale, und es ist ebendieser Prozeß, der sich für die Gruppe als identitätsstiftend erweist. In diesem Sinne verhält sich Ethnizität zu beobachtbaren, "objektiven", ethnischen Kategorien ähnlich wie Klassenbewußtsein zu objektiven Klassenlagen (vgl. Brass 1991: 19).

Die Politisierung von Ethnizität läßt sich in dem Maße, wie eine ethnische Gruppe Ansprüche auf politische Ressourcen zur Absicherung ihrer kulturell definierten bzw. konstruierten Identität erhebt, als Ausgangspunkt für die Entstehung einer nationalistischen Bewegung ansehen. Politisierte Ethnizität macht es letztlich unmöglich, eine klare begriffliche Trennung zwischen einer "ethnischen Gruppe", einer "Nationalität" und - sobald eine politisierte ethnische Gemeinschaft über institutionalisierte Gruppenrechte verfügt - einer "Nation" als politischem Verband aufrechtzuerhalten. Die Übergänge zwischen den verschiedenen Konzepten werden dann fließend, genauso wie im übrigen in einem multikulturellen Kontext die Übergänge zwischen ethnischen Identitätsmustern bis zu einem gewissen,

13 Auf die "künstliche" Art der Entstehung eines ethnischen Gemeinsamkeitsglaubens" weist mit Nachdruck bereits Weber (1980: 237) hin.

häufig politisch vorgegebenen Grad fließend sein können. Entgegen der Assoziationen, die die Charakterisierung von ethnischen Gruppen oder Nationen als "primordiale" Bezugsgrößen weckt (vgl. etwa Coleman 1992), handelt es sich bei ethnischen Nationalismen nicht um atavistische Residuen traditionaler Stadien der menschlichen Entwicklungsgeschichte, sondern ganz im Gegenteil um typische Produkte der Moderne, die unauflösbar mit der Entstehung von Nationalstaaten verwoben sind.¹⁴ Politische Relevanz erlangten ethnische Zugehörigkeiten erst im Laufe der Bildung moderner Nationalstaaten, für die die Schaffung eines kulturell einheitlichen Herrschaftsbereichs zu einem wichtigen Legitimationsprinzip wurde.

Dies liegt besonders im Fall ethnisch begründeter Nationalstaaten, die politische Gemeinschaft und kulturelle Abstammungsgemeinschaft gleichsetzen, auf der Hand.¹⁵ So sieht etwa die deutsche Nationalstaatstradition, die das ideologische Leitbild des "östlichen" Nationalismusmodells abgeben sollte, keine klare Trennung zwischen ethnischem und politischem Volksbegriff vor. "Nationale Einheit" kommt dementsprechend erst in der Deckungsgleichheit ethnischer und staatlicher Grenzen zum Ausdruck; die Nation erscheint als ein von einem spezifischen "Volksgeist" (Herder) geprägtes Kulturgebilde, das sich seinen "eigenen" Staat schafft. Im staatsbürgerlich-unitarischen Nationalstaat ist es hingegen der nachabsolutistische Staat, der die Nation als politische Willensgemeinschaft konstituiert. Aber auch die ins Politische gewendete Deutung "nationaler Einheit" im "westlichen" Nationalismus, sinnbildlich im Volks- und Nationsverständnis des revolutionären Frankreich verkörpert, nimmt kulturelle Heterogenität nicht als unproblematisch wahr, sondern betrachtet sie letzten Endes als Hindernis für das Zustandekommen eines zusammenhängenden "Volkswillens" (oder, wie es John Stuart Mill später formulierte, einer zusammenhängenden Gesamtöffentlichkeit). Wenngleich unter einem anderen programmatischen Vorzeichen, tendiert der staatsbürgerliche Nationalstaat, indem er aufgrund der Prämisse operiert, politische Integration setze kulturelle Integration voraus, zu ähnlichen Assimilierungspraktiken wie sein ethnisch legitimes Gegenstück. Der ethnisch-plurale Nationalstaat schließlich, der eine vornehmlich über gemeinsame politische Institutionen vermittelte einheitliche nationale Identität mit der offiziellen Anerkennung verschiedener kultureller Zugehörigkeiten der Staatsangehörigen verbindet, ist in der Geschichte europäischer Staatsbildungsprozesse eine klare Ausnahmeerscheinung geblieben. Bei der Formung des modernen Staatensystems in Europa war die Ausstrahlungskraft ethnischer und staatsbürgerlich-unitarischer Nationalstaatstypen weitaus größer als der Impuls, der vom Beispiel eines

14 "The basic characteristic of the modern nation and everything connected with it is its modernity." (Hobsbawm 1990: 15) Für eine Ausarbeitung der "antimodernistischen" Gegenposition vgl. Armstrong 1982.

15 Vgl. Heckmann 1992 (210-219) für eine ausführlichere Erläuterung der hier nur grob skizzierten Nationalstaatstypologie.

Landes wie der Schweiz ausgehen konnte, deren Entstehungsbedingungen einen sehr spezifischen und nur schwer verallgemeinerbaren "Sonderweg" markierten, auf dem der Nationalstaat aus dem Zusammenschluß gleichberechtigt agierender Kantone als Schutzbündnis gegen externe Bedrohungen hervorging, von vornherein nach betont dezentral gehaltenen Vorgaben operierte und damit auch die vertragsartig geregelte Koexistenz verschiedener ethnischer Gruppen begünstigte.

Das Aufkommen ethnischer Nationalismen und die nationalstaatliche Organisationsform politischer Herrschaft standen und stehen in engster Beziehung zueinander. Als Instanz der Zuschreibung und Repräsentation gemeinschaftlicher Identitäten sowie als Instrument der administrativen Kontrolle und der Verteilung ökonomischer Ressourcen ist der Staat in modernen Gesellschaften der Hauptadressat ethnischer Mobilisierungen (vgl. Brass 1991: 277). Die stark ausgeprägte territoriale Dimension moderner Staaten hat dabei den Effekt, daß ethnische Konflikte die Form von Zentrum-Peripherie-Konflikten annehmen. Zumindest im europäischen Kontext ist dies häufig der Fall: Sieht man einmal von Migrantenpopulationen ab, sind die Potentiale für die Artikulation ethnischer Gruppen räumlich konzentriert, typischerweise in den Randregionen größerer Territorialstaaten wie Spanien, Großbritannien, Frankreich, Italien, Rumänien oder Ungarn, in Staaten, in denen dem vorherrschenden Muster europäischer Staatsbildungsprozesse entsprechend, die Mechanismen kultureller Integration von einem Machtzentrum aus in Gang gesetzt wurden, ohne jedoch das gesamte Staatsgebiet mit gleichförmiger Intensität zu erfassen. Die Ungleichzeitigkeit von sozio-ökonomischer und politischer Modernisierung sorgte für eine zusätzliche Aufladung der "nichtstandardisierten" ethnischen Potentiale.

Zentrum-Peripherie-Konflikte sind Konflikte um die territoriale Kontrolle politischer, ökonomischer und kultureller Ressourcen innerhalb eines Staatsgebiets bzw. innerhalb der Teile des Staatsgebiets, in denen es zur Aktivierung ethnischer Potentiale kommt, die sich nicht in die zentralstaatliche "Nationalkultur" einfügen (vgl. Rokkan/Urwin 1983: 14). Vor europäischem Hintergrund können ethnische Nationalismen als Gegenbewegungen zu den Integrationsplänen hegemonialer staatlicher Akteure daher meistens unter dem Etikett der peripheren Nationalismen subsumiert werden: "objektive" Gegensätze zwischen Zentren und Peripherien äußern sich der Tendenz nach auf der Akteursebene als ethnoterritoriale Konflikte. Solche Konflikte brechen oft erst dann aus, wenn die eigentliche Periode der Nationalstaatsbildung schon abgeschlossen ist. Entgegen der "assimilationistischen" oder "integrationistischen" Grundannahmen marxistischer wie liberaler Modernisierungstheorien, die eine Auflösung soziokultureller Partikularismen - sei es im Zuge der Vertiefung von Klassenspannungen oder im Zuge funktionaler Differenzierung - prognostiziert hatten, sind ethnische Spaltungslinien zu einem festen Bestandteil der politischen Landkarte auch zahlreicher entwickelter Industriegesellschaften geworden. Im nachhinein erscheint Modernisierung geradezu als ein Katalysator ethnischer Mobilisierungen, da sie über die nachhaltige Intensi-

vierung von Kulturkontakten (die, wohlgemerkt, nicht immer auf der Basis des Austauschs zwischen gleichgestellten Gruppen stattfinden) die Genese partikularen Gruppenbewußtseins fördert. Das Zusammenspiel eines solchen Gruppenbewußtseins mit den jedem Modernisierungsprozeß inhärenten Auswirkungen ungleicher Entwicklung kennzeichnet das Terrain, auf dem sich ethnische Nationalismen formieren. Es gibt allerdings keinen soziokulturellen oder sozioökonomischen Automatismus, der ethnoterritoriale Mobilisierungen einleitet. Vielmehr sind es häufig institutionelle Strukturen und staatliche Politiken, die bei der Bildung ethnischer Bewegungen eine ausschlaggebende Rolle spielen (vgl. Barkey/Parekh 1991: 543; Jalali/Lipset 1992: 597).

Die Bedeutung politisch-institutioneller Faktoren für die Aktivierung ethnischer Potentiale äußert sich gerade im Kontext eines Regimewechsels in aller Schärfe. Autoritäre Herrschaft zielt definitionsgemäß darauf ab, die öffentliche Austragung von Interessenkonflikten zu verhindern, und tendiert in heterogenen Gesellschaften somit auch zur Unterdrückung der Anliegen ethnischer Gruppen, die sich nicht in das offiziell dekretierte Verständnis von Staat und Nation einfügen.¹⁶ Häufig genug seit der Fusion von nationalem und demokratischem Prinzip standen autoritäre Machtübernahmen in einem engen Zusammenhang mit nationalstaatlichen Integrationsproblemen (vgl. Linz 1978: 61-65). Diktatoren aller Schattierungen haben den Diskurs der "nationalen Einheit" als wichtigen Bestandteil ihrer Rechtfertigungsideologie eingesetzt. Doch die autoritäre Instrumentalisierung des Staatsnationalismus hatte immer wieder auch den unbeabsichtigten Effekt, durch "negative" Integrationsmaßnahmen ethnisches Gruppenbewußtsein letztlich nur zu verstärken und außerdem das Bild des ethnischen Nationalismus über nationalistische Kreise hinaus generell in demokratisch gesinnten Bevölkerungsgruppen aufzuwerten.¹⁷ Die in Staaten der "Ersten", "Zweiten" wie "Dritten" Welt im 20. Jahrhundert gesammelten Erfahrungen lehren insgesamt, daß Plänen zur "nachholenden Nationsbildung" (im Sinne kultureller Homogenisierung) in nachtraditionalen und insofern bereits mobilisierten multiethnischen Gesellschaften in der Regel der Erfolg versagt bleibt.¹⁸ Ein kurzer Blick auf die gegen-

16 Dieser Sachverhalt scheint für die "rechten" und "linken" Diktaturen des 20. Jahrhunderts gleichermaßen zuzutreffen. Entsprechende Beispiele bieten die Repression regionaler Nationalismen in Spanien unter Primo de Rivera und unter Franco sowie die Minderheitenpolitik des italienischen Faschismus oder der osteuropäischen autoritären Regimes der Zwischenkriegszeit. Aber auch die Regimes des "real existierenden Sozialismus", die den innerstaatlichen ethnischen Pluralismus anerkannten und sogar institutionalisierten, wie Jugoslawien oder die Sowjetunion, taten dies nur in einem Maße, das die Einheit von Klasse, Partei und Staat prinzipiell nicht in Frage stellte.

17 Vgl. dazu vor dem Hintergrund der historischen Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa nach 1917 wie nach 1989 Geyer 1993: 169-177.

18 Zumindest soweit, wie man extreme staatliche Vorgehensweisen wie ethnische Vertreibung oder Versuche des Genozids, für die sich in der Geschichte moderner Nationalstaaten allzu zahlreiche Beispiele finden lassen (vgl. Coakley 1992: 150 f.), nicht berücksichtigt.

wärtige politische Dynamik in Osteuropa zeigt, daß alte Konfliktpotentiale zwischen ethnischen Gruppen oder zwischen Zentren und Peripherien nach 1945 allenfalls eingefroren waren, um beim Nachlassen der politischen Kontrolle wieder aufzubrechen, oder aber, daß neue Konfliktpotentiale aufgebaut wurden.

In Perioden nachautoritären Umbruchs befinden sich demokratische Parteien, die den Gesamtstaat als ihr Betätigungsfeld ansehen, sowie Großorganisationen, die funktionale Interessen repräsentieren, meistens noch in einer prekären Position, was ihr Rekrutierungsvermögen und ihre gesellschaftliche Verankerung betrifft. Politisierte ethnische Gemeinschaften verfügen gegenüber anderen soziopolitischen Gruppen zunächst über Mobilisierungsvorteile. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn eine stabile kulturelle und territoriale Basis den "spontanen" Aufbau eines Solidaritätsnetzes und die Umwandlung ethnischer Zugehörigkeiten in einen peripheren Nationalismus erleichtert (vgl. Prazauskas 1991: 585). Die mit jeder Regimekrise verbundene Schwächung der politischen Zentralgewalt bietet Aktivisten in den Peripherien die Gelegenheit, sich offen gegen die Vertreter staatlicher Macht zu wenden und regionale Gegenhegemonie aufzubauen, zumal die Betonung ethnischer Identitäten die Anziehungskraft eines Instruments zur Überwindung des alten Regimes und zur Distanzierung von der nichtdemokratischen Vergangenheit entfaltet.¹⁹ Dabei spielt eine entscheidende Rolle, wie groß die in einem Regimewandel angelegten Spielräume zur Umgestaltung der territorialpolitischen Machtverhältnisse sind, und wie die mobilisierten Akteure diese Spielräume wahrnehmen. Generell läßt sich jedoch davon ausgehen, daß ethnische Nationalisten die "Kontingenzüberschüsse" eines einsetzenden Demokratisierungsprozesses erkennen und sie als Chance zu einer raschen und grundlegenden Neuregelung der Zentrum-Peripherie-Beziehungen begreifen. Im Extremfall erscheint die Sezession als das Ziel einer solchen Neuregelung. Je nach der ökonomischen Hinterlassenschaft eines zusammengebrochenen Regimes kann die *exit*-Option vor allem für die im gesamtstaatlichen Maßstab relativ bessergestellten Regionen mit ethnischem Potential zu einer hochgradig attraktiven politischen Alternative werden.²⁰

Unabhängig davon, welche unmittelbare Ausdrucksform sie annehmen, werfen ethnoterritoriale Konflikte in einem Prozeß des Regimewandels erhebliche Institutionalisierungsprobleme spezifischer Art auf. Vor dem Hintergrund starker Zentrum-Peripherie-Spannungen sprengt der Zusammenbruch eines nichtdemokratischen Regimes den Rahmen einer strikten Regimekrise und zieht die Legitimationskrise des Staates als dem Regime

19 Zum ethnopolitischen Mobilisierungsschub in den postkommunistischen Gesellschaften Osteuropas vgl. Offe 1992: 20-26.

20 Ungeachtet historisch wie auch immer begründeter Legitimitätsansprüche ist es kein Zufall, daß im Zuge der Transformationen in Osteuropa die baltischen Republiken und Slowenien als "wohlhabende" Gebiete bei der Auflösung alter bzw. der Schaffung neuer Staatsgebilde eine Vorreiterrolle einnahmen. Vgl. Haller 1993: 44.

übergeordnete territoriale Organisationsform politischer Herrschaft nach sich. Für einen Teil der Regimegegner wird dann nicht die Demokratisierung des Staates, sondern dessen Auflösung zum vorrangigen Ziel. In einer solchen Konstellation stellt sich, wie Linz und Stepan (1992: 124) es formulieren, die *stateness*-Frage²¹, die Frage nach der Akzeptanz der Legitimität des Staates als politischer Einheit. Im Kern läßt sich die Relevanz von *stateness* für einen Regimewechsel auf eine einfache These zuspitzen: Je größer die Zahl der Personen in einer multiethnischen oder multinationalen Gesellschaft ist, die nicht einem gemeinsamen territorialpolitischen Gebilde angehören wollen, desto schwieriger wird es, innerhalb dieses Gebildes ein einziges übergreifendes demokratisches Regime zu errichten und zu konsolidieren. Insoweit ist die Klärung der *stateness*-Frage der Klärung der "demokratischen Frage" vorgelagert. Mit Recht weisen Linz und Stepan (a.a.O.) zugleich aber darauf hin, daß Beurteilungen der Legitimität eines bestehenden territorialstaatlichen Rahmens als soziale und politische Konstrukte nicht statische, sondern veränderbare Größen sind. Es gibt keinerlei "naturgesetzliche" Dynamik, die ethnische Gruppen über nationale Mobilisierungen hin zum Drang nach einem "eigenen" Staat führt. Ethnischer Pluralismus erweist sich mithin als ein Faktor, der (unter Bedingungen, die noch genauer zu erläutern sind) den strukturellen Problemdruck in einem Demokratisierungsprozeß erhöhen kann, aber nicht zwangsläufig unüberwindbare Blockaden des politischen Wandels mit sich bringen muß.

Brechen in einer Transition allerdings ethnische Konfliktpotentiale auf, müssen Herausforderungen bewältigt werden, die um einiges über die herkömmlichen Dimensionen eines "bloß" politischen Regimewandels hinausreichen. Ethnoterritoriale Mobilisierungen bewirken eine nachhaltige Erweiterung des Kontingenzspektrums, innerhalb dessen sich ein Regimewechsel vollzieht: Neben die Ungewißheit über den Verlauf der politischen Entwicklung im Hinblick auf das neu zu errichtende Regime tritt Ungewißheit im Hinblick auf die künftige Staatsstruktur, wenn nicht gar im Hinblick auf den Fortbestand des Staates an sich. Für ein demokratisches Regime, das sich in seiner Konstitutionsphase befindet, stellen Defizite der (national)staatlichen Integrationsfähigkeit, für deren Abbau die "historische Zeit" abgelaufen ist, eine schwerwiegende Hypothek dar, die von vornherein zusätzliche Belastungsproben für die Stabilität der nachautoritären Ordnung erwarten läßt. Ganz allgemein betrachtet, erscheint die sprichwörtliche Janusköpfigkeit nationalistischer Bewegungen (vgl. Nairn 1981: 348-350) als ein Faktor, der die kontingente Dynamik eines Demokratisierungsprozesses nochmals akzentuiert. Die Untergrabung der Staatsgewalt durch starke periphere Nationalismen leistet womöglich einen wichtigen Beitrag zum Verfall autoritärer Herrschaft und zur Beschleunigung politischen Wandels. Zudem spricht vieles dafür, daß der

21 So wie ihn Linz und Stepan verwenden, wäre der *stateness*-Begriff am ehesten als "Grad stabiler Territorialstaatlichkeit" ins Deutsche zu übersetzen. Diese Verwendung steht offenbar in keinem direkten Zusammenhang mit der geläufigeren Definition von *stateness* als Stärke staatlicher Institutionen gegenüber gesellschaftlichen Interessen, die auf Nettl (1968) zurückgeht.

Zwang zur Dezentralisierung und Aufteilung politischer Machtressourcen im Zuge territorialer Umgestaltungen die Qualität einer neuen Demokratie vertieft. Gleichzeitig ist jedoch nur schwer vorstellbar, daß anhaltende ethnische Spannungen die Funktionsfähigkeit gerade eines jungen und labilen demokratischen Regimes nicht spürbar beeinträchtigen.

Diese Überlegungen führen direkt auf die bereits angeschnittenen Fragen zurück, die sich aus dem unbestimmten Verhältnis von ethnokratischem und demokratischem Prinzip herleiten. Die Ursachen dieser Unbestimmtheit liegen in erster Linie in der faktischen Auslegung des Konzepts der Volkssouveränität durch die historisch maßgeblichen Akteure. In der modernen Weltgesellschaft von Nationalstaaten lassen sich nur wenige Beispiele für Demokratien finden, die nicht auch in einem ethnokratischen Begründungszusammenhang entstanden sind. Es spielt diesbezüglich nur eine untergeordnete Rolle, wie Jahn (1992) überzeugend argumentiert, ob ein Nationalstaat sich als Produkt des Staatsnationalismus - der Staat schafft die Nation - oder des Ethnonationalismus - die Nation bringt "ihren" Staat hervor - begreift: Die Symbiose beider Nationalismustypen mit der Idee der Volkssouveränität zeitigte in der Praxis ähnliche Resultate, egal, ob nun ein Etatismus in nationalistischem oder ein Nationalismus in etatistischem Gewand auftrat. Die Hilflosigkeit internationaler Schlichtungsversuche bei innerstaatlichen ethnischen Konflikten macht immer wieder deutlich, wie schwierig es ist, zu einer unvoreingenommenen Konflikteinschätzung zu gelangen, ohne in das Fahrwasser widerstreitender machtpolitischer Interessen zu geraten. Als Produkte vordemokratisch eingeleiteter und willkürhafter historischer Prozesse entziehen sich Nationalstaaten einer Beurteilung, die universalistischen Gütekriterien standhält. Dementsprechend kann auch die normative Demokratietheorie keine Antwort auf die Frage nach den legitimen Grenzen des Gemeinwesens geben, dessen Bevölkerung sich selbst regieren soll. Sie setzt stillschweigend voraus, daß ihr die Entscheidung über das "Format" einer demokratischen Herrschaftseinheit von Geschichte und Politik abgenommen worden ist (vgl. Dahl 1989: 209).

Hier sei nur in aller gebotenen Kürze auf die Unwägbarkeiten verwiesen, mit denen die Beanspruchung des "Rechts auf nationale Selbstbestimmung", sei es nach der Auflösung der ost- und mitteleuropäischen Kontinentalreiche oder im Zuge der Dekolonisation Afrikas und Asiens, seit dem globalen Einschnitt des Ersten Weltkriegs in der politischen Realität immer wieder einherging. Die vor allem mit dem Namen Woodrow Wilsons verbundenen Bestrebungen einer allgemeinen Anwendung des Nationalitätenprinzips hatten nicht selten zur Folge, daß sich in kulturell heterogenen Regionen die Spannungen zwischen rivalisierenden Nationalismen weiter verschärften. Mit der Errichtung neuer Staaten durch neue "Mehrheitsvölker" entstanden auch neue Minderheiten, die nicht gewillt waren, in ihrem "national-

staatslosen" Schicksal zu verharren.²² Der Versuch einer stringenten demokratischen Interpretation des Rechts auf Selbstbestimmung nähert sich in realhistorisch "hybriden" Konstellationen, die sich der einfachen Schematisierung entziehen, dem Versuch einer Quadratur des Zirkels: Soll es bei der Ausübung von Selbstbestimmung eine Begrenzung nach unten hin geben, etwa nach Gebietsgröße oder Bevölkerungszahl? Wer legt die Grenzen des Gebiets fest, in dem das Recht zur Geltung kommt? Welche Mehrheiten sind erforderlich, damit die Konstitution eines neuen Staates hinreichend legitimiert erscheint? Welche Existenzgarantien müssen Minderheiten eingeräumt werden, die nicht dem dominanten kulturellen Profil des neu entstehenden Staates entsprechen oder entsprechen wollen?

In Anbetracht der Unzahl von Schwierigkeiten, mit denen sich jedes Bemühen einer stringenten Beantwortung derartiger Fragen konfrontiert sähe, "gibt es anscheinend nur einen Ausweg, das Spannungsverhältnis zwischen Demos und Ethnos zu gestalten. Dieser besteht darin, es nicht lösen zu wollen, sondern lediglich zu regulieren." (Jahn 1992: 23) Doch im dynamischen Kontext eines demokratischen Regimewandels trifft auch das Vorhaben einer institutionellen Regulierung ethnischer Konflikte, die nicht gleich auf "definitive" Lösungen der Problematik abzielt, auf eine Reihe ernstzunehmender Hindernisse. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, skizziere ich im folgenden eine summarische Aufstellung von Faktoren, die mir besonders typisch für die Schwierigkeiten der Institutionalisierung ethno-politisch artikulierter Interessengegensätze im Rahmen von Demokratisierungsprozessen scheinen:

a) Nimmt das Wechselspiel zwischen ethnoterritorialen Forderungen - deren Berechtigung hier keineswegs abgestritten werden soll - und zentralstaatlichen Konzessionen erst einmal seinen Lauf, macht es große Mühe, einen Punkt des politischen Gleichgewichts zu bestimmen, der die unterschiedlichen Positionen hinreichend zufriedenstellt. Es ist vielleicht das Hauptcharakteristikum ethnopolitischer Spiele zwischen Zentrum und Peripherien, daß in letzter Konsequenz die Existenz des Spielfelds selbst, des Staatsverbands als allgemeinverbindlicher Ordnungsinstanz, zur Disposition steht. Bereits in stabilen westlichen Demokratien mit ethnoterritorialen Problemen wie Belgien oder Kanada führt dieser Umstand zu prekären politischen Situationen: Hier haben die ethnopolitischen Kompromisse zwischen Flamen und Wallonen oder zwischen Franko- und Anglokanadiern bislang dazu tendiert, die Klärung wesentlicher Streitfragen in die Zukunft zu verschieben und bis dahin verschiedene

22 Hobsbawm (1990: 133) zeichnet ein beißendes Bild von der Situation, die die Umsetzung der Wilsonschen Vorstellungen in Ost- und Mitteleuropa nach 1918 erzeugte: "The logical implication of trying to create a continent neatly divided into coherent territorial states each inhabited by a separate ethnically and linguistically homogeneous population, was the mass expulsion or extermination of minorities. Such was and is the murderous *reductio ad absurdum* of nationalism in its territorial version, although this was not fully demonstrated until the 1940s."

Interpretationen der Kompromißinhalte zuzulassen (vgl. Rudolph/Thompson 1989: 237 f.). In Fällen des Regimewechsels wird der erfolgreiche Einsatz dilatorischer Konfliktschlichtungstechniken um so fragwürdiger, je mehr die politischen Transformationen die Formen eines Vabanquespiels annehmen, und je mehr sich nationalistische Akteure in den Peripherien zu maximalistischen Strategien gegenüber der politischen Zentralgewalt ermutigt sehen. Findet der Regimewechsel dazu noch unter dem Vorzeichen massiver ethnoterritorial gefärbter Kämpfe um die Verteilung knapper politischer und ökonomischer Ressourcen statt, wie in mehreren osteuropäischen Staaten nach 1989, rückt ein Stillstand der ethnischen Konfliktspirale weit in die Ferne (vgl. Offe 1992: 34).

b) Nüchterne Beobachter im Westen, die sich bereits in einem "postnationalen" Zeitalter wähnten, haben immer wieder mit Erstaunen auf das enorme politische Mobilisierungsvermögen reagiert, das ethnische (oder nationale) Zugehörigkeiten nach wie vor entfalten. Entgegen anderslautender Prognosen marxistischen, aber auch liberalen Ursprungs, ließe sich das 20. Jahrhundert im nachhinein wohl eher als Jahrhundert ethnischer und nationaler Konflikte denn als Jahrhundert von Klassenkämpfen etikettieren (vgl. Elwert 1989: 440 f.). In Perioden intensiver politischer Mobilisierung, wie es Regimewechsel in der Regel sind, erweisen sich ethnische Identitäten als bedeutende Mobilisierungsressource, wie das beinahe inflationär anmutende Anwachsen neuer, historisch vorher kaum hervorgetretener regionalistischer oder ethnonationalistischer Bewegungen in Spanien nach 1975 oder in Osteuropa in den vergangenen Jahren zu signalisieren scheint. Oft bleibt jedoch unklar, ob die politische Aktivierung ethnischer Potentiale aus "authentischen" oder aus "strategischen" Motiven erfolgt (vgl. Offe 1992: 14 f.). Nach dieser Unterscheidung würde "authentische" Ethnopolitik primär auf die Anerkennung einer als bedroht empfundenen Gruppenidentität, "strategische" Ethnopolitik dagegen primär auf die Erlangung materieller Gruppenvorteile abzielen. Dementsprechend könnte dem instrumentellen Einsatz von Ethnizität durch eine Gruppe, die damit die Absicht verfolgt, sich in einem Demokratisierungsprozeß politische oder ökonomische "Wettbewerbsvorteile" zu sichern, aus gesamtstaatlicher Sicht gegebenenfalls mit plausiblen Argumenten entgegengetreten werden. Doch in der Praxis fallen "authentische" und "instrumentelle" Motivationslagen meistens zusammen, auf der "subjektiven" wie auf der "objektiven" Ebene. So erfordert der Schutz kultureller Besonderheiten immer auch den Zugriff auf ökonomische Ressourcen. Umgekehrt mag etwa die gemeinsame Erfahrung ökonomischer Deprivation zur Entstehung einer als authentisch erlebten Gruppenzugehörigkeit beitragen. Die Verklammerung von Identitäten und Interessen ist kennzeichnend für den (ethno)nationalistischen Diskurs;

gerade diese Verklammerung macht es oft unmöglich, ihn "von außen" als ideologisch zu "enttarnen" und zu neutralisieren.²³

c) Der nächste Problemfaktor hängt eng mit dem eben behandelten zusammen. Als soziale Konstrukte unterliegen ethnische und nationale Identitäten historischen Zyklen und politischen Konjunkturen. Ihre Unbestimmtheit und Veränderbarkeit liefert grundsätzlich Anknüpfungspunkte für die verschiedensten politischen Projekte. Alle wichtigen politischen Strömungen der Gegenwart - von Faschismus über Konservatismus und Liberalismus bis hin zu Sozialismus und Kommunismus - sind bekanntlich schon in irgendeiner Form theoretische wie praktische Synthesen mit nationalistischem Gedankengut eingegangen. Es ist gerade seine Janusköpfigkeit und Ambivalenz, die den Nationalismus in modernen (und in sich modernisierenden) Gesellschaften zum geeigneten Vehikel für politische Mobilisierungen aller Couleur macht, so daß sich zwischen spontanen Manifestationen eines "von unten" artikulierten "Volksnationalismus" und "von oben" manipulierten Spielarten des "offiziellen Nationalismus" fließende Übergänge ergeben.²⁴ Oft dient die Politisierung ethnischer Loyalitäten in kulturell heterogenen Gesellschaften lokalen und regionalen Eliten als strategisches Mittel zur Machtsicherung. Bereits vor der Auflösung der alten UdSSR setzten dort ethnische politische Eliten den Nationalismus als Instrument im Wettbewerb mit anderen ethnischen Gruppen ein, um sich politische und ökonomische Privilegien zu verschaffen (vgl. Zaslavsky 1992: 103). Nach dem Zusammenbruch des Kommunismus war die direkte Konversion ehemaliger Angehöriger des stalinistischen Herrschaftsapparats zum Nationalismus in osteuropäischen Gesellschaften kein Ausnahmephänomen, und oft genug ein trotz seiner taktischen Durchschaubarkeit erfolgreiches politisches Überlebensmanöver (vgl. Offe 1992: 24). Kommt es nun in Phasen des Regimewandels zu einer von Eliten gesteuerten Eröffnung nationalistischer Fronten, kann dies mittelfristig die politische Festschreibung ethnischer Spaltungslinien mit anhaltend hohem Konfliktpotential nach sich ziehen. Die Wahrscheinlichkeit einer baldigen Beilegung innerstaatlicher ethnischer Spannungen sinkt dabei in dem Umfang, wie Eliten auf die Aufrechterhaltung der Konfliktstruktur angewiesen sind, um ihre eigene politische Stellung zu festigen.

23 In einem anderen Zusammenhang weist Laclau (1989: 80) auf die unaufhebbare Mehrdeutigkeit identitätsbezogener populistischer Symbole hin. Begriffe wie "Volk" oder "Nation" geben im politischen Diskurs Paradebeispiele für "flottierende Signifikanten" ab.

24 Für eine präzise historische Differenzierung von "offiziell" und "Volksnationalismus" vgl. Anderson 1988: 88-114.

d) Eine Transition wurde eingangs als Resultat des Wechselspiels von politischen Liberalisierungsmaßnahmen mit der Öffnung von Partizipationskanälen definiert. Die Berücksichtigung der Ziele ethnoterritorialer Gruppen behindert möglicherweise die Umsetzung der formalen Minimalagenda eines Demokratisierungsprozesses, und zwar vor allem dann, wenn Forderungen nach demokratischer Partizipation mit Forderungen nach einer ethnischen Schließung oder einer ethnischen "Verstärkung" von Gruppenrechten kollidieren. Ein Beispiel für den ersten Fall wären etwa die Bestrebungen in der lettischen Republik, der russischstämmigen Bevölkerung politische Grundrechte vorzuenthalten. Für den zweiten Fall - und in einem ganz anderen Kontext - ließen sich die Versuche von Teilen der weißen Minderheit in Südafrika nennen, im Demokratisierungsprozeß Prärogativen beizubehalten, die nicht dem numerischen Gewicht der Gruppe entsprechen. Die Erfüllung ethnopolitisch abgeleiteter Ansprüche impliziert häufig eine Klärung der Frage, in welchem Verhältnis Staatsbürgerrechte und Nationalität in einem politischen Gemeinwesen zueinander stehen sollen.²⁵ Trotz einzelner Stimmen, neuerdings vor allem in Ostmitteleuropa (vgl. Mislivetz 1991), die für eine klare Trennung der beiden Konzepte in multiethnischen demokratischen Gesellschaften plädieren, ziehen bislang nur die wenigsten liberalen Demokratien **innerhalb** des Kreises der Staatsangehörigen eine deutliche Grenzlinie zwischen politischer Staatsbürgerschaft und ethnischer oder nationaler Zugehörigkeit und bringen dies auch institutionell zur Geltung. Die "Kunst der Trennung" (Walzer 1992: 38) eigenständiger Ordnungssphären, sonst durchaus ein herausragendes Merkmal liberal-demokratisch verfaßter Staaten, ist im Hinblick auf die Ausdifferenzierung öffentlicher Bereiche für die Artikulation soziopolitischer und soziokultureller Gruppeninteressen offenbar unterentwickelt geblieben.

e) Ähnlich wie im internationalen Staatensystem insgesamt, bildet kulturelle Homogenität auch in Minderheitengebieten nicht den Regelfall. Schritte zur Anerkennung ethnoterritorialer Sonderrechte im Rahmen eines Demokratisierungsprozesses können daher mit der Verlagerung der Probleme des ethnischen Pluralismus von einer großen auf kleinere Gebietseinheiten einhergehen. Erhält die in einer Peripherie konzentrierte Minderheit (P) gegenüber der "Zentrumsmehrheit" (Z) einen territorial definierten Spezialstatus, werden im Gebiet von P ansässige Angehörige von Z zur neuen Minderheit (p), die Ansprüche auf Schutzgarantien gegenüber P erhebt. Die Existenz von "Peripherien in der Peripherie" (Linz 1981) erschwert die Herstellung eines stabilen ethnoterritorialen Gleichgewichts: Im Prinzip des Minderheitenschutzes ist

25 Für eine ausführliche Diskussion dieses Themas vor dem Hintergrund der soziopolitischen Stellung von Migranten in westlichen Gesellschaften vgl. neuerdings Brubaker 1989 u. Hammar 1990.

keine logische oder normative Schranke eingebaut, die seine Anwendung nach unten hin von vornherein einschränken ließe. Im Zuge seiner Institutionalisierung entfaltet das Prinzip eine kaum zu unterbrechende Eigendynamik. Maßnahmen zur ethnischen Konfliktschlichtung stehen daher vor der Herausforderung, nicht bereits mit ihrer Verabschiedung die nächsten Konflikte vorzuprogrammieren.

f) Die Politisierung ethnischer Zugehörigkeiten erfolgt in Abgrenzung zu anderen nach ethnischen Kriterien definierten Gruppen. Die Formierung ethnischer Nationalismen an der Peripherie einer Gesellschaft hat oft den paradoxen Effekt, den dominanten Nationalismus, gegen den sie gerichtet ist, zusätzlich zu verstärken. Im selben Maße, wie sich jeder Nationalismus aus einem Gegennationalismus speist, trägt er auch zu dessen Fortbestand bei. Im nationalistischen Interaktionsfeld vertiefen sich die Spaltungen, aus denen heraus dieses Feld entstanden ist. Osteuropa bietet gegenwärtig eine Fülle von Beispielen für die konfliktgeladene Dialektik gegensätzlicher Nationalismen. Um nur zwei zu erwähnen: Mit der Loslösung der Peripherien vom sowjetischen Imperium haben auch alte Strömungen des großrussischen Nationalismus neuen Auftrieb erhalten, und die Autonomieforderungen der ungarischen Minderheit provozieren in Rumänien heftige nationalistische Gegenreaktionen. Generell bleibt festzuhalten: Eskalieren die Konfrontationen zwischen ethnischen Gruppen oder nationalistischen Bewegungen innerhalb eines Staatsverbands nach dem Sturz einer Diktatur, steht kaum zu erwarten, daß ein neues demokratisches Regime, das über keine eingespielten institutionellen "Integrationsroutinen" verfügt, den minimalen Konsensbedarf, den es für seine Stabilisierung benötigt, über die ethnopolitischen Fronten hinweg abdecken kann.

3.4 Das Zusammenspiel struktureller Faktoren und politischer Handlungsstrategien

Aufgrund der Vielfalt und Wechselhaftigkeit der im internationalen Vergleich vorfindbaren Konfliktmuster bereitet es einiges Kopfzerbrechen, Typen ethnischen Konflikts sowie institutionelle Ansätze zur Regelung von ethnischem Pluralismus im Rahmen von Demokratisierungsprozessen einer systematischen Betrachtung zu unterziehen. Die hochdynamischen Artikulationsformen ethnopolitischer Spannungen gehen mit entsprechend unbeständigen und fluiden institutionellen Strategien zum Abbau der Spannungen einher. Wohl nur wenige Gegenstände sozialwissenschaftlicher Analyse sperren sich so stark gegen Versuche zur Typologisierung oder Klassifikation, die zwangsläufig dazu neigen, nach statischen und reifizierenden Kriterien vorzugehen, wie ethnische Identitäten und Interessen. Wenn es ein übergreifendes gemeinsames Merkmal der zahlreichen Spielarten der politischen Aufladung

ethnischer und nationaler Zugehörigkeiten gibt, dann ist es deren Unbestimmtheit und Janusköpfigkeit. Dennoch halte ich es für kein völlig hoffnungsloses Unterfangen, bei einer zusammenfassenden Erörterung des potentiellen Stellenwerts ethnonationaler Konflikte in Prozessen der Demokratisierung auf die in Schaubild 1 im vorhergehenden Kapitel skizzierte Heuristik zurückzugreifen. Die dort zugrundegelegten Kategorien scheinen mir hinreichend flexibel, um auch ein so schillerndes Feld wie das der politischen Gestaltung ethnischer Beziehungen abdecken zu können (siehe dazu das Schema in Schaubild 2). Entscheidend ist dabei ein Aspekt, der sich gar nicht genug betonen läßt: Unabhängig von strukturellen Faktoren dehnt sich durch die Kombination der Dynamik eines Regimewandels mit der Ambivalenz ethnopolitischer Mobilisierungen der Raum für historisch kontingente Entwicklungen zusätzlich aus.

Auf der strukturellen Ebene nimmt die ethnische Sozialstruktur eines Staatsgebildes eine herausragende Bedeutung ein.²⁶ Vor allem zwei Faktorenbündel kommen in diesem Zusammenhang zum Tragen:

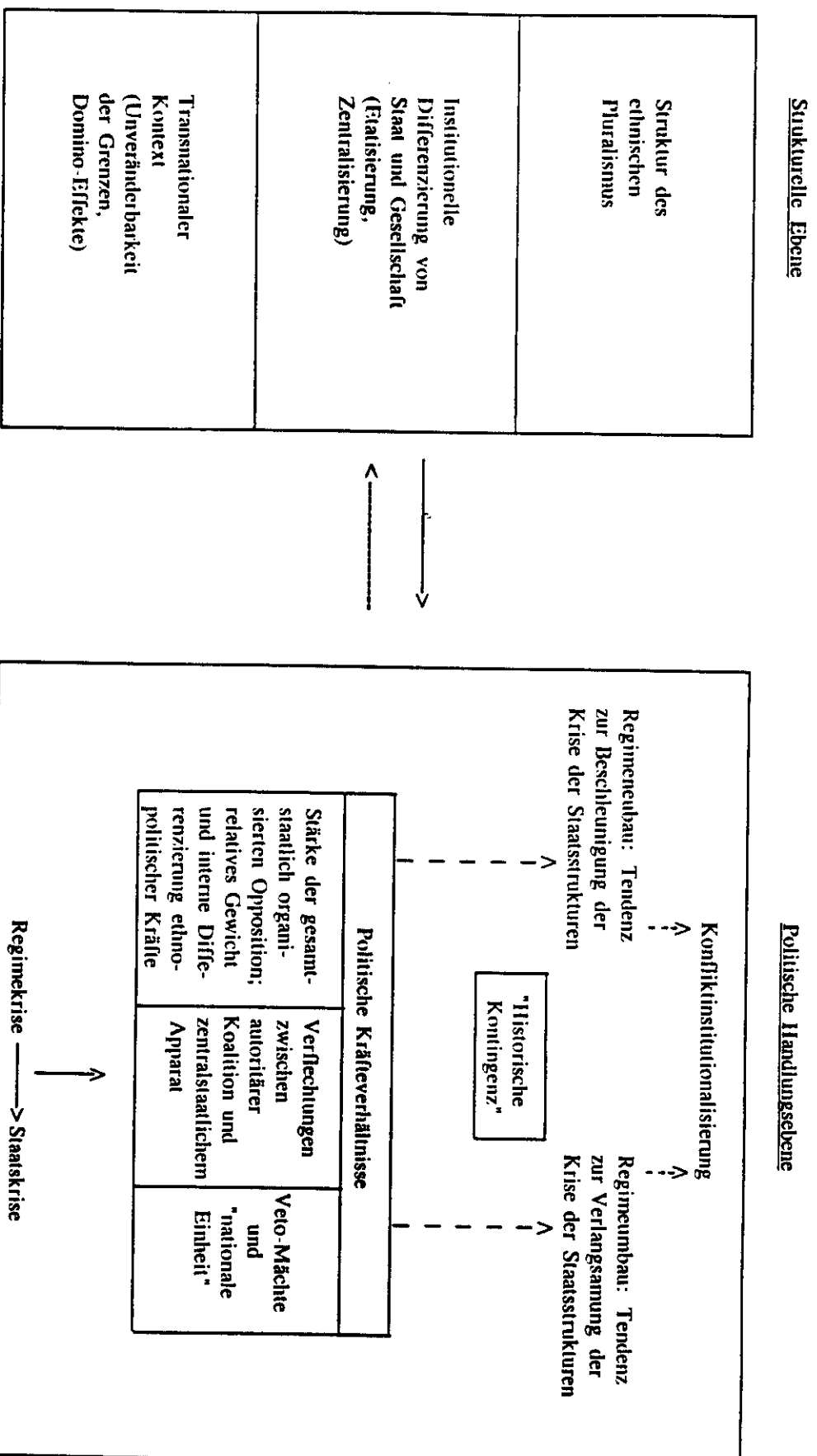
Erstens die Konfiguration des ethnisch-nationalen Pluralismus in einer Gesellschaft im Hinblick auf

- a) die Existenz (bzw. Nichtexistenz) verschiedener ethnischer Gruppen und deren numerisches Gewicht,
- b) das Ausmaß der territorialen Konzentration ethnischer oder nationaler Subgruppen innerhalb des Staatsverbands und
- c) die "soziokulturelle Stärke" dieser Gruppen.

Es hängt vom Grad der Fragmentierung der Staatsbevölkerung nach ethnischen Linien ab, ob sich ethnischer Pluralismus überhaupt als wichtiges politisches Gestaltungsproblem erweist. Es sei allerdings nochmals daran erinnert, daß jeder Versuch eines "ethnischen Zensus" sich des Umstands bewußt sein sollte, daß ethnische Identitäten konstruiert und veränderbar sind. Ihre statistische Erfassung impliziert daher oft eine Festschreibung, die die

26 Bei der Unterscheidung von Gesellschaftstypen nach ihrer ethnisch-nationalen Struktur stütze ich mich stark auf die ebenso einfache wie einleuchtende Typologie, die Max Haller (1993: 35-47) entwirft, um makrosoziologische Rahmenbedingungen ethnischer Mobilisierung zu benennen. Haller knüpft mit seinem Beitrag an die reichhaltige Tradition an, die im Umfeld von früher Soziologie und von Austromarxismus in Reaktion auf die Nationalitätenkonflikte im Habsburger Reich begründet wurde; vgl. dazu Torrance 1981: 444-463.

Schaubild 2: Ethnoterritoriale Konflikte in Demokratisierungsprozessen



reale "Schlüpfrigkeit" des Phänomens übersieht.²⁷ Territoriale Konzentration, d.h. in der Regel Konzentration in einer Peripherie, erleichtert ethnischen Gruppen die Wahrung ihres Partikularismus. Die Verbindung von numerischer Stärke und räumlicher Ballung reicht für sich allein genommen jedoch noch nicht aus, um eine stabile kollektive Mobilisierungsbasis zu bilden. Eine kritische Größe für die Behauptung der Identität einer ethnischen Gruppe ist deren "soziokulturelle Stärke", die nicht als kaschiertes begriffliches Zugeständnis an den sozialdarwinistischen Jargon mißverstanden werden darf, sondern sich auf Indikatoren wie ökonomische Ressourcen, organisatorische Geschlossenheit und kulturelles Kapital einer Gruppe bezieht. Was den letztgenannten Aspekt des kulturellen Kapitals betrifft, setzt soziokulturelle Stärke immer ein Mindestmaß an "soziokultureller Authentizität" voraus, die sich annähernd danach bemessen läßt, welchen Stellenwert eine Gruppe ihren kulturellen Differenzierungsmerkmalen, z.B. der Sprache, in der eigenen alltäglichen Praxis einräumt. Man könnte in dieser Hinsicht von einer gruppenspezifischen "kulturellen Produktionsrate" sprechen, wobei mit kultureller Produktion mehr als das bloße Festhalten an folkloristischen Gepflogenheiten gemeint ist. Die "Erfindung" einer ethnonationalen Identität impliziert nicht, daß die kulturellen Mittel zur Affirmation dieser Identität gleichermaßen "erfunden" sind und nur zur taktischen Rechtfertigung von Gruppenforderungen dienen.

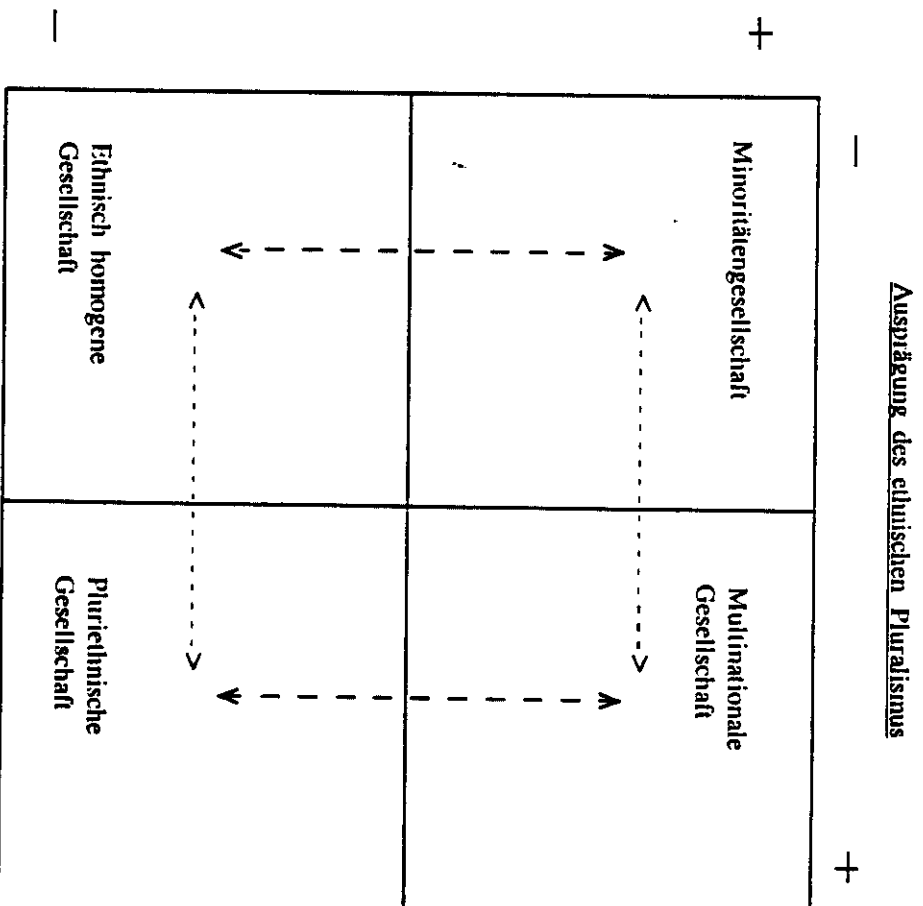
Zweitens weist die Ausformung partikularen Gruppenbewußtseins in kulturell heterogenen Gesellschaften unterschiedliche Intensitätsgrade auf. In Abhängigkeit von der Verfügbarkeit eines "objektivierbaren" ethnischen Potentials, von der Bindungskraft kollektiver Zusammengehörigkeitsgefühle und von der Politisierung geteilter Identitätsmuster läßt sich in abgestufter Reihenfolge von ethnischen Gruppen, von ethnischen Gemeinschaften oder von Nationen sprechen.²⁸ Auch hier gilt wieder: Die einzelnen Stufen kollektiven Bewußtseins können nahtlos aneinander anschließen. Ethnizität ist ein in sozialen Ein- und Ausgrenzungsprozessen konstruiertes Gruppenphänomen, historisch variabel und an Zyklen der politischen Aktivierung bzw. Deaktivierung gekoppelt.

Die Kombination der Dimensionen "Potentiale für ethnischen Pluralismus" und "ethnisches Gruppenbewußtsein" ergibt eine einfache Vier-Felder-Matrix zur idealtypischen Klassifikation von Gesellschaften nach ihrer ethnisch-nationalen Struktur (siehe Schaubild 3):

27 Der Vormarsch des Neoregionalismus in Italien bietet ein aktuelles Beispiel dieser Schlüpfrigkeit: Das anfängliche, politisch offenbar durchaus zugkräftige, Liebäugeln der *Lega Lombarda*, der Vorreiterin der späteren *Lega Nord*, mit der "Erfindung" einer ethnischen Scheidelinie zwischen Nord- und Südtalienern demonstriert, daß ethnoregional unterfütterte kollektive Identitäten selbst auf schmalster historischer Grundlage ins Leben gerufen werden können. Der Ethnoregionalismus der *Lega* scheint inzwischen allerdings einem "populistischen Föderalismus" gewichen zu sein; vgl. Piccone 1992.

28 Es ist sicherlich nicht ganz unproblematisch, den Faktor ethnischen Gruppenbewußtseins auf der strukturellen Ebene anzusiedeln. Die Zuordnung scheint mir jedoch insofern vertretbar, als sich auch ethnische oder nationale Zugehörigkeiten als Ergebnis soziopolitischer Strukturierungsprozesse zu verhältnismäßig stabilen kollektiven Identifikationsmustern verdichten können.

Schaubild 3: Ethnizität und Gesellschaftsstruktur*



* Die Benennung unterschiedlicher Gesellschaftstypen folgt Haller (1993: 36f.).

- a) Ethnisch homogene Gesellschaften weisen keine signifikanten ethnischen Subgruppen und dementsprechend auch keine Potentiale für die Entstehung ethnischer Spaltungslinien auf. Dieser Gesellschaftstyp ist im Weltmaßstab zur Ausnahmeerscheinung geworden. Die Zunahme internationaler Migrationsströme läßt erwarten, daß er allenfalls in geographisch relativ isolierten Kleinstaaten (wie z.B. Island) erhalten bleibt.
- b) Pluriethnische Gesellschaften enthalten mehrere ethnische Subgruppen, die sich allerdings oft einer präzisen quantitativen und qualitativen Bestimmung entziehen. Im Zuge von Assimilations- oder Integrationsprozessen verschwimmen soziokulturelle Identitätsmuster allmählich. Sie büßen damit als Ressource kollektiver Mobilisierungen an Gewicht ein. "Klassische" Einwanderungsgesellschaften wie die USA oder Australien geben die Standardbeispiele für eine solche Situation ab. Aber auch Länder mit einer insgesamt eher schwachen politischen Aufladung ethnoregionaler Differenzierungsmerkmale, wie etwa Frankreich, ließen sich unter diese Kategorie subsumieren.
- c) In Minoritätengesellschaften steht eine soziokulturell und politisch dominante Mehrheit kleineren ethnisch-nationalen Minderheitengruppen in den Peripherien des Staatsgebiets gegenüber, die ihren Partikularismus kulturell wie politisch deutlich artikulieren. Im europäischen Kontext kommen dabei Fälle wie Italien (Südtiroler, Valdostaner), Finnland (schwedische Minderheit), Rumänien oder Bulgarien (ungarische bzw. türkische Minderheit) in Betracht.
- d) Multinationale Gesellschaften schließlich "sind Gesellschaften mit zwei oder mehr ethnisch-nationalen Subgruppen von jeweils erheblicher Stärke, hohem kulturellen Niveau und beträchtlichem Grad politischer Organisation und politischen Einflusses." (Haller 1993: 37) Belgien, die Schweiz, Kanada oder Spanien bieten dieser Definition nach gegenwärtig Beispiele für multinationale Gesellschaften.

Aufgrund seiner Dynamik und Vielschichtigkeit fügt sich das empirische Feld ethnischer Strukturen nur bedingt in ein Klassifikationsraster ein, das die Möglichkeit einer deutlichen Unterscheidbarkeit einzelner Gesellschaftstypen suggeriert. Ethnisch homogene und multinationale Gesellschaften sind als Pole eines Kontinuums zu verstehen, auf dem die konkret vorfindbaren Fälle fließend ineinander übergehen; die Pfeile in Schaubild 3 sollen derartige Übergangsmöglichkeiten anzeigen. Darüber hinaus ist nicht auszuschließen, daß verschiedene Gesellschaftstypen innerhalb ein- und derselben Gesamtgesellschaft auftreten: So läßt sich Kanada hinsichtlich seiner Migrantengruppenpopulationen als pluriethnische Gesellschaft, hinsichtlich

seiner indianischen Urbevölkerung als Minoritätengesellschaft und hinsichtlich seiner Differenzierung in Anglo- und Frankokanadier als multinationale Gesellschaft charakterisieren.

Auch wenn sie nur begrenzt dem Kriterium der Eindeutigkeit (oder "Objektivität") gerecht wird, trägt eine tentative Klassifikation ethnisch-nationaler Strukturen durchaus zu einer Klärung des potentiellen Regelungsbedarfs ethnoterritorialer *cleavages* in einer Transition bei: Der politische Problemdruck durch ethnischen Pluralismus nimmt in dem Umfang zu, wie sich eine Gesellschaft zum Zeitpunkt eines Demokratisierungsprozesses dem multinationalen Typ annähert. Es ist davon auszugehen, daß sich die Institutionalisierung ethno-politischer Gruppenrechte in multinationalen Gesellschaften nicht auf die Periode nach Abschluß eines Regimewechsels aufschieben läßt (wie beispielsweise im "Minoritätenstaat" Italien nach 1945), sondern von Anfang an einen prominenten Platz auf der Transformationsagenda einnimmt. Sowohl Spanien nach 1975 als auch Staaten wie die Sowjetunion, Jugoslawien oder die Tschechoslowakei (bzw. mehrere der Nachfolgestaaten dieser inzwischen aufgelösten Gebilde) nach dem Zusammenbruch des Kommunismus belegen auf je spezifische Weise die Brisanz der Überschneidung eines Regimewandels mit "Nationalitätenfragen". Die Konfliktpotentiale nehmen besonders dort zu, wo soziokulturelle, sozioökonomische und territoriale Grenzen tendenziell zusammenfallen.

Die zweite bedeutsame strukturelle Variable bei der Betrachtung der Rahmenbedingungen ethnischer Konfliktartikulation in Demokratisierungsprozessen ist die institutionelle Differenzierung von Staat und Zivilgesellschaft. Ethnopolitik erweist sich immer in dem Maße als "totalisierende" Politik, wie sie auf die Herstellung eines quasi-organischen Entsprechungsverhältnisses von "Volk" und "Staat" abzielt. Demgemäß befördert unter Bedingungen ausgeprägter kultureller Heterogenität ein hohes Niveau an "Durchstaatlichung" einer Gesamtgesellschaft die Entstehung gegen den Staat gerichteter ethnischer Bewegungen: zum einen, weil staatliche Einrichtungen, sofern sie als Hauptinstrumente der Ressourcenallokation fungieren, leicht in das Kreuzfeuer interethnischer Verteilungskämpfe geraten können; zum anderen, weil die Etatisierung zivilgesellschaftlicher Sphären in der Regel mit einer geringen Auffächerung kollektiver Interessen nach funktionalen Kriterien korreliert und dadurch die Erfolgsaussichten klassenübergreifender populistischer - auf ein "Volk" als Ganzheit gerichteter - Mobilisierungswellen steigert.²⁹ In der niedrigen Assoziationsdichte der Zivilgesellschaft liegt sicherlich ein Erklärungsansatz für die Virulenz ethnischer Konflikte in Ländern des ehemaligen Ostblocks (vgl. Offe 1992: 33) wie auch in Ländern der "Dritten Welt".

29 Vgl. dazu die Ausführungen über die populistischen Elemente im politischen Diskurs der russischen *narodniki* sowie einiger regionaler Nationalismen in Westeuropa in Puhle (1986: 20 f., 30).

Ein weiterer Aspekt, der in diesem Kontext eine wichtige Rolle spielt, ist der politische Zentralisierungsgrad eines Staates. Das Fehlen politischer Arenen, sei es auf kommunaler oder regionaler Basis, mit einer gewissen Autonomie gegenüber der Zentralgewalt macht zwangsläufig den Gesamtstaat zur Zielscheibe ethnoterritorialer Mobilisierungen. Den Ausschlag gibt hier der faktische, nicht der formale Zentralisierungsgrad politischer Entscheidungsprozesse: So konnte in jenen Staaten des real existierenden Sozialismus, die offiziell föderalistisch aufgebaut waren, von einer tatsächlichen territorialen Gewaltenteilung kaum die Rede sein.

Als dritte Variable auf der strukturellen Ebene bleiben noch die transnationalen Machtverhältnisse zu erwähnen. Ethnoterritoriale Konflikte gelten gemeinhin als "innere Angelegenheit" des Staates, in dem sie ausgetragen werden. Gerade auf dem europäischen Kontinent schienen die Stabilität des Staatensystems und die internationale Anerkennung des Primats der Unveränderbarkeit bestehender Grenzen nach 1945 keinerlei Grundlage für die Verwirklichung ethnopolitischer Sezessionsprojekte mehr zu bieten. Diese Situation hat sich seit 1989 mit dem radikalen Einschnitt der Umbruchbewegungen in Osteuropa jedoch gewandelt. Die ersten neuen Grenzziehungen haben dort einen Domino-Effekt ausgelöst, aus dem sich Ansprüche auf weitere territorialpolitische Veränderungen speisen. Die Anfangsbrisen des "Völkerfrühlings" im Osten sind zur Gewitterfront geworden, deren Ausläufer selbst noch die Peripherien im Westen zu erreichen scheinen. Flämische, baskische und schottische Nationalisten verfolgen die Vorgänge in Osteuropa mit großer Aufmerksamkeit und interpretieren sie als politische Schützenhilfe, die die Berechtigung eigener Zielsetzungen gegenüber der Kontinuität der vermeintlich konsolidierten westlichen Nationalstaaten unterstreicht.

Ihre eigentliche Sprengkraft entfalten strukturell angelegte, latente ethnische Konfliktpotentiale in einem Demokratisierungsprozeß erst auf der **politischen Handlungsebene**. Auf abstrakter Basis läßt sich über die Bedeutung der ethnoterritorialen Dimension im politischen Kräftespiel eines Regimewandels nur spekulieren. Zunächst wäre nach dem Beitrag ethnischer Mobilisierungen zur Auslösung der Krise eines nichtdemokratischen Regimes zu fragen. Stehen ethnopolitische Akteure beim Aufbau oppositioneller Gegenhegemonie in einer Transition von Anbeginn an mit im Vordergrund, wie es etwa in Spanien und in zahlreichen Republiken der ehemaligen Sowjetunion der Fall war, werden ihre Forderungen aller Wahrscheinlichkeit nach zu einem Hauptbestandteil des Transformationsprogramms. Eine Regimekrise weitet sich damit zur Staatskrise aus, deren Bewältigung über die Öffnung des Zugangs zu politischen Entscheidungspositionen hinausgeht und eine grundlegende Neuordnung der territorialen Herrschaftsorganisation einschließt.³⁰

30 Die jüngsten Entwicklungen in Italien weisen interessante Parallelen zu einer derartigen Konstellation auf: Die Krise des nach dem Zweiten Weltkrieg etablierten - und wohlgeordnet: demokratischen - Regimes scheint, nicht zuletzt aufgrund des Drucks der *Leghe*, ihre unmittelbare Fortsetzung in einer

Die Bedeutung politischer Organisationen, die ethnisch-nationale Gruppen repräsentieren, steigt zusätzlich, wenn der territoriale Durchdringungsgrad gesamtstaatlich aufgebauter oppositioneller Parteien gering ist. Die Möglichkeiten der Aushandlung einer einheitlichen Übergangsstrategie zwischen "nationalen" und "subnationalen" Kräften hängen wesentlich von zwei Faktoren ab:

- Erstens von der operativen Ausrichtung ethnoterritorialer Bewegungen, die vom gemäßigten Regionalismus bis hin zum militanten Separatismus reichen kann; Pläne zur Sprengung eines Staatsverbands wirken sich zweifelsohne nachteilig auf jeden Versuch einer "multiethnischen Konzertierung" aus.
- Zweitens von der inneren Geschlossenheit der ethnopolitischen Kräfte; eine Fragmentierung der Akteure in den Peripherien reproduziert die zentrifugale Dynamik des Gesamtstaats auf kleinerem Niveau und erschwert die Bündelung oppositioneller Anliegen.

Kontrollieren Vertreter des alten Regimes noch wichtige Schalthebel der politischen Macht, ist die kurzfristige Durchsetzbarkeit ethnoterritorialer Ansprüche einerseits daran gekoppelt, wie stark autoritäre Koalition und Staatsapparate ineinander verflochten waren. Die politische "Neutralität" der staatlichen Administration erleichtert die Durchführung von Maßnahmen der Devolution. Andererseits kann das Militär als Garant der staatlichen Einheit die Schlüsselrolle einer Veto-Instanz spielen, die den Umbau der territorialen Staatsstrukturen blockiert; je höher der Militarisierungsgrad einer Diktatur war, desto riskanter wird es, in einer Transition nicht nur das Regime, sondern auch das bestehende Staatsmodell zur Disposition zu stellen.

Im Hinblick auf die Frage der (ethno)territorialen Machtverteilung heißt Institutionalisierung von Kontingenz in einem Regimewandel Parzellierung von Souveränitätssphären zwischen dem Zentralstaat und substaatlichen Einheiten. Je nach Art des Regimewandels wird eine solche Parzellierung in abgestufter Form erfolgen: Hypothetisch eröffnet ein Regimeneubau viel größere Spielräume für die völlige territorialpolitische Neuordnung eines Staates - bis hin zur Sezession einzelner Staatsgebiete - als ein Regimeumbau; zumindest ist zu erwarten, daß "Gleichzeitigkeitsprobleme" bei der Synchronisierung der Transformationen von Regime und Staat im Rahmen eines Regimeumbaus durch eine Verlangsamung des Tempos der Reform der Staatsstrukturen abgeschwächt werden. Dagegen bietet ein Regimeneubau aus der Sicht der Peripherien die Chance, auf eine rasche und radikale Veränderung ihres politischen Status zu drängen.

Grundsätzlich verfügen liberal-demokratisch verfaßte Staaten über ein breites Repertoire zur Institutionalisierung ethnischer und/oder ethnoterritorialer Konflikte, das flexibel genug scheint, um sich den komplexen soziopolitischen Ausdrucksformen kultureller Heterogenität anzupassen.³¹ Es liegt auf der Hand, daß die Antwort auf die Frage nach den "richtigen" Strategien zur institutionellen Konfliktregelung nicht a priori gegeben werden kann, sondern immer eine Spezifizierung der konkreten Rahmenbedingungen des ethnischen Pluralismus voraussetzt. Allgemein lassen sich jedoch vier Basisoptionen für eine mit demokratischen Verhältnissen kompatible Regelung interethnischer Beziehungen angeben:

- a) In Fällen extremer Konfliktzuspitzung in einem multinationalen Staat macht die Stabilisierung funktionsfähiger demokratischer Institutionen unter Umständen eine Teilung des Staates notwendig. Zwar darf daran gezweifelt werden, inwieweit die Gründung neuer Staaten zu einer Bewältigung der Probleme alter Staaten führt, da sich die vielschichtige Gemengelage multiethnischer Strukturen häufig einer Zergliederung im Sinne der eindimensionalen Logik von Grenzziehungen widersetzt. Aufgrund des bereits angesprochenen vordemokratischen Begründungszusammenhangs, in dem Territorialstaatlichkeit in der Regel steht, wäre es aber voreilig, jedem Sezessionsvorhaben seine normative Berechtigung abzusprechen. In Osteuropa zeigen das Ende Jugoslawiens und der Tschechoslowakei die ganze Ambivalenz der politischen Folgen der Auflösung eines Staatsverbands an: im einen Fall Konfliktintensivierung und Bürgerkrieg, im anderen Fall bisher noch pragmatisches Nebeneinander nach einer relativ konfliktarmen Trennung.
- b) Föderalistische und verwandte Formen territorialer Autonomie (wie Devolution oder regionale Sonderstatute) können die Konfliktintensität in multiethnischen Staaten dadurch abbauen, daß sie die Stoßrichtung ethnopolitischer Mobilisierungen von der gesamtstaatlichen Ebene auf substaatliche Ebenen umleiten. Dafür müssen die Grenzen der substaatlichen Einheiten allerdings weitgehend mit ethnischen Gruppengrenzen zusammenfallen. Die Anwendung eines auch ethnisch codierten Territorialitätsprinzips bei der Dezentralisierung eines Staates ist insofern besonders für die Regelung von Konflikten geeignet, die sich nach Zentrum-Peripherie-Kategorien aufschlüsseln lassen. Alle empirische Evidenz spricht bislang für die Annahme, daß in multinationalen Gesellschaften der politische Druck zur Parzellierung von Souveränitätssphären und zur graduellen Entmachtung der Zentralgewalt zu einem beherrschenden Merkmal des demokratischen Übergangs wird.

31 Für eine ausführliche Erörterung der Möglichkeiten institutioneller Konfliktschlichtung in kulturell stark gespaltenen Gesellschaften vgl. Coakley 1992, Hanf 1991, Jalali/Lipset 1992, Smootha/Hanf 1992 u. Stanovčić 1992.

- c) Die politische Implementierung von Konkordanzmodellen ermöglicht die Entschärfung der Gegensätze zwischen offiziell anerkannten ethnisch-nationalen Gruppen, die nicht nach territorialen Kriterien trennbar sind, über die Einbindung ethnischer Eliten in eine staatstragende Koalition. Die Mitglieder des Elitenkartells werden unabhängig von der numerischen Stärke der heterogenen Gruppen, die sie repräsentieren, im politischen Entscheidungsprozeß prinzipiell gleichgestellt. Angesichts ihrer Tendenz zur Elitenlastigkeit und zur politischen Machtkonzentration, die mit einer "von oben" vorgenommenen Festlegung soziokultureller Repräsentationsquoten einhergeht, wird die demokratische Qualität von Konkordanzsystemen manchmal skeptisch beurteilt.³²
- d) Bei einer eher schwachen Politisierung ethnischer Zugehörigkeiten kann die Gewährung von Gruppenrechten in den Bereichen der Sprache, Kultur und Erziehung eine ausreichende Grundlage für die Konfliktschlichtung abgeben. Das Prinzip einer nicht territorial definierten kulturellen Autonomie hat seine historischen Vorläufer einerseits in westeuropäischen Ständeverfassungen, andererseits im *millet*-System des Osmanischen Reiches (vgl. Coakley 1992: 346, Hanf 1991: 73). Unter demokratischen Bedingungen begünstigt die Beschränkung des Prinzips auf einige wenige gesellschaftliche Funktionsbereiche die Abkopplung kultureller Identitäten von politischen Loyalitäten.³³

Abschließend sei nochmals hervorgehoben, daß der Faktor der historischen Kontingenz besonders stark ins Gewicht fällt, wenn es in einer Transition zum Aufflammen ethno-politisch gefärbter Konflikte kommt. Ethnische Identitäten und Interessen treten in den unterschiedlichsten politischen Gewändern auf. Eine regionalistische Bewegung kann in kurzer Zeit zu einem militanten Nationalismus mutieren; radikal-nationalistischen Kräften kann durch frühzeitige Konzessionen in einer Demokratisierung die politische Basis entzogen werden. Die Wandlungsfähigkeit ethnischer Konfliktfelder erschwert Prognosen darüber, inwieweit die Wahl bestimmter institutioneller Arrangements dazu beiträgt, die ursprünglichen Spannungen abzubauen, aufrechtzuerhalten oder gar zu verstärken. So bieten die Arrangements des ethnischen Föderalismus vielleicht Ansatzpunkte für einen interethnischen Interessenausgleich; sie implizieren aber zugleich die politische Festschreibung inter-ethnischer Grenzen. Bei der Anwendung derartiger Mechanismen gilt es vorsorglich zu

32 So z.B. von Jalali/Lipset (1992: 601).

33 Selbstverständlich schließen sich die drei letztgenannten Basisoptionen in ihrer Anwendbarkeit nicht wechselseitig aus, wie sich am Beispiel Belgiens zeigen ließe, das eine Kombination von Elementen des ethnischen Föderalismus, der Konkordanz und der Gruppenrechte entwickelt hat (vgl. Zolberg 1977).

bedenken, daß "ethnisch" definierte Gebiete in der Regel auch selbst eine kulturell heterogene Bevölkerungsstruktur aufweisen. In diesem Fall sollte das Prinzip der Territorialautonomie durch das Prinzip der kulturellen Gruppenautonomie aufgeweicht werden, damit sich ethnopolitische Spannungen nicht lediglich von der gesamtstaatlichen auf die regionale Ebene verlagern.

Ethnoterritoriale Konflikte, die in Demokratisierungsprozessen ausbrechen, verknüpfen die Ambivalenz nationalistischer Politik mit der Unbestimmtheit einer Transition. Die politischen Akteure betreten an den Schnittstellen von Ethnokratie und Demokratie ein hochgradig unübersichtliches Terrain und haben entsprechend große Mühe, konsistente Strategien zur Konfliktschlichtung zu entwerfen. In bezug auf die generell antizipierbaren Konsequenzen der ersten Schritte zur demokratischen Bewältigung einer Regimekrise, die über den Weg der Ethnopolitik zur Staatskrise führt, bleibt daher vor allem eines festzuhalten: Die politische Gesamtkonstellation schlägt in eine Interaktionsdynamik um, in der das Zustandekommen von Regelungen, die aus der Sicht aller beteiligten Akteure nichtintendierte Ergebnisse nach sich ziehen, geradezu unvermeidlich scheint.

4 Die spanische *transición* als Entstehungsrahmen des Staats der Autonomen Gemeinschaften

In diesem Kapitel geht es mir darum, das bisher entwickelte konzeptuelle und theoretische Instrumentarium auf den Fall ethnoterritorialer Konflikte in der spanischen Demokratisierung anzuwenden. Spanien nach 1975 liefert das einzige neuere "westliche" Beispiel für die nachhaltige Beeinflussung des Verlaufs eines Regimewechsels durch ethnoregionale (oder ebensogut: ethnonationale) Mobilisierungen. Der Seltenheitswert der spanischen Konstellation mag dazu beigetragen haben, daß in der Literatur über die politische Entwicklung nach Francos Tod klar die Tendenz vorherrscht, zwischen Transitions- und Nationalitäten- bzw. Autonomieproblematik analytisch zu trennen, als ob es sich um voneinander unabhängige Phänomene handelte.¹ Diese Trennung ist schwer nachvollziehbar, da der "nationalen Frage" im politischen Umbruch von Anfang an eine herausragende Bedeutung zukam. Innerhalb der Ländergruppe, die von der dritten Demokratisierungswelle erfaßt wurde, stellte sich ein größeres "Gleichzeitigkeitsdilemma" erstmals in Spanien: Der politische Wandel ging Hand in Hand mit dem Beginn einer tiefgreifenden - und bis heute noch nicht abgeschlossenen - Veränderung der Staatsstrukturen. Aufgrund der fundamentalen Unterschiede hinsichtlich der ökonomischen Ausgangssituation reicht das Ausmaß der Transformationen im nachfranquistischen Spanien nicht an aktuelle osteuropäische Dimensionen heran; das Land wies um 1975 die wesentlichen Merkmale einer entwickelten kapitalistischen Marktwirtschaft auf. Die Überschneidung von Regimewandel und Neugestaltung der Zentrum-Peripherie-Beziehungen hebt die spanische Transition aber deutlich von Fällen wie Portugal, Griechenland, Brasilien oder Chile ab. Auch im engeren europäischen Kontext nimmt Spanien offensichtlich eine Sonderstellung ein: Das Ende des Franquismus leitete bereits den zweiten in diesem Jahrhundert unternommenen "Großversuch" ein, einen Übergang von der Diktatur zur Demokratie mit der Institutionalisierung ethnoterritorialer Konflikte zu verknüpfen. Der erste Anlauf während der Zweiten Republik fand sein Ende im Bürgerkrieg. Die spanische Sonderstellung wird noch dadurch unterstrichen, daß die territoriale Neuordnung des Landes beide Male ohne eine Auflösung des alten Staatsverbands und ohne neue Grenzziehungen erfolgte.

1 Vgl. etwa Bonime-Blanc 1987, Maravall 1984 oder Share 1986. In den drei Monographien über die *transición* spielt das Thema der regionalen Autonomien eine völlig untergeordnete Rolle.

In den folgenden Abschnitten will ich zunächst kurz die historischen Hintergründe der Zentrum-Peripherie-Gegensätze in Spanien erläutern. Chronische politische Modernisierungsdefizite bewirkten, daß der Prozeß der Nationbildung mit dem Prozeß der Staatsbildung nicht Schritt hielt. An den Peripherien stießen ethnische Bewegungen in die "nationalen Integrationslücken" vor und machten den gesamtstaatlich organisierten Akteuren - zumindest in Katalonien und im Baskenland - die politische Hegemonie streitig. Diese Politisierung latenter ethnischer Potentiale bewirkte, daß Spanien im 20. Jahrhundert zur multinationalen Gesellschaft wurde.

Sowohl unter Primo de Rivera wie auch unter Franco war die Ausübung autoritärer Herrschaft nicht zuletzt Ausübung von Repression gegen die ethnischen Nationalismen der Peripherien. Der Zusammenbruch autoritärer Herrschaft war dementsprechend eng mit der politischen Mobilisierung der Peripherien verbunden. Der Druck der Nationalitäten machte es in der nachfranquistischen *transición* unumgänglich, auch die Frage der territorialen Machtverteilung zum Gegenstand der politischen Transformationen zu machen. Dies geschah allerdings in einer Weise, die wiederum nur aus der Logik des spanischen Regimeumbaus selbst heraus erklärbar ist. Die konstitutionellen Territorialpakte von 1978 spiegeln die Besonderheiten eines Wegs in die Demokratie wider, der durch ein eigentümliches Nebeneinander von Kontinuitäts- und Diskontinuitätsmomenten gekennzeichnet ist.

Katalonien und das Baskenland bilden die regionalen Schwerpunkte bei der Betrachtung der Autonomieproblematik in der Demokratisierungsperiode. Diese Schwerpunktsetzung scheint mir aus mehreren Gründen naheliegend und vertretbar: Sowohl im historischen Rückblick wie in der Gegenwart sind die beiden Regionen die unangefochtenen Hochburgen des peripheren Nationalismus in Spanien. Andere Regionalismen oder Minderheitennationalismen weisen - selbst wenn sie, wie etwa im Fall Galiciens, auf eine ebenfalls weit in die Vergangenheit zurückreichende Tradition zurückgreifen können (vgl. Máiz 1991) - nicht annähernd eine vergleichbare soziopolitische Artikulationsstärke auf. Dementsprechend äußerte sich die Krise des spanischen Staats am Ende der Franco-Ära vornehmlich als Folge des antizentralistischen Protests in der baskischen und in der katalanischen Peripherie. Trotz der Ausdehnung politischer Dezentralisierungsmaßnahmen auf das gesamte spanische Staatsgebiet erfolgte die Einführung des Modells der regionalen Autonomien in der Transition de facto als Reaktion des Zentrums auf die Forderungen von Katalanen und Basken, von denen, wie bereits nach 1930, erneut die wesentlichen Impulse zum Umbau der Territorialstrukturen ausgingen. Über ihre linguistisch-kulturelle und politische Sonderstellung hinaus fiel (und fällt) den zwei "klassischen" historischen Regionen, die etwa Mitte der 70er Jahre mit 20% der spanischen Bevölkerung ca. 30% des Bruttoinlandsprodukts erwirtschafteten, schließlich auch erhebliches demographisches und ökonomisches Gewicht zu.

4.1 Nationale Integrationsprobleme im spanischen Staat

Spanien kann zusammen mit England und Frankreich als klassisches Beispiel früher Staatsbildung in Europa gelten. Die im 15. Jahrhundert weitgehend abgeschlossene Bildung einer dynastischen Union eigenständiger Königreiche läßt sich jedoch kaum als "nationale" Einigung begreifen. Die Habsburger glichen die Institutionen zur Herrschaftsausübung in den verschiedenen historischen Gebieten der Iberischen Halbinsel nur in Ansätzen einander an. Die nach 1700 auf die Habsburger folgenden Bourbonen richteten ihre Herrschaft zwar am französischen Vorbild eines zentralisierenden Absolutismus aus und verstärkten die kastilische Hegemonie über die nichtkastilischen Territorien des Landes. Die Ergebnisse staatlicher Penetrations- und Standardisierungsmaßnahmen waren jedoch weitaus bescheidener als im benachbarten Frankreich. Mit der unvollständigen soziopolitischen und kulturellen Integration des Staatsgebiets blieben auch die Grundlagen für die spätere ethnoterritoriale Fragmentierung der spanischen Gesellschaft erhalten (vgl. Linz 1973: 33, 49). Die imperialen Ursprünge des spanischen Staates sollten sich im nachhinein, im Zeitalter der Industrialisierung und der bürgerlichen Revolutionen in Westeuropa, als gewichtige Modernisierungshemmnisse erweisen. Der frühe Aufbau eines weltumspannenden Imperiums behinderte in Spanien selbst die Durchsetzung nationalstaatlicher Ordnungsprinzipien.²

In der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts, während der Blütezeit der europäischen Nationalstaaten und Nationalbewegungen, häuften sich südlich der Pyrenäen die Symptome einer Krise des überkommenen Staatsmodells. Für den französischen Historiker Pierre Vilar (1962: 131) wurde Spanien gemessen am Abschluß der Staatsbildungsprozesse in Italien oder Deutschland oder an der Stabilität anderer "alter" westeuropäischer Staaten wie Frankreich oder Großbritannien zum Schauplatz einer "*curieuse contre-expérience*": An den Rändern des staatlichen Hoheitsgebiets, vornehmlich im Baskenland und in Katalonien, entstanden nationalistische Bewegungen, die die Legitimität der politischen Zentralgewalt mit Nachdruck in Frage stellten.

Grob vereinfachend lassen sich für die Aktivierung und Politisierung der ethnischen Potentiale in den Peripherien zwei miteinander zusammenhängende Hauptursachen benennen: Zum einen das Auseinanderlaufen sozioökonomischer Entwicklungen - der Industrialisierungsprozeß blieb lange Zeit regional eng begrenzt; zum anderen die Unfähigkeit des spanischen Staates, als nationale Integrationsinstanz zu wirken - weder Administration noch wichtige öffentliche Sozialisationsagenturen wie Schule oder Militär waren dazu imstande, einer staatlich vermittelten "spanischen" Identität einen breiteren gesellschaftlichen Rückhalt zu verschaffen (vgl. Elorza/López Alonso 1989: 136, Vilar 1981: 104 f.). Kapitalistische

2 Für eine im Ergebnis übereinstimmende Herleitung dieser These aus unterschiedlichen Theorieperspektiven vgl. Recalde (1982: 375 f.) u. Rokkan (1975: 580 f.).

Entwicklung und industrielles *Take-off* blieben im 19. Jahrhundert weitgehend auf Katalonien und das Baskenland begrenzt und erfaßten die übrigen Landesteile kaum. Es bildeten sich die Strukturen einer dualen Ökonomie heraus, wobei die wirtschaftliche Bedeutung der dynamischen Enklaven jedoch in umgekehrtem Verhältnis zu deren politischem Gewicht in den staatlichen Entscheidungszentren stand. Gleichzeitig gelang es dem Zentralstaat - anders als etwa in Frankreich - nicht, die Funktionen eines hegemonialen soziopolitischen Integrationspols auszuüben. Vor allem aus der Perspektive der katalanischen Peripherie, die mit Barcelona über ein sich sprunghaft modernisierendes und "europäisierendes" Zentrum verfügte, erschien Madrid nicht als innovative und richtungweisende Metropole, sondern als politisch-administrative Hauptstadt eines rückständig gebliebenen Kastilien, als bürokratischer Wasserkopf, der die Ressourcen des Landes abschöpfte, ohne infrastrukturelle Gegenleistungen zu erbringen. Die sich zwar gegenüber der Gesellschaft "stark" gebärdenden, aber ineffizienten Staatsapparate, allen voran Bürokratie und Militär, konnten der zunehmenden sozialen Fragmentierung nicht entgegenarbeiten. Zusammen mit dem Scheitern einer überregionalen Industrialisierung und dem Fehlschlagen einer "echten" bürgerlich-liberalen Revolution (vgl. Puhle o.J.: 3-6) ergaben die bürokratisch-administrativen Modernisierungsdefizite eine Gesamtkonstellation, die den (unvollendeten) spanischen Nationalstaat in eine schwere Krise stürzte.

Nach einer von Bürgerkriegen, unzähligen Staatsstreichen und Staatsstreichversuchen sowie einem generellen Anwachsen des innenpolitischen Interventionismus der Militärs gekennzeichneten Periode extremer Instabilität³ kam es in der Epoche der *Restauración* (1875-1923) zur prekären Institutionalisierung einer liberal-oligarchischen Herrschaftsordnung, in deren Rahmen eine klientelistisch abgesicherte politische Koalition von Großgrundbesitzern, Finanzkapitalisten und Angehörigen der hohen kastilischen Militär- und Zivilbürokratie den Zentralstaat und die zentralstaatliche Verwaltung in den Peripherien kontrollierte. Das Festhalten dieser Koalition an einem rigiden, ideologisch mit imperialen Anachronismen durchtränkten "großspanischen" Zentralismus trieb die Entstehung politisch aufstrebender Nationalbewegungen in der katalanischen und in der baskischen Peripherie letztlich nur voran (vgl. Carr 1980: 271). Das außenpolitische Desaster von 1898 wurde zu einem symbolkräftigen Katalysator der internen Desintegrationstendenzen: Die vernichtende Niederlage im Krieg gegen die USA und der damit verbundene Verlust der letzten bedeuten-

3 In ihren ersten Umrissen artikulierte sich die antizentralistische Opposition in den Peripherien bereits in dieser Periode: einerseits über den traditionalistischen Karlismus, der als antiliberaler Bewegung die Wiedererrichtung eines vormodernen und zugleich stark dezentralisierten Staatstyps anstrebte und seine Hochburgen vor allem in Navarra, im Baskenland und zum Teil auch im ländlichen Bereich Kataloniens und Valencias hatte; andererseits über den progressiven Föderalismus, der starke Bastionen im städtischen Katalonien besaß, und dessen Maßnahmen zur territorialpolitischen Neuordnung Spaniens während der kurzlebigen Ersten Republik (1873) in einem Fiasko endeten (vgl. Díaz López 1980: 152 f.).

den Überseekolonien - der Philippinen, Kubas und Puerto Ricos - brachten dem einstigen spanischen Weltreich die endgültige Todeserklärung und erschütterten die Grundfesten der Restaurationsmonarchie.

Zwischen den im Baskenland und in Katalonien entstehenden ethnischen Nationalismen bestanden im Hinblick auf gesellschaftliche Trägergruppen und ideologische Ausrichtung von Anfang an beträchtliche Unterschiede.⁴ In Katalonien dominierten zunächst urbane, bürgerlich-liberale Sektoren. Doch schon bald umfaßte das nationalistische Spektrum eine breite Palette konkurrierender politischer Optionen⁵, wobei nach 1920 bis zum Bürgerkrieg der republikanische Linksnationalismus den rechtsliberalen Regionalismus als hegemoniale Kraft ablösen sollte. Die baskische Nationalbewegung, die bis zur Franco-Ära parteipolitisch von einer einzigen Gruppierung, dem PNV, über weite Strecken fast monopolartig vertreten wurde, rekrutierte sich dagegen vornehmlich aus ländlichen und kleinbürgerlichen Milieus und war ideologisch stark vom lokalen Traditionalismus und Katholizismus geprägt. In ihren politischen Diskurs flossen anfangs ausgeprägt ethnozentrische und antimoderne Inhalte ein (vgl. Linz 1973: 80). Parallel zu seinem politischen Vordringen löste sich der PNV aber immer mehr von seiner modernisierungsfeindlichen Vergangenheit, "konvertierte" zu einem mit christdemokratischen Elementen unterfütterten, klassenübergreifenden Populismus und kämpfte schließlich im Bürgerkrieg auf der Seite der Republik gegen die Truppen Francos.⁶

Angesichts der großen Unterschiede in der Entwicklungsdynamik des baskischen und des katalanischen Nationalismus ergab sich die wichtigste Verbindungslinie zwischen ihnen aus dem Umstand, daß sie beide als expansive Gegenbewegungen zu einem spanisch-kastilischen Staatsnationalismus auftraten, der sich mit zunehmenden Legitimationsproblemen konfrontiert sah.⁷ An der kontinuierlichen Zuspitzung der Nationalitätenprobleme seit dem

4 Zu den politischen Ursprüngen des baskischen und des katalanischen Nationalismus vgl. die vergleichend angelegten Arbeiten von Linz 1973 und Payne 1971 sowie die Einzelfallstudien von Balcells 1991 und García de Cortázar/Azcona 1991.

5 So machen etwa Oltra/Mercadé/Hernández (1981) innerhalb des politischen Katalanismus in der Zeit zwischen seiner Entstehung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und der Errichtung der Franco-Diktatur romantische, traditionalistische, radikale, bürgerliche, christlich-soziale, föderalistische, marxistische und libertäre Strömungen aus. Eine umfassende Darstellung der vielfältigen politisch-ideologischen Wechselbeziehungen zwischen den sich in Katalonien annähernd zeitgleich formierenden Bewegungen der Arbeiterschaft und der Nationalisten enthält Nagel (1991).

6 Zur politischen Entwicklung des PNV von seiner Gründung Mitte der 1890er Jahre bis zur *transición* vgl. den Überblick in Puhle (1982).

7 Xosé M. Núñez (1992: 21) schreibt: "Spanish nationalism still remains the major unknown passive protagonist of the national question in contemporary Spain". Tatsächlich scheint die historische Genese des *españolismo* verglichen mit den zahlreichen Arbeiten zur Entstehung der Nationalismen der Peripherien ein vergleichsweise unterbelichtetes Forschungsthema darzustellen. Für einen neueren Versuch, diese Lücke zumindest ideengeschichtlich aufzufüllen vgl. Blas Guerrero 1989.

Ende des 19. Jahrhunderts hatte die Politik der zentralstaatlichen Machthaber einen maßgeblichen Anteil. Der Zentralismus war im Regime der Restaurationsmonarchie ein wichtiges Instrument der politischen Kontrolle, das die herrschende liberal-konservative Oligarchie nicht preisgeben wollte. Gegenüber den Forderungen von Katalanen und Basken verschanzten sich die politischen Eliten Madrids im institutionellen Immobilismus. Als besonders folgenschwer erwies sich dabei die immer offenere Bereitwilligkeit der Restaurationsregierungen, die Streitkräfte zur Unterdrückung "antispanischer" Mobilisierungen in den Peripherien einzusetzen. Das Militär wurde so zum aktiven Schiedsrichter im Konflikt um die territoriale Machtverteilung und nach und nach zum obersten Sachwalter einer mit dem zentralistischen Staat gleichgesetzten "ewigen, katholischen und imperialen" spanischen Nation (vgl. Solé Tura 1985: 45-47). Nicht zufällig bestand eine der ersten Maßnahmen der nach dem Zusammenbruch des krisengeschüttelten Regimes der *Restauración* errichteten Diktatur des Generals Primo de Rivera (1923-1930) darin, ein "Dekret zur Unterdrückung des Separatismus" zu erlassen, das "Vergehen gegen die Sicherheit und die Einheit des Vaterlandes" direkt der Militärgerichtsbarkeit unterstellte (vgl. Ribó 1977: 65).

In den bewegten Jahren der Zweiten Republik (1931-1939) wurden erstmals sichtbare politische Fortschritte hin zum Abbau ethnoterritorialer Spannungen erzielt.⁸ Das spanische Parlament verabschiedete Autonomiestatute für Katalonien (1932) und für das Baskenland (1936). Der baskischen Autonomie war allerdings nur sehr kurze Dauer beschieden, da das Statut erst im Oktober 1936, bereits nach Ausbruch des Bürgerkriegs, in Kraft trat und im Juni 1937, nach der Eroberung des Baskenlands durch Francos Truppen, seine Gültigkeit verlor. Auch Galicien, die nordwestliche "historische" Peripherie des spanischen Staates, befand sich 1936 auf dem Weg zur Autonomie. Der Autonomieprozeß wurde jedoch durch den Militärputsch und die unmittelbar darauf folgende Eingliederung Galiciens in das Gebiet der Republikegner jäh unterbrochen.

Abgesehen vom kurzen demokratischen Intermezzo der überwiegend reformorientierten Zweiten Republik, erscheint Spaniens Geschichte vom Ende des 19. Jahrhunderts bis zum Bürgerkrieg als eine Akkumulation soziopolitischer Integrationsdefizite, die sowohl in der Dauerkrise des spanischen Staates als auch in der "Dislokation der spanischen Gesellschaft" (Giner 1986a: 444 f.) zum Ausdruck kam. Die zwei großen Fragen, die spätestens seit den Revolutionen von 1848 zu einer unausweichlichen Herausforderung für die meisten europäischen Staaten geworden waren, die nationale Frage und die soziale Frage, stellten sich auf dem verschlungenen Pfad Spaniens in die Moderne mit einer außerordentlichen Heftigkeit, die durch die Geschlossenheit eines oligarchisch aufgebauten und wandlungsunfähigen politischen Herrschaftsgefüges lange Zeit zusätzlich gesteigert wurde (vgl. Sotelo

8 Für einen Abriß der autonomiepolitischen Entwicklungen in der Zweiten Republik vgl. Gispert/Prats 1978: 277-294.

1986: 199 f.). Die vereinzelten Impulse zur sozioökonomischen und politischen Modernisierung blieben in der neueren Geschichte Spaniens schwach und liefen auseinander. In einer prägnanten Formel Juan Linz' (1972) ausgedrückt: Die spanische Gesellschaft brach im vergangenen Jahrhundert mit der Tradition, scheiterte jedoch gleichzeitig an der Modernisierung. Zusätzlich zur stetigen Verschärfung der Klassenspannungen, auf dem Land wie in den Städten, setzte eine Dynamik der Konfrontation zwischen miteinander unvereinbaren Vorstellungen vom adäquaten territorialpolitischen Aufbau des spanischen Staates und zwischen antagonistischen Nationalismen ein. Dem Staatsnationalismus des Zentrums, der zu einem ideologischen Hauptbezugspunkt der konservativen und der autoritären spanischen Rechten sowie der Militärs wurde, traten die ethnischen Nationalismen der Peripherien in ihren föderalistischen, autonomistischen oder separatistischen Varianten gegenüber. Aus dieser Dynamik resultierte ein politisches Interaktionsmuster, das für das Verständnis ethnoterritorialer Konflikte in Spanien auch heute noch grundlegend erscheint: Die Konflikte sind keine interethnischen Konflikte im eigentlichen Sinne - weder der katalanische noch der baskische Nationalismus richten sich gegen "die Kastilier" oder "die Spanier". Prinzipiell ist der spanische Staat die wichtigste politische Zielscheibe der nationalistischen Forderungen. Damit unterscheiden sich die Konfliktstrukturen in Spanien deutlich von Fällen wie etwa dem ehemaligen Jugoslawien oder Nordirland.

Von Beginn des Bürgerkriegs an machten Franco und seine Gefolgschaft aus der vermeintlichen Bedrohung der "Unverletzlichkeit des Vaterlandes" durch die Aktivitäten autonomistischer Kräfte während der Zweiten Republik ein stereotyp verwendetes Propagandainstrument zur Rechtfertigung ihrer Erhebung gegen eine labile Demokratie. In Verbindung mit einem fanatischen Antikommunismus nahm das Dogma des katholischen, ewigen und "einen" Spanien im ideologischen Diskurs des Franquismus einen zentralen Platz ein. In den offiziellen Verlautbarungen der autoritären Machthaber verschmolzen Liberalismus, Marxismus und Autonomismus zum bizarren semantischen Konstrukt des *rojo-separatismo*, was soviel heißen sollte wie "roter Separatismus" oder "Separatismus der Roten", und verkörperten die Quintessenz des "Anti-Spanien", gegen das Francos Truppen ihren "Kreuzzug" geführt hatten (vgl. Arbós/Puigsec 1980: 78; Giner 1986a: 445). Der Begriff der Einheit wurde in den öffentlichen Erklärungen und Ansprachen Francos zu einem Schlüsselkonzept. Unermüdlich beschwor der *Caudillo* die *unidad de los hombres y de las tierras de España*, die "Einheit der Menschen und der Gebiete Spaniens", herauf und stilisierte sie zum Bollwerk seines "neuen Staates" gegenüber den Gefahren, die Klassenkampf, Separatismus und Parteienwettbewerb in sich bargen (vgl. Arbós/Puigsec 1980: 114, 122), wobei der offizielle Sprachkodex des Regimes bereits jeden Anstoß zur politischen Dezentralisierung mit dem Etikett des Separatismus versah. In der reaktionären Koalition, die das Land von 1939 bis 1975 beherrschen sollte, fand die Tradition des *españolismo*, eines vorrangig nach innen gerichteten Staatsnationalismus, der die soziokulturellen Unterschiede innerhalb der

spanischen Bevölkerung negiert, ihren bislang radikalsten und aggressivsten Fürsprecher. Angesichts der Umstände der franquistischen Machtergreifung war es kaum erstaunlich, daß im autoritären Lager insbesondere der Institution der Streitkräfte die Aufgabe zufiel, die mit der Beseitigung der republikanischen Ordnung wiederhergestellte "nationale Einheit" zu repräsentieren (vgl. Gispert/Prats 1978: 295).

Das Franco-Regime betrachtete die Zerschlagung der peripheren Nationalismen als eine seiner Hauptaufgaben. Mit der Aufhebung der demokratisch-rechtsstaatlichen Ordnung der Republik erfolgte gleichzeitig die forcierte Rückkehr zu einer rigiden politisch-administrativen Zentralisierung der Staatsstrukturen. Der franquistische Apparat betrieb in den Peripherien eine Politik der unerbittlichen Gleichschaltung, die auf die Auslöschung der historischen und linguistischen Identität der Nationalitäten abzielte und von ihrer ursprünglichen Anlage her durchaus dem Versuch eines kulturellen Genozids entsprach (vgl. Pi-Sunyer 1980: 108). Anders als im übrigen Spanien richteten sich die Unterdrückungsmaßnahmen der Diktatur im Anschluß an die Eroberung der baskischen und katalanischen Provinzen nicht ausschließlich gegen die *rojos* (die "Roten"), also gegen die Kräfte der Arbeiterklasse und der Linken, sondern nahezu gegen die Bevölkerung als Ganzes. Was Jones (1976: 236) zur Nachkriegssituation im Hinblick auf die eine der beiden aus der Sicht des Regimes "gefährlichen" Nationalitäten feststellt, läßt sich ohne Einschränkungen auch auf die andere übertragen: "Rather than repression in Catalonia, it was the repression of Catalonia." Das Baskenland und Katalonien wurden nach dem Einmarsch der franquistischen Truppen regelrecht als besetztes feindliches Gebiet behandelt, in dem eine systematische Vergeltungskampagne begann, die generelle politische Repression mit der Verfolgung der autochthonen Sprachen und Kulturen verband.⁹

Der öffentliche Gebrauch des Baskischen und des Katalanischen wurde unter Strafe gestellt. Auf allen gesellschaftlich relevanten und staatlich kontrollierbaren Ebenen nahm eine Welle der kompromißlosen "Kastilisierung" ihren Lauf, untermalt von grotesken offiziellen Slogans wie "Sprich spanisch!" oder "Sprich die Sprache des Imperiums!" (vgl. de Esteban/López Guerra 1977: 132; Jones 1976: 240 f.). Aus anderen Landesteilen angeworbene Funktionäre ersetzten im administrativen wie im schulischen Bereich das einheimische Personal. Francos Botschaft von der "Einheit der Menschen und der Gebiete Spaniens" konnte kaum handgreiflicher zur Geltung kommen als im völligen Ausschluß der Minderheitensprachen aus Presse, Rundfunk und der Gesamtheit der Bildungseinrichtungen. Das Regime des *Caudillo* unternahm einen in seiner Entschlossenheit und Brutalität in der spanischen Geschichte noch nie dagewesenen Vorstoß zur Errichtung eines starken Einheitsstaates. Neben der Beseitigung demokratischer Hindernisse erforderte ein solcher Vorstoß

9 Zum Thema der Verfolgung der Kulturen der Peripherien unter dem Franco-Regime siehe für Katalonien Benet 1979, für das Baskenland Núñez 1977.

die drastische Umsetzung eines Programms zur "nachholenden" kulturellen Homogenisierung, zur Einebnung "widerspenstiger" kollektiver Identitäten in den Peripherien. Diese Homogenisierungspolitik bedeutete für Basken wie für Katalanen den Eintritt in eine Phase des Kampfes um das Überleben ihrer Kulturen. Der massive und häufig mit erheblichen Risiken verbundene kollektive Einsatz für die Erhaltung der kulturellen Besonderheiten unter der Diktatur kann dabei als Hinweis auf die "Authentizität" der Motivlagen baskischer wie katalanischer Nationalisten interpretiert werden. Die Verteidigung partikularer Identitäten unter hoher politischer Risikobereitschaft war offensichtlich weniger an instrumentellen Kalkülen orientiert als am Bestreben, an historisch tradierten, expressiven Wertmustern festzuhalten. Der gegenüber ethnischen und regionalistischen Bewegungen immer wieder erhobene Verdacht, letztlich nur die ökonomischen Eigeninteressen ihrer Anhänger in ein kulturalistisch gefärbtes Gewand zu kleiden (vgl. Polèse 1985), dürfte insofern im Falle der ethnischen Nationalismen des Baskenlands und Kataloniens nach 1939 nur schwer aufrechtzuerhalten sein.

Erst nach 1950 lockerte das Regime im Zuge einer graduellen "Entfaschisierung" nach und nach die Härte seines repressiven Vorgehens gegen jede symbolische Reminiszenz der "Andersartigkeit" der Peripherien. Doch die halbherzige und äußerst selektive Duldung der Wiederaufnahme regionaler Aktivitäten auf den Gebieten von Sprache und Kultur konnte die traumatischen Spuren, die Francos Politik in den Jahren nach dem Bürgerkrieg bei vielen Basken und Katalanen hinterlassen hatte, nicht mehr auslöschen. Im Rückblick betrachtet, standen die Ergebnisse der autoritären "Lösung" der Nationalitätenfrage im krassen Gegensatz zu den Absichten der zentralstaatlichen Machthaber: Die franquistische Repression verstärkte die Ausbildung "abweichender" Formen des Nationalbewußtseins, die mit einer wachsenden Bereitschaft zur Unterstützung oppositionellen Protests korrelierten. Katalonien und das Baskenland wurden zu Brennpunkten regimefeindlicher Mobilisierungen.

4.2 Die Krise des Franquismus als Krise des spanischen Staates

Unter der drückenden Last wirtschaftlicher Probleme wurde das Franco-Regime Ende der 50er Jahre zu einer folgenschweren politischen Kurskorrektur gezwungen: Auf Betreiben der neu in die Regierung aufgenommenen Technokraten aus den Reihen des Opus Dei hin kam es zur raschen und konsequenten Öffnung und Liberalisierung der bis dahin nach außen stark abgeschotteten spanischen Ökonomie. Es begann eine Periode sozioökonomischer Umwälzungen, die unter dem Vorzeichen der "konservativ-autoritären Modernisierung" (Hermet 1977: 590) standen. Zwischen 1960 und 1970 verzeichnete Spanien spektakuläre Wachstumsraten und vollzog eine drastische Veränderung seiner Wirtschafts- und Erwerbsstruktur. Innerhalb eines Jahrzehnts machten der rapide Wandel sektoraler Beschäftigungsanteile sowie

die Beschleunigung von Urbanisierungs- und Säkularisierungstendenzen aus einer vergleichsweise rückständigen Agrargesellschaft eine an das sozialstrukturelle Durchschnittsprofil Westeuropas aufschließende Industriegesellschaft (vgl. Casanova 1983). Dabei war es das Ziel der Regimeführung, ökonomischen Liberalismus und stetiges Wirtschaftswachstum mit der Sicherung von Massenloyalität und der autoritären Kontrolle der politischen Dynamik zu verknüpfen (vgl. Giner/Sevilla 1980: 217 f.): Wie Hermet (1984: 6) es etwas zugespitzt ausdrückt, näherte sich der Franquismus dem Modell einer "Konsumdiktatur" an.

Doch die technokratisch-autoritäre Gleichung einer Kombination von wirtschaftlicher Entwicklung, gesellschaftlichem Wandel und politischer Stagnation (vgl. Bernecker 1984: 416) ging nicht auf. Die Machthaber mußten erleben, wie der Erfolg des autoritären Modernisierungsprojekts aus ihrer Sicht "perverse Effekte" mit sich brachte, die sich nach und nach zu einer schwelenden **Krise der Politikanpassung** verdichteten. Die eingangs angesprochene Konstellation der Steigerung des Demokratisierungsdrucks in Südeuropa aufgrund von gesellschaftlichen Modernisierungsprozessen gilt für Spanien in ganz besonderem Maße. Trotz der durch den ökonomischen Boom nach 1960 erzielten Prosperität war die politische Situation im Spätfranquismus gekennzeichnet von "einer fortschreitenden Erosion des Repressionspotentials des Regimes, einer stetigen Verengung seines sozialen Rückhalts und einem wachsenden Zerfall seines inneren Zusammenhalts" (Maravall/Santamaría 1985: 86). Die sozioökonomischen Transformationen in der Periode der Hochkonjunktur führten eine deutliche Veränderung der Randbedingungen des nach dem Bürgerkrieg geschaffenen Status quo herbei. Die Politik der schnellen Industrialisierung und des rasanten Wirtschaftswachstums war als Mittel zur Sicherung von passivem Konsens in der Bevölkerung gedacht gewesen - gerade der Erfolg dieser Politik löste aber die Grundlagen für einen solchen Konsens mehr und mehr auf. Infolge des sozialstrukturellen Wandels nahm auch die Bedeutung des Industrieproletariats und der neuen städtischen Mittelschichten stark zu. Das agrarisch-traditionale Spanien, das eigentliche politische "Hinterland" der franquistischen Herrschaft, trat demgegenüber im gesellschaftlichen Gesamtbild spürbar in den Hintergrund.¹⁰ Die wirtschaftliche Liberalisierung und Modernisierung führten zur Ausweitung des sekundären und des tertiären Sektors, modifizierten den Rahmen der industriellen Beziehungen und werteten letztlich die politische Stellung oppositioneller Arbeiterorganisationen wie der *Comisiones Obreras* auf. Der soziale Wandel begünstigte die politische Artikulationsfähigkeit derjenigen gesellschaftlichen Gruppen, in denen regimekritischen Einstellungen immer größeres Gewicht zufiel. Allerdings wäre es verfehlt, von einer automatischen Übersetzung gesellschaftlicher Umstrukturierungen in politische Transforma-

10 1950 lebten nur 24% der spanischen Bevölkerung in Städten mit mehr als 100 000 Einwohnern, 1970 waren es bereits 37%. 1950 waren 49% der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft beschäftigt, 1981 nur noch 15%. Für diese und weitere statistische Daten zur gesellschaftlichen Entwicklung in Spanien nach 1950 vgl. Tezanos 1984.

tionspotentiale auszugehen. Außerhalb der Hochburgen der Opposition in Madrid, Barcelona und dem Baskenland blieb die politische Mobilisierungskraft des Antifranquismus insgesamt schwach, und bei den Hauptprotagonisten des Widerstands gegen die Diktatur - bei Arbeitern, Studenten und den Nationalisten der Peripherien - überwogen spontane und unkoordinierte Protestaktionen.

Im nachhinein sollte es sich daher als umso wichtiger erweisen, daß die strukturellen Spannungsmomente, die seit Mitte der 60er Jahre eine schleichende Krise der Politikanpassung hervorgerufen hatten, auch für Erschütterungen auf der Ebene der Regimeführung sorgten. Innerhalb der herrschenden Koalition, in der so heterogene franquistische "Familien" wie die wirtschaftsliberalen Opus Dei-Anhänger, unbeirrbar Altalangisten sowie gemäßigte, mit christdemokratischem Gedankengut sympathisierende Katholiken unter der Ägide des Diktators versammelt waren, spitzten sich die Richtungskämpfe zu (vgl. Share 1986: 199). Mit der sozioökonomischen Modernisierung und "Westeuropäisierung" Spaniens war auch die Frage nach den politischen Konsequenzen dieser Entwicklungen aufgeworfen worden. In den Reihen der autoritären Koalition kristallisierten sich diesbezüglich zwei Grundpositionen heraus: Die *Hardliners* - vornehmlich Franco-Anhänger der ersten Stunde im *Movimiento*, der amorphen Einheitspartei des Regimes, und in den Kreisen des Militärs - waren nicht bereit, die Kontinuität der nach 1939 errichteten Herrschaftsordnung in Frage zu stellen. Demgegenüber wollten die *Softliners* - die sich insbesondere aus den Gruppen der ökonomischen Modernisierer sowie der jüngeren Angehörigen der oberen Ränge der Regimebürokratie rekrutierten - die Politik der Öffnung nach Westeuropa hin weiter vorantreiben und waren bereit, dafür auch den Preis einer graduellen Demokratisierung unter Einbeziehung der gemäßigten Opposition zu bezahlen. Die Risse zwischen Reformbefürwortern und -gegnern an der Regimespitze vertieften sich, als sich die Krise der Politikanpassung mit einer **Krise der Führungsnachfolge** zu überschneiden begann. Diese Situation war spätestens ab Dezember 1973 gegeben, als Francos politischer Kronprinz und Ministerpräsident, Admiral Luis Carrero Blanco, bei einem spektakulären Bombenanschlag der baskischen ETA ums Leben kam. Das hohe Alter und der labile Gesundheitszustand des *Caudillo* machten es immer unvermeidlicher, daß sich allenthalben die Spekulationen darüber häuften, welchen politischen Weg Spanien ohne ihn beschreiten würde. Der Diktator selbst hatte folgende Lösung vorgesehen: Der als künftiger Monarch designierte Juan Carlos sollte ihn als Staatsoberhaupt ersetzen, eine Stellung, die Franco bis zu seinem Tod selbst innehatte. Carrero Blanco war bereits Mitte 1973 Nachfolger des *Generalísimo* als Regierungschef geworden und galt als Garant des Fortbestands des aus dem Bürgerkrieg hervorgegangenen Regimes. Seine Person stand in der Außendarstellung des Regimes symbolisch für die Kontinuität eines "Franquismus ohne Franco". Carrero galt als Vertreter einer harten autoritären Linie, zugleich aber auch als wichtiger Vermittler zwischen den unterschiedlichen ideologischen Strömungen, die im politischen Machtzentrum zusammenflossen. Als kontin-

gentes historisches Ereignis durchkreuzte das ETA-Attentat die offiziellen Pläne einer gleitenden Ablösung an der Spitze des Regimes und leistete damit den Konflikten innerhalb der Eliten neuen Vorschub, Konflikten, die nach dem Ableben des Diktators im November 1975 offen zum Ausbruch gelangten.

Es scheint heute müßig, darüber zu spekulieren, in welchem Maße die Zunahme der gesellschaftlichen Mobilisierungen gegen den Franquismus eher Ursache oder eher Symptom der schleichenden Regimekrise war. Die allmähliche Aushöhlung der autoritären Herrschaftsstrukturen läßt sich wohl am ehesten als Ergebnis des dialektischen Wechselspiels der Regimeauflösung "von oben" und des politischen Drucks "von unten" begreifen (vgl. Maravall 1984: 173). In jedem Fall verstärkte die Opposition im Laufe der 60er Jahre ihre Aktivitäten und sorgte für eine stetige Zuspitzung der innenpolitischen Lage. Als die wichtigsten sozialen Trägergruppen des Protests gegen die Diktatur erwiesen sich die Arbeiterbewegung, die Studentenbewegung und die nationalistischen Bewegungen der Peripherien: Die Zahl der durch Streiks verlorene Arbeitsstunden betrug 1966 noch 1,5 Mio., 1970 bereits 8,7 Mio. und 1975 14,5 Mio., ein Trend, der insofern als umso signifikanter erscheinen muß, als nicht ökonomische, sondern politische Motive immer häufiger den unmittelbaren Anlaß für die Ausrufung der Streiks gaben (vgl. Maravall 1978: 33). Auch die Hochschulen wurden ab 1968 zu Stätten intensiver antifranquistischer Mobilisierungen. Das Regime ließ an ganzen Fakultäten den Lehrbetrieb einstellen oder hielt ihn nur noch unter der Aufsicht staatlicher Sicherheitskräfte aufrecht (vgl. Carr/Fusi 1979: 148). Im hier behandelten Zusammenhang von besonderem Interesse ist allerdings der Protest von Autonomisten und Nationalisten im Baskenland und in Katalonien, der letzten Endes bewirkte, daß die Krise des autoritären Regimes in Spanien spezifische Formen annahm, die auch den Verlauf des Übergangs zur Demokratie maßgeblich mitbestimmten.

In Katalonien drehten sich die Bemühungen um nationale Selbstbehauptung nach der Abschwächung der zentralstaatlichen Repression im Laufe der 50er Jahre zunächst vorrangig um den Bereich der Sprache und Kultur. Kleine Gruppen engagierter Intellektueller unternahmen vorsichtige Versuche zur Wiederbelebung der Aktivitäten auf dem Gebiet der Veröffentlichung katalanischsprachiger Bücher und Zeitschriften. Dabei genossen sie oft die Unterstützung kirchlicher Kreise, insbesondere des niederen Klerus in katholischen Basis-einrichtungen. Eine herausragende Rolle nicht nur als inoffizielles Nationalheiligtum, sondern auch als Kristallisationsort des frühen Nachkriegskatalanismus spielte etwa das westlich von Barcelona gelegene Benediktinerkloster von Montserrat. Allmählich formierte sich ein loses Netzwerk konfessionell gefärbter nationalistischer Initiativen.¹¹ Der autoritäre Nationalkatholizismus ("national" im Sinne von spanisch-kastilisch), den das Franco-Regime

11 Für die Rolle katholischer Gruppierungen innerhalb des nationalistisch motivierten Antifranquismus in Katalonien vgl. Colomer 1984: 240-269 u. Lorés 1985: 14-21.

lange Zeit als sein ideologisches Fundament ansah, blieb in Katalonien - wie auch im Baskenland - bezeichnenderweise ein politischer Fremdkörper ohne nennenswerte gesellschaftliche Resonanz.

Die Impulse der 50er Jahre legten die Grundsteine für eine beachtliche und politisch bedeutsame kulturelle Renaissance, die ab 1960 einsetzte und vor allem von Angehörigen der Mittelschichten getragen wurde (vgl. Waldmann 1984: 197). Die oppositionellen Energien drängten nun zunehmend über die Grenzen der strikt kulturellen Sphäre hinaus. Die Vereinnahmung der politischen Bühne durch die Kontrollapparate der Diktatur machte das im spanischen Vergleich ausgesprochen dichte System intermediärer Strukturen Kataloniens zum bevorzugten Schauplatz für die Affirmation der partikularen Gruppenidentität und für die latente Auflehnung gegen die franquistische Herrschaft. Hinter der Mitgliedschaft in so unverdächtig scheinenden Einrichtungen wie Sportclubs, Gesangs- oder Bergsteigervereinen konnten sich, in einer für Außenstehende oft kaum erkennbaren Form, regimefeindliche Haltungen verbergen.¹² Darüber hinaus schlugen Indifferenz und stille Verweigerung gegenüber den autoritären Machthabern immer wieder in kollektive Ausbrüche zivilen Ungehorsams um, wie etwa erstmals nach dem Bürgerkrieg in Barcelonas "Straßenbahnenstreik" von 1951, als einem mehrtägigen Boykott der öffentlichen Verkehrsmittel eine spontane Welle von Arbeitsniederlegungen folgte.

Im Zuge der Verstärkung des oppositionellen Protests während der 60er Jahre gingen in Katalonien die Zielsetzungen von nationaler und demokratischer Bewegung nahezu nahtlos ineinander über. Es entstand eine breite antifranquistische Front, die kulturellen Katalanismus, christdemokratische und liberale nationalistische Zirkel sowie linke Gruppierungen umfaßte und in der Auseinandersetzung mit dem autoritären Regime immer selbstbewußter auftrat. Bei der Koordination und Durchführung demokratisch-autonomistischer Mobilisierungen wurden die Organisationen der Linken zur treibenden Kraft (vgl. Molas 1986). Innerhalb des oppositionellen Spektrums des Spätfranquismus kam dem PSUC eine dominante Stellung zu. Die Partei der katalanischen Kommunisten agierte mit bemerkenswertem Erfolg als Bindeglied zwischen Autonomismus und Arbeiterprotest, sorgte für die Verbreitung anitzentralistischer Forderungen in den Reihen des in den *Comisiones Obreras* organisierten Industrieproletariats und trug dadurch maßgeblich dazu bei, in Katalonien eine Spaltung der Opposition gegen die Diktatur nach ethnokulturellen Zugehörigkeiten zu vermeiden: Die gewaltige Expansion im Industrie- und Dienstleistungsbereich in der Boom-Periode nach 1960 verwandelte Katalonien (ebenso wie das Baskenland) erneut in einen

12 Vgl. Giner 1984: 60. Als wichtige Multiplikatoren oppositioneller Einstellungen wirkten beispielsweise jugendliche Wander- und Pfadfindergruppen, die oft im kirchlichen Umfeld standen (vgl. dazu Torres 1979). Die Bedeutung des FC Barcelona, eines der größten Fußballclubs der Welt, als Vehikel der "sportlichen" Auseinandersetzung mit der Zentralregierung (vgl. Sabartés 1987) während der Franco-Zeit ist beinahe schon zur Legende geworden.

dynamischen wirtschaftlichen Entwicklungspol, der Hunderttausende von Migranten anzog. Die katalanische Arbeiterschaft setzte sich dementsprechend bald überwiegend aus spanischsprachigen Einwanderern zusammen, die aus den armen Regionen im Süden der Halbinsel stammten. In Anlehnung an ihre traditionellen Postulate aus der Zeit vor dem Bürgerkrieg plädierten die katalanischen Linksparteien ebenso wie die gemäßigten nationalistischen Gruppierungen zwar für die Anerkennung und Ausübung des Rechts auf nationale Selbstbestimmung, orientierten sich jedoch im Hinblick auf die Frage des für das nachautoritäre Katalonien anzustrebenden Territorialstatus mehrheitlich an föderalistischen Modellen und betrachteten die demokratische Umgestaltung des spanischen Staates als einen geeigneten Rahmen für die Verwirklichung der von ihnen erhobenen Selbstregierungsansprüche; sezessionistische Zielsetzungen wurden nur von kleineren Gruppierungen vertreten.¹³

Aus dem Zusammenspiel des Arbeiterprotests, der Mobilisierungen an den Universitäten in Barcelona und der Aktivitäten von Oppositionsparteien, Intellektuellenzirkeln und kirchlichen Basisgruppen heraus entwickelten sich Grundmuster alternativer Formen der politischen Legitimität, die das Zustandekommen eines gesellschaftlich wie politisch breit gefächerten demokratisch-autonomistischen Bündnisses ermöglichten (vgl. Giner 1984: 63). Der Prozeß der programmatischen Konvergenz einer Vielzahl heterogener soziopolitischer Akteure gipfelte 1971 in der Gründung der *Assemblea de Catalunya*, einer einheitlichen Plattform, der neben Nationalisten, Christdemokraten und Liberalen auch Sozialisten, Kommunisten und Maoisten, neben Gewerkschaftsorganisationen auch kleinere Bürgerinitiativen angehörten. Damit umfaßte die *Assemblea* faktisch die Gesamtheit des anti-franquistischen Spektrums in Katalonien, und zwar auf der Grundlage eines betont einfach gehaltenen Forderungskatalogs, der die gemeinsamen politischen Nahziele zu vier Punkten zusammenbündelte: a) Generalamnestie für alle politischen Gefangenen, b) Wiederherstellung der demokratischen Grundrechte, c) Inkraftsetzung des Autonomiestatuts der Zweiten Republik als Zwischenschritt auf dem Weg zur Ausübung des Rechts auf nationale Selbstbestimmung und d) Koordination der katalanischen Demokratisierungsbewegung mit oppositionellen Kräften in anderen Gebieten des spanischen Staats (vgl. Benet 1978: 27). Aus einer gesamtspanischen Perspektive betrachtet, zeichnete sich die politische Konstellation in Katalonien in der Endphase des Franquismus dadurch aus, daß eine Opposition mit auffälliger öffentlicher Präsenz und starkem gesellschaftlichen Rückhalt trotz ihrer internen Differenzierung eine außerordentlich einheitliche und kohärente Vorgehensweise an den Tag legte. Nach Jahrzehnten des erzwungenen Schweigens betrat der politische Katalanismus in

13 Vgl. die autonomiepolitischen Stellungnahmen verschiedener Parteien der katalanischen Linken (von Sozialisten und Kommunisten bis hin zu Linksnationalisten und radikaler Linken) in einer von den *Grups No-Aliniats membres de l'Assemblea de Catalunya* 1974 herausgegebenen Untergrundpublikation.

seinen unterschiedlichen ideologischen Schattierungen erneut machtvoll die Bühne des historischen Geschehens.

Ähnlich wie in Katalonien konzentrierte sich der nationalistische Widerstand auch im **Baskenland** zunächst vorrangig auf den Versuch der Verteidigung der kulturellen und linguistischen Eigenständigkeit. Allerdings entfalteten sich die darauf bezogenen Aktivitäten unter einem vergleichsweise viel ungünstigeren Vorzeichen. Gemessen an der einigermaßen standfesten Position des Katalanischen gegenüber dem Spanischen war die Lage des Baskischen in seinem historischen Verbreitungsgebiet bereits vor Beginn der Franco-Ära weitaus prekärer. Der "baskophone" Anteil an der Gesamtbevölkerung der baskischen Provinzen lag deutlich unter katalanischen Standards; in urbanen Zentren wie Bilbao stellte die Gruppe baskischsprachiger Personen nur noch eine verschwindend kleine Minderheit dar.¹⁴ Das nur in Ansätzen standardisierte *Euskara* konnte sich zudem nur mit Mühe als Schriftsprache durchsetzen. Sieht man einmal von den gravierenden Folgen der franquistischen Homogenisierungspolitik ab, wurde die Tradierung des Baskischen außerdem spätestens mit dem Einsetzen einer erneuten ökonomischen Expansionsperiode nach 1960 durch die Einwanderungsproblematik erschwert, da die linguistisch-kulturelle Integration der nichtbaskischen Immigranten über die verbale Alltagsinteraktion nicht zuletzt aufgrund der Einzigartigkeit der Strukturen des zu keiner indoeuropäischen Sprachfamilie zählenden Baskischen auf wesentlich größere Hindernisse stieß als im katalanischen Fall.

Ein weiterer wichtiger Unterschied gegenüber Katalonien ergab sich aus der starken Fragmentierung des antifranquistischen Kräftespektrums im Baskenland. Der einzige signifikante Vertreter nationalistischer Inhalte blieb bis in die 50er Jahre hinein der gemäßigte PNV. Das Verhältnis der fest in gesamtstaatliche Organisationsstrukturen eingebundenen sozialistischen und kommunistischen Linken zum baskischen Nationalismus war seit jeher ausgesprochen ambivalent. Die sich selbst als Sprachrohr eines revolutionären Linksnationalismus begreifende militante Untergrundorganisation ETA, die im Spätfranquismus zur Hauptprotagonistin der baskischen Opposition gegen die Diktatur werden sollte, entstand 1959 nicht zufällig völlig außerhalb des Einflusses der "spanischen" Linksgruppierungen, sondern im politischen Umfeld der PNV-Jugend.¹⁵

Die Radikalisierung des nationalistischen Protests gegen Franco wird kaum verständlich, wenn man sich nicht die Dimensionen der autoritären Repression in den baski-

14 Clark (1980: 81) schätzt nach einem Vergleich der spärlichen verfügbaren Quellen den Anteil der *euskaldunes*, d.h. baskischsprachiger Personen, an der Gesamtbevölkerung des spanischen Baskenlands um 1930 auf ca. 40%. Derartige Schätzungen sind für Katalonien zum gleichen Zeitpunkt schon deswegen von nicht allzu großer Bedeutung, weil die gesellschaftlich fest verankerte autochthone Sprache fast durchweg als gängiges Medium der Alltagskommunikation diente (vgl. DiGiacomo 1985: 124).

15 Zu Entstehungszusammenhang, politischer Entwicklung, Rekrutierungsbasis, Strategien und Aktionsformen von ETA unter dem Franco-Regime vgl. Clark 1984 u. Jáuregui Bereciartu 1981.

schen Provinzen vor Augen führt. Nach dem Bürgerkrieg ging die Zentralgewalt bei der territorialen und administrativen Neugliederung der Staatsfunktionen in den verschiedensten Bereichen - wie Justiz, Erziehungswesen oder Gesundheitsversorgung - schlichtweg so vor, als gäbe es das Baskenland als historisches Gebilde nicht. Gleiches galt für die an Schulen und Hochschulen vermittelten kurrikularen Inhalte sowie für die Berichterstattung in den staatlich kontrollierten bzw. zensierten Massenmedien. Das Regime schien fest entschlossen, jeden Hinweis auf die bloße Existenz der baskischen Nationalität aus dem öffentlichen Wahrnehmungsbereich zu entfernen.¹⁶ Auf der Gegenseite betrachteten jüngere nationalistische Aktivisten den Übergang zur Protestgewalt als letztes wirksames Mittel zur Affirmation einer nahezu aller soziopolitischen Ausdrucksmöglichkeiten beraubten kollektiven Identität. Indem sie geradezu systematisch dafür sorgte, daß die Repression zu einem konstitutiven Merkmal der baskischen Realität nach Ende des Bürgerkriegs wurde, arbeitete die Diktatur faktisch ihren eigenen Absichten entgegen. Die staatlichen Unterdrückungsmaßnahmen im Baskenland verließen häufig die Bahnen selektiver Gewaltausübung und nahmen die Gestalt der Befehdung einer ganzen Volksgruppe und ihres Territoriums durch die politischen Machthaber an (vgl. Pérez Agote 1984: 79 f.): In den baskischen Provinzen herrschte von 1956 bis 1975 57 Monate lang der Ausnahmezustand - der spanische Durchschnitt lag im selben Zeitraum bei 30 Monaten (vgl. Waldmann 1984: 190). Die Situation unnachgiebiger Konfrontation spitzte sich in der Endperiode des Regimes sogar noch zu: 1974/75 waren 60% der Todesopfer polizeilicher Gewalt in Spanien Basken - der baskische Anteil an der spanischen Gesamtbevölkerung beträgt, wenn man Navarra einschließt, ca. 7%. 70% der Gefängnisstrafjahre, zu denen politische Gefangene aus allen Teilen Spaniens von der Zivil- oder Militärgerichtsbarkeit verurteilt wurden, entfielen 1973 und 1975 auf baskische Inhaftierte.¹⁷ Ohne daß damit spätere Entwicklungen angemessen erklärt oder gar gerechtfertigt werden könnten, macht erst die Berücksichtigung der durch den franquistischen Polizeistaat institutionalisierten Gewalt verständlich, warum die militanten ETA-Aktionen zu einem zugkräftigen Leitbild des baskischen Protests gegen das autoritäre Regime avancierten (vgl. Clark 1980: 93).

Die Sympathie, die breite Teile der Bevölkerung der radikalen Untergrundorganisation entgegenbrachten, unterstrich die enormen Legitimationsdefizite des spanischen Staates in der baskischen Peripherie. Daß die sich auf die hehren Werte des *españolismo* berufende Diktatur mit beispielloser Härte gegen jeden auch noch so zaghaften Versuch der Artikulation baskischer Anliegen vorging, zog ein folgenschweres Ergebnis nach sich: Wichtige Sektoren der neuen, nach dem Bürgerkrieg sozialisierten Generationen des baskischen

16 Für eine ausführlichere Darstellung der offiziellen Negation des Baskenlands durch die franquistische Obrigkeit siehe Gurruchaga 1985: 286-292 u. Núñez 1977a: 7-13.

17 Die Angaben sind Núñez (1977a: 128, 131) entnommen.

Nationalismus interpretierten den Franquismus als einen Sieg "Spaniens" über das Baskenland. Diese im Konflikt mit dem autoritären Regime zunehmend radikalisierten Sektoren hatten den Glauben an eine Lösung der baskischen Frage auf dem Verhandlungsweg im Rahmen einer nichtautoritären Neuorganisation der spanischen Staatsstrukturen verloren und betrachteten die Unabhängigkeit als einzige aussichtsreiche Option zur Verwirklichung der nationalen Selbstbestimmung (vgl. Corcuera 1986: 141). Die demokratischen Mobilisierungen im Baskenland standen nicht selten in enger Beziehung zu den Aktivitäten einer Revolution mit Sezession gleichsetzenden Stadtguerrilla, die wiederum in ihren ersten, in den 60er Jahren verfaßten Strategiepapieren offen dazu tendierte, Analogien zwischen dem baskischen Widerstand gegen Franco und dem Kampf antikolonialistischer Befreiungsbewegungen in der Dritten Welt herzustellen.¹⁸ Allein zwischen 1970 und 1975 wurden im Baskenland fünf politische Generalstreiks mit großer öffentlicher Resonanz ausgerufen; zwei dieser Streiks hatten zum Ziel, die drohende Hinrichtung inhaftierter und vor Militärtribunalen angeklagter ETA-Mitglieder zu verhindern (vgl. Waldmann 1984: 185 f.). Die Präsenz einer signifikanten Gruppe militanter Befürworter der Linie des bewaffneten Kampfes, die - wie spätestens das Attentat auf Carrero Blanco 1973 zeigte - auch vor spektakulären Schlägen gegen das Regime nicht mehr zurückschreckten, erwies sich allmählich als ein bestimmendes Merkmal der politischen Konstellation im Baskenland während des Spätfranquismus. Die anwachsende Konfrontationsbereitschaft des Linksnationalismus bewirkte dabei im Wechselspiel mit der Brutalität der Reaktion des autoritären Machtapparats eine spiralförmige Eskalation der Aktions-Repressions-Dynamik, die mit der unaufhaltsamen Militarisierung der Konflikt austragung einherging.

Die Politik zur "nationalen Zwangsintegration" der Peripherien in den von den autoritären Machthabern vereinnahmten spanischen Staat schlug langfristig in das Gegenteil dessen um, was ihre Urheber angestrebt hatten. Ungeachtet seiner unerbittlichen Härte - insbesondere in der unmittelbar auf den Bürgerkrieg folgenden Periode - scheiterte das franquistische Homogenisierungsprogramm auf geradezu spektakuläre Weise: Der ethno-kulturelle Pluralismus blieb weiterhin ein herausragendes Strukturmerkmal der spanischen Gesellschaft, und die politischen Ausdrucksformen dieses Pluralismus wurden alles andere als neutralisiert. Letztlich trug das Regime eher noch zur Verstärkung der Grundlagen des ethnischen Partikularismus als zu deren Beseitigung bei. Im Endstadium der Franco-Ära zeigte sich immer deutlicher, in welchem Umfang die Maßnahmen zur Befriedung der nicht nur im geographischen, sondern auch im sprichwörtlichen Sinne an den Randzonen der

18 Rückblickend bezeichnet Jáuregui Bereciartu (1981: 465) diesen Versuch, Analysemodelle und Strategien aus kolonialen oder neokolonialen Kontexten auf die politische Situation in einer entwickelten Industriegesellschaft zu übertragen, mit überzeugenden Argumenten als "das große Drama" in der politischen Entwicklung des radikalen baskischen Nationalismus.

Diktatur befindlichen regionalen Spannungsherde ihre Ziele verfehlt hatten (vgl. Waldmann 1984: 192).

In Katalonien war ein breites demokratisch-autonomistisches Bündnis entstanden, das frühere soziale Scheidelinien in den Hintergrund drängte. Gegenüber der Zeit vor 1939 ergab sich insofern eine qualitativ neuartige Situation, als die Spannweite einer Autonomiebewegung, die Arbeiterorganisationen, Linksparteien, christliche Gruppierungen und bürgerliche wie radikale Nationalisten umfaßte, die traditionelle Virulenz der Klassegegensätze innerhalb der katalanischen Gesellschaft vergessen ließ. Faktisch hatte der Franquismus damit der Konstitution einer "nationalen" - was nicht zwangsläufig "nationalistischen" heißen muß - Gemeinschaft auf neuem Niveau in Katalonien unfreiwillig Vorschub geleistet.

Im Baskenland erschien das oppositionelle Lager zwar weitaus weniger geeint als in Katalonien, und die Spaltung zwischen nationalistischen und nichtnationalistischen Kräften blieb weiterhin relativ stark ausgeprägt. Doch auch hier hatte erst die Diktatur die Voraussetzungen für ein einschneidendes Novum geschaffen und den Boden für den politisch äußerst folgenreichen Durchbruch der radikal-nationalistischen Bewegung im ETA-Umfeld bereitet, der sowohl die Empfänglichkeit größerer Teile der baskischen Bevölkerung für sezeessionistische Forderungen erhöhen als auch eine dramatische Steigerung der Intensität ethnopolitisch motivierter Konflikte in der Region nach sich ziehen sollte.

Die oft ungerichtete Ausübung von Repression in den "gefährlichen" Provinzen an der spanischen Peripherie machte im Ansatz jeden Akt zur Verteidigung der Minderheitenkulturen bereits zu einem Ausdruck der Dissidenz gegenüber dem autoritären Regime. Nach und nach gelang es oppositionellen Akteuren, diese kulturelle Dissidenz für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Die Durchführung antifranquistischer Mobilisierungen im Namen der unterdrückten Nationalitäten gewährte ihnen den Zugriff auf ein großes, in seiner gesellschaftlichen Bandbreite durchaus als genuin "populistisch" zu bewertendes Reservoir legitimatorischer Ressourcen. Demokratische und autonomistisch-nationalistische Zielsetzungen durchdrangen sich gegenseitig immer mehr, und ebendiese Durchdringung sollte sich als wesentlicher Faktor bei der Destabilisierung des Regimes "von unten" erweisen. Während, aus einer gesamtspanischen Perspektive betrachtet, selbst das Anwachsen des oppositionellen Mobilisierungspotentials während der letzten Jahre der Diktatur nicht darüber hinwegtäuschen konnte, daß der Antifranquismus "es zu keinem Zeitpunkt erreichte, die Gestalt einer großen politischen Massenbewegung anzunehmen" (Solé Tura 1985: 53), vermittelten Katalonien und das Baskenland ein anderes Bild: Die aktiven Befürworter eines klaren Bruchs mit der autoritären Herrschaftsordnung verfügten hier über massiven Rückhalt in der Bevölkerung, wie spätestens die Ergebnisse der ersten demokratischen Wahlen 1977 belegten. In den zwei Peripherien reichten die Ausmaße der antifranquistischen Proteste um 1975 tatsächlich an die Dimensionen von Massenbewegungen heran. Trotz ihrer regionalen Begrenztheit sorgten diese Massenbewegungen dafür, daß die Demokratisierung des Regimes

und die territorialpolitische Umgestaltung des spanischen Staates (letztere noch weitgehend als abstrakte Folge einer Anwendung des Autonomieprinzips verstanden) auch außerhalb des unmittelbaren Wirkungsbereichs der "historischen" Ethnonationalismen zu zwei Seiten ein und derselben Medaille wurden. Bezeichnenderweise erfaßte im Übergang zur Demokratie eine Welle "neuer" Regionalismen und Nationalismen, die in einigen Fällen sehr um die Betonung eines eigenständigen Profils gegenüber den katalanischen und baskischen "Vorreitern" bemüht waren, über die traditionellen antizentralistischen Hochburgen im Norden und Nordosten des Landes hinaus ganze Teile Spaniens.¹⁹

Die Entwicklungen in den Peripherien hatten für den politischen Kontext, in dem die Demokratisierung einsetzte, weitreichende Konsequenzen: Die Krise des autoritären Regimes korrespondierte zusehends mit einer Krise der ihm übergeordneten Formen zentral- und nationalstaatlicher Herrschaftsorganisation. Dem Versuch einer nachträglichen Konsolidierung eines auf prekären Fundamenten erbauten Nationalstaats mit nichtdemokratischen Mitteln blieb trotz des epochalen Einschnitts, den die Franco-Ära in der spanischen Geschichte darstellt, der Erfolg versagt. Mehr noch als ein knappes halbes Jahrhundert zuvor, nach dem Sturz der Primo de Rivera-Diktatur, nahm der *stateness issue* nach 1975 einen herausragenden Platz auf der Problemagenda des beginnenden demokratischen Wandels ein: Im Baskenland strebten gewichtige Sektoren im nationalistischen Spektrum offen die Lösung vom spanischen Staatsverband an, innerhalb der katalanischen Opposition herrschte Konsens über die Priorität des Ziels der Wiedererlangung der Autonomie, und in mehreren anderen Regionen schienen (mikro)nationalistische Positionen erstmals aus ihrem ehemals auf kleine Gruppen von "Provinzintellektuellen" beschränkten politischen Schattendasein herauszutreten. Jenseits der Grenzen, die sich zu analytischen Zwecken zwischen der Transformation eines politischen Regimes und einer Transformation der Staatsstrukturen wohl ziehen lassen, machte es die Dynamik des Postfranquismus in Spanien unvermeidlich, daß beide Prozesse in der Periode demokratischen Umbruchs zusammenliefen und in engster Wechselbeziehung zueinander standen.

19 Auch außerhalb des Baskenlands und Kataloniens, etwa in Galicien, Andalusien, Valencia oder Aragón, haben regionale Nationalismen oder Regionalismen zum Teil eine längere Vorgeschichte, erreichten jedoch kaum größere politische Bedeutung gegenüber den etablierten gesamtspanischen Akteuren. Ein ausführliches "Gesamtpanorama" der spanischen Nationalismen in der Zeit der II. Republik zeichnet der von Beramendi und Máiz (1991) herausgegebene Sammelband.

4.3 Die *transición democrática* - ein Regimeumbau

Im Gegensatz zu anderen westeuropäischen Industriegesellschaften, die seit den späten 60er Jahren zu Schauplätzen "ethnischer Revivals"²⁰ geworden waren, erfolgte in Spanien die politische Reaktion des Zentrums auf die wachsende Mobilisierung der Peripherien im Rahmen eines Demokratisierungsprozesses, dessen charakteristische Merkmale gerade auch hinsichtlich der Neuregelung der territorialen Machtverteilung nachhaltig zur Geltung kamen. Die Umgestaltung der Zentrum-Peripherie-Beziehungen war dabei nicht Konsequenz unilateraler Vorstöße - wie etwa im Fall der Unabhängigkeitserklärungen mehrerer ex-sowjetischer Republiken - und nur bedingt Resultat bilateraler Verhandlungen zwischen einzelnen Regionen und der Zentralregierung, sondern vor allem ein integraler Bestandteil eines "multilateral" geschnürten Demokratisierungspakets. Der Grundriß der Autonomiebestimmungen wurde im Rahmen eines Regimewechsels entworfen, der sich auf der Ebene des Gesamtstaats abspielte. Die spezifische politische Dynamik im Baskenland und in Katalonien, die nach 1977 auch in der Herausbildung eigenständiger Parteiensysteme ihren Niederschlag finden sollte, brach sich an der übergreifenden Dynamik der spanischen Transition. Auf diese wirkte sie zwar wiederum gleichzeitig ein; die Hauptbühne des politischen Geschehens befand sich de facto jedoch weiterhin in Madrid, wo sich mit dem Machtapparat auch die Entscheidungsinstanzen konzentrierten, und nicht in Bilbao oder Barcelona. Die gravierenden Strukturprobleme, die sich aufgrund der kulturellen Heterogenität der spanischen Gesellschaft stellten, wurden über die gesamtstaatlich vorgegebene politische Handlungsebene "gefiltert", was implizierte, daß die postautoritäre Institutionalisierung ethnoterritorialer Konflikte der politischen Kräftebalance nach Francos Tod und dem von dieser Kräftebalance geprägten Typ des Regimewandels entsprach. Es scheint auf jeden Fall unerläßlich, wenigstens summarisch die wesentlichen Momente der nachfranquistischen *transición* zu beleuchten, um zu einem angemessenen Verständnis der Genese des Staats der Autonomen Gemeinschaften zu gelangen. Auf eine pointierte Kurzformel gebracht, ist der *Estado de las Autonomías* nichts anderes als das Produkt der - nicht immer harmonisch verlaufenden - Abstimmung zwischen den Forderungen der politischen Repräsentanten der historischen Nationalitäten und den Zugeständnissen derjenigen zentralstaatlichen Akteure, die den Prozeß des Regimewechsels in hohem Maße kontrollierten.

Das Zusammentreffen einer Krise der Politikanpassung und einer Krise der Führungsnachfolge führte in Spanien zunächst nur zu einem partiellen Regimezusammenbruch. Trotz der Aufnahme einiger reformorientierter Persönlichkeiten in das Kabinett stand die erste nachfranquistische Regierung unter Carlos Arias Navarro noch ganz unter dem Vorzeichen

20 Für eine detaillierte und äußerst instruktive Darstellung der soziopolitischen Voraussetzungen und Hintergründe dieser ethnolinguistischen Revivals vgl. Ailardt 1979.

der Kontinuität gegenüber der alten politischen Ordnung. So sah Arias Navarro selbst, bezeichnenderweise letzter Ministerpräsident unter Franco und erster Ministerpräsident nach Franco, seine Hauptaufgabe darin, das Erbe des *Caudillo* - die nach dem Bürgerkrieg festgeschriebenen Machtverhältnisse - gegen die "Feinde Spaniens" - die im Bürgerkrieg Besiegten - zu verteidigen (vgl. Preston 1986: 104). Bald zeigte sich, daß die Reformbereitschaft der neuen Regimeführung über eine halbherzige Öffnung der weiterhin autoritär reglementierten politischen Institutionen, über die Etablierung einer "*democracia a la española*" (Ortega Díaz-Ambrona 1984: 24) unter Ausschluß der Opposition, nicht hinausging: "Arias attempted in Spain what Marcello Caetano attempted in Portugal: to maintain the fundamental structure of the regime after the death of the dictator, while making those changes that seemed essential for him to stay in power." (Coverdale 1979: 43)

Das von Arias betriebene Projekt eines abgemilderten "Franquismus ohne Franco" erwies sich jedoch als politisch nicht mehr durchsetzbar. Einerseits hatte der Tod Francos ein mehr als nur symbolisches Vakuum an der Spitze des autoritären Spanien hinterlassen und erwartungsgemäß einen sprunghaften Anstieg oppositioneller Proteste nach sich gezogen. Anfang 1976 erfaßte eine Welle politischer Streiks die industriellen Zentren um Barcelona, Bilbao und Madrid; gingen bereits 1975 14,5 Mio. Arbeitsstunden durch Streiks verloren, waren es im Folgejahr mit 150 Mio. zehnmal so viele (vgl. Maravall 1984: 27). In den Großstädten kam es fortwährend zu ungenehmigten Großdemonstrationen, deren Teilnehmer im wesentlichen eine politische Generalamnestie und die vorbehaltlose Anerkennung demokratischer Freiheiten verlangten; in den Peripherien gesellte sich die Forderung nach Autonomie zu den zwei anderen Hauptanliegen. Im Baskenland hatte das Aufeinandertreffen der Kompromißlosigkeit der radikalen Nationalisten und der Brutalität der von den spanischen Sicherheitskräften ausgeübten Repression eine bürgerkriegsähnliche Situation geschaffen. Schließlich gelang es dem politisch organisierten antifrquistischen Spektrum ungeachtet seiner auf gesamtspanischer Ebene fortbestehenden Fragmentierung und Schwäche erstmals, mit der *Coordinación Democrática* eine einheitliche oppositionelle Plattform aufzustellen (vgl. Míguez González 1990: 446-479). Andererseits ging das Anwachsen des gesellschaftlichen Demokratisierungsdrucks mit der stetigen Vertiefung der Gegensätze zwischen den Eliten an der Regimespitze einher. Für die im Kabinett Arias Navarro noch einflußreich vertetene Gruppe der *Hardliners*, die ihre Basis vor allem im Kreis der Staatsbürokratie und des Militärs hatte und von der spanischen Öffentlichkeit prägnant als im franquistischen "Bunker" versammelte Fraktion der *inmovilistas* oder *continuistas* etikettiert wurde, kam die Preisgabe des institutionellen Erbes der autoritären Ära schlichtweg nicht in Frage. Demgegenüber sahen die *Softliners* in einer "von oben" mitgesteuerten Regimetransformation die einzige gangbare Alternative zu einem radikaleren politischen Umbruch. Umstritten waren innerhalb dieser Gruppe nur Tempo und Reichweite des einzuleitenden Wandels; dementsprechend kann innerhalb der *Softliners* nochmals zwischen *evolucionistas*,

die eine graduelle Demokratisierung ohne "voreilige" Konzessionen an die Antifranquisten befürworteten und in Manuel Fraga - unter Arias Navarro damals Innenminister, heute demokratisch gewählter Ministerpräsident Galiciens - ihren prominentesten Vertreter hatten, und *reformistas*, die zu umfassenderen Absprachen mit der Opposition bereit waren, differenziert werden.²¹

Die offensichtliche Blockade der politischen Entwicklung führte im Sommer 1976 dazu, daß Arias zurücktreten mußte. Francos Nachfolger als Staatsoberhaupt, König Juan Carlos, der - wie man heute weiß - klar mit reformistischen Positionen sympathisierte, ernannte Adolfo Suárez zum neuen Ministerpräsidenten. Suárez' Amtsantritt erscheint im nachhinein als entscheidender Wendepunkt der *transición*: Um den Widerstand der *Hardliners* im eigenen Lager gegen die Verwirklichung ihrer Reformpläne zu brechen und um das eigene politische Überleben zu sichern, begannen die *Softliners* nun, die Zusammenarbeit mit der Opposition zu suchen.²² Mit der Kabinettsumbildung gewannen die *reformistas* gegenüber den *continuistas* die Oberhand. Das Nahziel der "Reformfranquisten" war die Durchführung eines nicht umsturzartigen Übergangs zur liberalen Demokratie, der die noch bestehende Legalität des alten Regimes so weit wie möglich respektieren sollte, um das Mißtrauen der *Hardliners* und ihrer Anhänger im Sicherheitsapparat und im Militär zu überwinden. Gleichzeitig galt es, über kurz oder lang auch das Gros der oppositionellen Gruppierungen in dieses Projekt einzubeziehen. Die Erfolgchancen einer solchen "Doppelstrategie", die mittlerweile geradezu als paradigmatischer Kern einer paktierten Transition oder eines Regimeumbaus betrachtet werden kann, beruhen auf der Sicherung von "rückwärtsgerichteter" Legitimation gegenüber der autoritären Vergangenheit und dem Erwerb von "vorwärtsgerichteter" Legitimation gegenüber der antizipierten demokratischen Zukunft.²³ Den Auftakt zur erfolgreichen Umsetzung dieser Doppelstrategie in Spanien gab die in der ersten, noch vordemokratischen Amtsperiode Suárez' verabschiedete *Ley para la Reforma Política* (LRP).

Das Gesetz für die Politische Reform²⁴, das im November 1976 mit großer Mehrheit die noch nach franquistisch-korporativen Richtlinien zusammengesetzten *Cortes* passierte,

21 Für eine ähnliche Einteilung der politischen Orientierungen der Regimeeliten nach 1975 vgl. insbes. Giner/Sevilla 1984: 123 f.; vgl. außerdem García San Miguel 1981: 60-69, Medhurst 1984: 32 f. u. Morodo 1985: 83 f.

22 Ganz im Sinne einer These Przeworskis (1986: 56): "... the first critical threshold in the transition to democracy is precisely the move by some group within the ruling block to obtain support by forces external to it."

23 Ich folge hier der Unterscheidung zwischen "backward" und "forward legitimation", die Di Palma (1980: 170) am Beispiel der südeuropäischen Regimewechsel entwickelt.

24 Das Gesetz ist vollständig abgedruckt in Antoni 1981: 307-309.

fürte im Vorgriff auf die Abhaltung freier Wahlen wesentliche Prinzipien liberaler Demokratien wie Anerkennung der Volkssouveränität und des Parteienwettbewerbs ein. Damit legte es den Grundstein für die Aufhebung der autoritären Herrschaftsordnung (vgl. Malefakis 1982: 226). Das alles andere als repräsentative Ständeparlament des alten Regimes votierte mit der Annahme der Regierungsvorlage in der Tat für seine eigene Abschaffung, beging also gleichsam einen politischen "Kollektivselbstmord" (Preston 1986: 126). Dieser Umstand verliert viel von seiner Rätselhaftigkeit, wenn man bedenkt, daß zahlreiche *Cortes*-Mitglieder bei der Abstimmung die Einsicht in die Notwendigkeit tiefgreifender institutioneller Veränderungen mit der keineswegs unberechtigten Hoffnung auf ein politisches Überleben unter dem Nachfolgeregime verbanden. Bezeichnenderweise schienen sich sogar hartgesottene Altfranquisten mit den absehbaren Folgen des Gesetzes abzufinden. So erklärte einer der wenigen in Suárez Kabinett verbliebenen *Hardliners*, der als Marineminister amtierende Admiral Pita da Veiga: "Ich habe ein ruhiges Gewissen, weil die demokratischen Reformen der franquistischen Legalität gemäß ausgeführt werden."²⁵

Nachdem die LRP die *Cortes* passiert hatte, wurde sie im Dezember 1976 in einem Referendum endgültig ratifiziert. Für die demokratische Opposition, die am Zustandekommen des Gesetzes in keiner Weise beteiligt worden war und die daher zur Stimmenthaltung in der Volksabstimmung aufgerufen hatte, erwies sich deren Ausgang als eine Niederlage. Bei einer Gesamtbeteiligung von fast 80% erhielt die Vorlage 94% Ja-Stimmen. Die Zahl der Enthaltungen erreichte nur im Baskenland und, wenn auch in viel geringerem Maße, in Katalonien ein signifikantes Niveau (siehe die in Tabelle 1 aufgeführten Ergebnisse des Referendums über die LRP). Die *Softliners* um Suárez befanden sich angesichts des raschen Erfolgs bei der Umsetzung ihrer Reformpläne nun in einer ausgesprochen günstigen Position, um die politische Kontrolle über den weiteren Verlauf der Demokratisierung zu wahren. Im Bewußtsein ihrer Stellungsgewinne begannen sie, die Kontakte zur Opposition zu intensivieren. Aus deren Reihen formierte sich eine Verhandlungskommission, die einen Großteil des antifranquistischen Spektrums abdeckte. Mit den ersten Gesprächen zwischen Regierungs- und Oppositionsvertretern zur Vorbereitung freier Wahlen, deren demokratische Legitimation aus Regierungssicht notgedrungen auch von der Teilnahme ehemaliger Regimegegner abhing, trat die *transición* in eine entscheidende neue Etappe, die von der Kooperation zwischen den Repräsentanten einst verfeindeter politischer Lager gekennzeichnet war.

25 Zitiert nach Preston 1986: 127.

Tabelle 1: Ergebnisse des Referendums über die *Ley para la Reforma Política* 1976 - Spanien, Katalonien und Baskenland

	Stimmbeteiligung (%)	Ja-Stimmen (%)
Spanien insgesamt	77,7	94,1
Katalonien	74,1	93,4
Baskenland	53,9	91,2

Quelle: Maravall/Santamaría 1985: 94

Die Suárez-Exekutive schuf den rechtlichen Rahmen für die Legalisierung politischer Parteien, dehnte den von politischen Amnestiemaßnahmen betroffenen Personenkreis aus und löste das *Movimiento* und die unter der Diktatur eingerichteten korporativen Staatsgewerkschaften auf. Im Gegenzug rückte die Opposition von ihrer einstigen Hauptforderung nach der Bildung einer provisorischen Regierung unter Einschluß antifranquistischer Kräfte ab und verzichtete stillschweigend darauf, die 1975 wiederhergestellte Monarchie zur Zielscheibe ihrer politischen Angriffe zu machen. Die Kompromißbereitschaft eines Großteils der oppositionellen Gruppierungen - allen voran Sozialisten und Kommunisten - nahm in dem Maße zu, wie sich 1977 die Anzeichen einer hinter den Kulissen stattfindenden Kraftprobe zwischen *reformistas* und *continuistas* mehrten. Die Zulassung der Kommunistischen Partei im April 1977 löste heftige Proteste hochrangiger *Hardliners* innerhalb der Streitkräfte aus, die im Kommunismus neben der "separatistischen Gefahr" nach wie vor die Hauptbedrohung für die innere Ordnung Spaniens erblickten. Die Spannungen und die Nervosität an der Regimespitze nach der Legalisierung des PCE (vgl. Colomer 1990: 86 f.) beschworen in der *transición* erstmals deutlich das Gespenst der Putschgefahr und Involution herauf. Die Angst vor rechten Destabilisierungsbestrebungen trug fortan wesentlich dazu bei, Vorbehalte in der demokratischen Opposition gegenüber der Tolerierung von Suárez' Politik des Regimewandels durch schrittweise Reformen abzubauen.

Die Existenz sogenannter *poderes fácticos*, die sich als "unsichtbarer Dritter" in das Spiel zwischen Regierung und Opposition einschalteten, war - was heute in Vergessenheit geraten ist - für den Verlauf der spanischen Demokratisierung alles andere als von untergeordneter Bedeutung. Solche "faktische Gewalten" wirken in Perioden nachautoritären Umbruchs als potentielle Veto-Mächte, die sich der Kontrolle der "offiziellen" politischen Akteure entziehen und mit heimlichen oder offenen Interventionsdrohungen das Tempo eines Regimewechsels verlangsamen können. Ihr Festhalten an vordemokratisch begründeten

Privilegien behindert die "Umwandlung" unilateraler in multilaterale Kontingenz während einer Transition. Das herausragende Beispiel eines *poder fáctico* im postfranquistischen Spanien sind die Streitkräfte.²⁶

Das Franco-Regime war zwar keine reine Militärdiktatur²⁷, doch das Militär bildete von Anfang an eine der Hauptstützen der autoritären Herrschaftsordnung. Das Führungspersonal der Streitkräfte diente als wichtiges Rekrutierungsbecken für die Besetzung von Spitzenpositionen in Politik und Verwaltung: Von den insgesamt 114 unter Franco berufenen Kabinettsmitgliedern waren 40 Militärs, die zudem ihre Ministerämter überdurchschnittlich lange innehatten. Der Aufgabenbereich der Truppen war de facto eher innen- als außenpolitisch definiert. Formal wurde der 1936 erklärte Kriegszustand bis 1963 nicht aufgehoben, und auch danach noch unterlag ein Großteil der "Rechtsprechung" über politische Delikte der Militärgerichtsbarkeit (vgl. Busquets 1982: 170 f., 179). Die militärischen Befehlshaber konnten aufgrund des hohen Grads an korporativer Autonomie, über das die Truppen weiterhin verfügten, und aufgrund der von ihnen monopolisierten Ressourcen zur Androhung und Ausübung von Gewalt zu Beginn der Auflösung der Diktatur als mächtigste franquistische "Familie" gelten.

Bereits frühzeitig wurden die Vorbehalte deutlich, die innerhalb der Führung der Streitkräfte gegenüber Suárez' Reformmaßnahmen bestanden. Unter den 59 (von insgesamt 530) Abgeordneten, die im November 1976 gegen die LRP gestimmt hatten, befanden sich nahezu alle Generalleutnants, die in den korporatistisch zusammengesetzten *Cortes* des alten Regimes das Militär "organisch" repräsentierten (vgl. Busquets 1982: 151 f., Gomáriz 1979a: 74). Der Geist der Bürgerkriegszeit war in den Kasernen auch nach vierzig Jahren noch allgegenwärtig. Die Wahrung der franquistischen Legalität zu Beginn der Transition und die vom König als Staatsoberhaupt und Oberkommandierenden der Streitkräfte verkörperte "rückwärtsgerichtete" Legitimität trugen zwar maßgeblich dazu bei, die politischen Interventionsgelüste von Offizieren und Generälen zu bremsen. Dennoch mischten sich hohe Militärs, angetrieben von Antikommunismus und einem extremen Mißtrauen gegenüber den Forderungen der Nationalisten in den Peripherien, die sie als dramatische Bedrohung der unverletzlichen territorialen Integrität Spaniens und der "Einheit des Vaterlands" betrachteten, immer wieder in innenpolitische Angelegenheiten ein. Dabei nahmen sie die Zuspitzung der Situation im Baskenland und den Umstand, daß Armeeangehörige in zunehmendem Maße ETA-Attentaten zum Opfer fielen, zum unmittelbaren Anlaß dafür, ihre Skepsis gegenüber dem im Gang befindlichen Transformationsprozeß zu artikulieren.

26 Im Kontext der spanischen *transición* wurde der Ausdruck *poderes fácticos* schon beinahe als Synonym für das Militär als wichtigste Veto-Macht gebraucht (vgl. Giner/Sevilla 1984: 126).

27 Selbst in der "militanten" Etablierungsphase des Regimes wirkten etwa Kirche und *Movimiento* als Gegengewichte zum Militärapparat (vgl. Gomáriz 1979: 24).

Den ersten Regierungen der *transición* gelang es nur mit Mühe, das Militär zu größerer politischer Zurückhaltung zu bewegen. Seit seinem Amtsantritt hielt Suárez regelmäßige Konsultationen mit der Armeeführung ab, setzte die Erhöhung der öffentlichen Ausgaben zur Professionalisierung und Modernisierung der Streitkräfte als kompensatorisches Mittel ein, um deren Vertrauen zu gewinnen, und versuchte mit äußerster Behutsamkeit, Schlüsselpositionen auf Kommandoebene mit loyalen Militärs zu besetzen (vgl. Boyd/Boyden 1985: 101). Trotzdem machte die Herstellung zivilistischer Kontrolle über das Heer nur langsame Fortschritte. Nach der von einigen Generälen als "Verrat" an der politischen Erbschaft der Franco-Ära interpretierten Legalisierung des PCE mehrten sich ab 1977 die Anzeichen einer von den *Hardliners* in den Streitkräften eingeleiteten konspirativen Offensive zur Destabilisierung des Übergangsprozesses. In den Reihen des Militärs wurden zwischen 1978 und 1982 mindestens fünf antidemokratische Putschvorhaben geplant. Eines von ihnen führte am 23.02.1981 zum *Tejerazo*, zur spektakulären Besetzung des Madrider Parlaments durch Einheiten der *Guardia Civil*.²⁸

Das Einvernehmen darüber, bei der Zurückdrängung des militärischen Einflusses auf die politische Entwicklung größte Vorsicht walten zu lassen, reichte während der *transición* von Reformfranquisten bis hin zu den Kommunisten. Bis zum Putschversuch von 1981 konnten Armeeingehörige, die an geplatzten antidemokratischen Komplotts beteiligt waren, damit rechnen, von den für sie zuständigen Militärgerichten mit großer Milde behandelt zu werden. Erst nach dem sozialistischen Wahlsieg im Herbst 1982 büßte die Militärhierarchie spürbar an Möglichkeiten zur Einflußnahme in das politische Geschehen ein. Die Interessen der Streitkräfte blieben selbst bei der Ausarbeitung der Verfassung von 1978, des Dokuments, das symbolisch die endgültige Überwindung autoritärer Verhältnisse signalisieren sollte, nicht unberücksichtigt (vgl. Busquets 1982: 156 f.). So heißt es in Artikel 8 des Einleitungsabschnitts zur Rolle des Militärs in der neuen Demokratie bezeichnenderweise:

"Den Streitkräften ... obliegt es, die Souveränität und Unabhängigkeit Spaniens zu gewährleisten und seine territoriale Integrität und verfassungsmäßige Ordnung zu verteidigen."²⁹

Von den Verfassungsvätern war der Passus als Geste der Vorsicht und als beschwichtigende symbolische Konzession an die Reihen der Generäle konzipiert worden. Die *appeasement*-Signale der neuen demokratischen Eliten hatten jedoch nur begrenzten Erfolg: Teile der Armeeführung leiteten aus der Formulierung den Anspruch ab, sich weiterhin als politische Aufsichtsinstanz betätigen zu können, und trotz der besonderen Würdigung der Aufgaben der Streitkräfte im Verfassungstext erhielt dieser von keinem der drei vom König zu Senatoren

28 Für eine materialreiche und kritische Dokumentation zum Phänomen des Putschismus während der *transición* vgl. Morales/Celada 1981.

29 Zitiert nach Antoni 1981: 315.

ernannten hohen Militärs, die offenbar ihren Unmut über die konstitutionellen Autonomieregelungen zum Ausdruck bringen wollten, ein positives Votum (vgl. Boyd/Boyden 1985: 106, Preston 1984: 180).

Ungeachtet der sich im Umfeld der "faktischen" Gewalten verdichtenden Vorbehalte gegenüber der Richtung des Regimewechsels hatten die Gespräche der Exekutive um Suárez mit Vertretern der Opposition den Weg zur Aufhellung des gesellschaftlichen Rückhalts, den die verschiedenen "offiziellen" politischen Akteure für sich beanspruchen konnten, über die Abhaltung demokratischer Wahlen freigemacht. Jede Transition erreicht mit den *founding elections* eine qualitativ neue Stufe: Die öffentliche Bereinigung der politischen Kräftekonstellation durch die Wahlergebnisse legt die Grundsteine für die weitere Strukturierung des neuen Regimes. Gleichzeitig führt die Ausrufung von Wahlen in der Regel dazu, daß Parteien zu den Hauptprotagonisten einer Demokratisierung werden und gegenüber mobilisierten Sektoren der Zivilgesellschaft - seien es soziale Bewegungen, Gewerkschaften oder nur auf lokaler Ebene operierende Basisgruppen - Dominanz erlangen. Die Eliten der hegemonialen Parteien stellen dabei häufig angesichts neuer Prioritäten vorherige Mobilisierungsimperative zurück und versuchen, den prekären Prozeß politischen Wandels in (von ihnen) kontrollierte Bahnen zu lenken (vgl. O'Donnell/Schmitter 1986: 58).

Die in Tabelle 2 zusammengestellten Ergebnisse der im Juni 1977 durchgeführten spanischen *founding elections* kamen letztlich einer Sanktionierung des Projekts des Regimeumbaus durch eine klare Mehrheit der Wähler gleich. Zwischen den Blöcken der Rechten und der Linken im neuen Parlament, dessen Bedeutung durch die Tatsache, daß ihm verfassungsgebende Kompetenzen zufielen, noch unterstrichen wurde (vgl. Capo Giol 1981: 155), herrschte ein annäherndes Machtpatt. Nicht ganz unbeteiligt am Zustandekommen dieses Machtpatts war das von der Regierung Suárez gegenüber der Opposition durchgesetzte Verhältniswahlrecht mit stark korrigierter Proportionalität, das die bevölkerungsarmen ländlichen Provinzen im Zentrum und Westen des Landes - und damit die potentiell konservativeren Segmente der Wählerschaft - gegenüber den urban-industriellen Ballungsgebieten deutlich überrepräsentierte. Die Regimereformer, die die Kontrolle über den Verlauf der politischen Transformationen nicht aus der Hand geben wollten, erschwerten so einen Erfolg der Linksparteien.³⁰ Sieht man von derlei "wahlrechtskosmetischen" Details ab, stachen an den Wahlergebnissen nicht zuletzt einige verblüffende Parallelen zum Ausgang der letzten Wahlen unter der Zweiten Republik ins Auge, etwa hinsichtlich der sozialen und geographischen Verteilung politischer Präferenzen oder der Tendenz zum Gleichgewicht zwischen den Gruppierungen der Rechten und der Linken (vgl. Martínez Cuadrado 1980: 63-65). Anders als vor Ausbruch des Bürgerkriegs war die Situation diesmal allerdings nicht

30 Vgl. Caciagli 1986: 42 f. In der altkastilischen Provinz Soria vertrat ein Abgeordneter 25.000 Wähler, im Wahlkreis Barcelona betrug das Verhältnis dagegen eins zu 90.000.

durch eine Dynamik der zunehmenden politischen Distanz und sich zuspitzenden Konfrontation zwischen zwei großen parteiübergreifenden Blöcken gekennzeichnet. Vielmehr resultierte aus den *founding elections* ein Parteiensystem, das sich bis zum politischen Erdbeben, den die Wahlen von 1982 verursachten, als polarisierter Pluralismus mit klarer Dominanz der zentripetalen Optionen charakterisieren ließ.³¹ Zudem erzeugte das Fehlen einer parlamentarischen Regierungsmehrheit günstige Ausgangsbedingungen für das Zustandekommen breiter, über die Parteiengrenzen hinweg reichender Kompromisse in der nun unmittelbar anstehenden Periode der Verfassungsgebung.

Tabelle 2: Ergebnisse der spanischen Parlamentswahlen von 1977

Listen	%	Sitze
UCD	34,6	166
PSOE-PSC ¹	33,7	124
PCE-PSUC	9,4	20
AP	8,3	16
CiU	3,8	13
PNV	1,7	8
ERC	0,8	1
EE	0,3	1
Sonstige ²	0,2	1
Listen ohne parlamentar. Vertretung	7,2	

¹ einschl. PSP

² Unabhängige Aragóns

Quelle: Caciagli 1986: 132

Paradoxerweise war der Eintritt in eine Phase freien Parteienwettbewerbs für die spanische Rechte trotz ihrer 40 Jahre lang währenden Alleinherrschaft zunächst mit größeren Schwierigkeiten verbunden als für die Linke: Die Etablierung eines konservativ-reaktionären Machtmonopols unter Franco hatte den Erhalt oder Neuaufbau konkurrenzfähiger politischer

31 Vgl. Linz 1980a: 118 f. Für einen erschöpfenden Bericht mit umfangreichem empirischen Datenmaterial über Entstehung und Entwicklung des spanischen Parteiensystems im Zeitraum 1977-1979 siehe Fundación FOESSA 1981.

Organisationen auf der Rechten gewissermaßen überflüssig gemacht. Sozialisten und insbesondere Kommunisten konnten dagegen nach 1975 immerhin an ihre Aktivitäten im Untergrund anknüpfen. Die *Unión de Centro Democrático* (UCD), 1977 und 1979 stärkste Partei vor dem PSOE und klar dominante Rechtsformation, wurde anlässlich der ersten Wahlen von der Exekutive aus geradezu ad hoc konstituiert. Die Zentrumsunion, die politische Achse der spanischen Transition, agierte bis 1982 nicht nur als Regierungspartei - sie war im wortwörtlichsten Sinne die Partei der Regierung.

Die UCD entstand im Frühjahr 1977 aus dem Zusammenschluß der von Suárez angeführten Reformfranquisten mit mehreren kleinen Gruppierungen der gemäßigten Opposition (vgl. de Esteban/López Guerra 1982: 87).³² Die Partei trat von ihrer Gründung an eher als im Bereich der politisch-administrativen Institutionen verankerte Honoratiorenvereinigung denn als moderne politische Großorganisation in Erscheinung und konnte sich nie vom Geburtsfehler eines exzessiven Personalismus befreien (vgl. Gunther u.a. 1986: 102; Huneus 1985: 146 f.). Der ungewöhnliche Entstehungshintergrund der UCD als Sammelbecken für Vertreter moderater Positionen sowohl aus dem exfranquistischen wie aus dem antifranquistischen Lager brachte einen entsprechenden ideologischen Eklektizismus mit sich, der christdemokratische, liberale und hauptsächlich an der Figur Suárez' ausgerichtete populistische Programm-Versatzstücke lose nebeneinanderstellte. Den Initiatoren der Partei ging es ursprünglich auch weitaus weniger um die Umsetzung ideologisch klar definierter Vorgaben als um die Schaffung einer politischen Auffangstation für die reformbereiten Sektoren im spätfanquistischen Establishment (vgl. Amodia 1983: 20 f.). Die UCD war in allererster Linie das Vehikel, das den Architekten des spanischen Regimeumbaus zum Machterhalt verhelfen sollte. Dabei erwies sich der Einsatz des vom alten Regime übernommenen institutionellen Apparats in Verbindung mit der Kooptation einzelner Persönlichkeiten aus dem Kreis der ehemaligen Opposition durchaus als Erfolgsrezept.

Im Gegensatz zur Volksallianz Manuel Fragas gelang es der UCD nahezu aus dem Stand, sich als *catch-all party* zu profilieren. Die Haltung der als politisches Sprachrohr der *evolucionistas* konstituierten *Alianza Popular* (AP) gegenüber dem Demokratisierungsprojekt war von zahlreichen Ambivalenzen geprägt. Von ihren Gründern um Fraga herum eigentlich als große liberal-konservative Volkspartei konzipiert (vgl. Buse 1985: 71), vermochte es die AP nicht, gegenüber dem Gros der demokratisch eingestellten Öffentlichkeit den Makel des Neofranquismus abzustreifen. Mindestens bis in die 80er Jahre hinein, bis zu ihrer Umbenennung in *Partido Popular* und der damit korrespondierenden Öffnung zur Mitte hin nach dem Zusammenbruch der UCD, wurde sie überwiegend als Nachhut einer vergangenen Epoche wahrgenommen (vgl. López Pintor 1985: 199). Beide Rechtsparteien waren In-

32 Der Volksmund bezeichnete diese an Einzelpersönlichkeiten orientierten Gruppierungen spöttisch als "Taxi-Parteien", weil sich die geringe Anzahl ihrer Mitglieder problemlos in einem Taxi unterbringen ließ.

strumente zur Integration alter Eliten in das neue Regime. Der Anteil der 1977 gewählten AP- und UCD-Parlamentarier, die den franquistischen *Cortes* angehört hatten, betrug 80% bzw. 20%. Bei der UCD stieg die Zahl der Abgeordneten, die bereits unter Franco politische Mandatsträger gewesen waren, wenn man Tätigkeiten "in den mittleren Sphären der zentralen Exekutivgewalt sowie in den Bereichen der Kommunalverwaltung und des Gewerkschaftsapparats" (del Campo u.a. 1982: 38) zugrundelegt, immerhin schon auf 44%. Auf Regierungsebene erhöhte sich der Anteil noch: mindestens 60% der Minister in den von Suárez zwischen 1976 und 1981 gebildeten Kabinetten hatten bereits im politisch-administrativen System des Franquismus hohe Ämter bekleidet.³³ Das eklatante Scheitern nicht mit dem alten Regime identifizierbarer liberaler und christdemokratischer Optionen bei den *founding elections* zeigte den fehlenden gesellschaftlichen Rückhalt rechts von Kommunisten und Sozialisten stehender politischer Kräfte an, die sich außerhalb des franquistischen Einflußbereichs befanden. Die gemäßigten Nationalisten im Baskenland und in Katalonien stellten in diesem Zusammenhang klare Sonderfälle dar. Auf die politische Konstellation in den zwei Peripherien gehe ich ausführlicher in den Folgekapiteln ein. Hier möchte ich mich daher auf eine kurze Darstellung der relevanten gesamtstaatlichen politischen Akteure, die wiederum wichtige Rahmenbedingungen für die Strategiebestimmung der regionalen Nationalisten setzten, in der Transitionsperiode beschränken.

Zwar litt die Rechte unter anfänglichen Organisationsschwierigkeiten, doch kam ihr andererseits der Umstand zugute, daß die politischen Ressourcen der Opposition auf gesamtspanischer Ebene nur sehr begrenzt waren. Der Erfolg des von Suárez betriebenen Projekts einer "Selbsttransformation" des alten Regimes war nicht zuletzt dem Fehlen einer breiten und einheitlichen antifranquistischen Bewegung zu verdanken. Kritische Beobachter auf der Linken charakterisierten "die vom Franquismus hervorgebrachte Protestkultur (als) eine partikularistische Kultur, in der die Gruppen mobilisiert werden, weil sie damit rechnen, ihren unmittelbaren Interessen nach kurzfristige Vorteile zu erzielen." (Paramio 1984: 437) Der "von unten" ausgeübte Demokratisierungsdruck reichte nie aus, um die Regierungen der Transitionsphase massiv in Bedrängnis zu bringen, und ging letzten Endes von einem eher schmalen Bevölkerungssektor aus (vgl. Maravall 1984: 28).

Von der relativen Schwäche eines traditionsgesättigten und einst betont kämpferischen Antifranquismus legte das unerwartet schlechte Abschneiden des *Partido Comunista de España* (PCE) bei den *founding elections* unmißverständlich Zeugnis ab. Die Kommunisten konnten für sich in Anspruch nehmen, die Speerspitze des organisierten Widerstands gegen die Diktatur gewesen zu sein. Zu Beginn der Demokratisierung verfügten sie faktisch als einzige Gruppierung in Spanien über einen funktionierenden Apparat. Keine der übrigen

33 Vgl. zu diesen Zahlen del Campo u.a. 1982: 38, 50 u. Huneus 1985: 169 f., 206. Allgemein läßt sich festhalten, daß hochrangige franquistische Funktionäre eher von der AP, mittlere Eliten eher von der UCD absorbiert wurden.

wieder legalisierten oder neu entstandenen Parteien kam auch nur entfernt an die annähernd 200.000 Mitglieder des PCE heran (vgl. Bell 1983: 68; Caciagli 1986: 30). In Anbetracht dieser relativen Startvorteile mußten die knappen 10% der Stimmen, die der PCE 1977 erhielt, für die Partei eine Enttäuschung darstellen. Die Enttäuschung erwies sich insoweit als umso größer, als die kommunistische Führung um Generalsekretär Santiago Carrillo bereits seit Ende der 60er Jahre um ein ausgesprochen gemäßigtes politisches Auftreten bemüht war: Der Strategie des PCE nach sollte das autoritäre Regime durch eine "Regierung der nationalen Konzentration" unter Einschluß des bürgerlichen Lagers abgelöst werden, um alte Konfliktfronten zu überwinden. Zugleich erhob sich der PCE zusammen mit der italienischen KP zum Wortführer einer konsequent eurokommunistischen Linie in Westeuropa und sparte nicht mit Kritik an den Demokratiedefiziten des "real existierenden Sozialismus".³⁴ Linksreformistische Inhalte prägten den Diskurs der Partei nach Francos Tod weitaus mehr als traditionelle revolutionäre Botschaften. Der offenkundige Erfolg der Suárezschen *reforma* trug zusätzlich dazu bei, die gemäßigte Orientierung der spanischen Kommunisten noch zu akzentuieren: Um der befürchteten politischen Isolierung im Prozeß des "von oben" kontrollierten Regimewechsels entgegenzuarbeiten, machte die Parteiführung die Zulassung des PCE zu ihrem obersten Ziel. Sie zollte der Legalisierung dann durchaus auch Tribut, indem sie Kampagnen zur Massenmobilisierung einstellte und der Konsolidierung eines aufgrund der Vorbehalte der *poderes fácticos* bisweilen hochgradig prekär erscheinenden Demokratisierungsprozesses höchste Priorität einräumte (vgl. Rodríguez Aramberri 1980: 95).

Durch das moderate Auftreten des PCE intensivierte sich dessen Konkurrenzverhältnis zu den Sozialisten. Beide Gruppierungen versuchten, wahlpolitische Räume zu okkupieren, die sich weitgehend überschneiden. Obwohl sich der *Partido Socialista Obrero Español* 1977 streng genommen noch in einer Phase des Partei(wieder)aufbaus befand³⁵, machten die klaren Präferenzen der spanischen Wählerschaft für Formationen der rechten und der linken Mitte (vgl. Gunther u.a. 1986: 53-58) ihn zur mit Abstand wichtigsten Kraft der Linksopposition, die die Kommunisten in eine unbequeme Nebenrolle abdrängte. Dabei machte sich zweifelsohne bemerkbar, daß der PCE trotz seiner eurokommunistischen Wende und seiner unbestreibaren Mäßigung während der *transición* allein schon wegen der personellen Zusammensetzung seiner Leitungsorgane, in denen - angefangen bei der Figur Carrillos selbst - nach wie vor zahlreiche Aktivisten aus der Bürgerkriegszeit als Exilkader vertreten waren, allzu vergangenheitsfixiert geblieben zu sein schien (vgl. Dorado/Varela

34 Vgl. dazu die programmativen Ausführungen in Carrillo 1977.

35 Zwar war der 1879 gegründete PSOE die älteste der spanischen Parteien, die den epochalen Einschnitt des Franquismus überdauert hatten, doch zählte die aufgrund der Ergebnisse der *founding elections* zweitstärkste Partei des Landes Anfang 1977 kaum mehr als 8.000 Mitglieder (vgl. Maravall 1985: 136).

1989: 262). Die Kommunisten weckten so - ählich wie die von ehemals hochrangigen Franquisten ins Leben gerufene Volksallianz - im kollektiven Gedächtnis großer Teile der spanischen Öffentlichkeit offenbar unliebsame Erinnerungen an die alten Fronten der Bürgerkriegszeit, während sich die Sozialisten als eine personell von Grund auf erneuerte, den veränderten gesellschaftlichen und politischen Gegebenheiten Rechnung tragende Partei der modernen europäischen Linken präsentierten (vgl. Rodríguez Aramberri 1980: 111). Die junge sozialistische Führungsmannschaft um Felipe González, der rasch zum "natürlichen" Antipoden von Adolfo Suárez in der neuen Demokratie avancierte, deutete die Wahlergebnisse von 1977 als Aufforderung, bisherige Grundsatzpositionen eines "radikalen" mediterranen Linkssozialismus aufzugeben und dem PSOE das Profil einer zur Mitte hin offenen Volkspartei sozialdemokratischen Zuschnitts zu geben. Nach einigen parteiinternen Querelen konnte sie sich mit ihrer Linie einer reformistischen oder "sozialliberalen" (Merkel 1989: 652) Kursbestimmung auf einem außerordentlichen Parteitag 1979 durchsetzen. Es steht zu vermuten, daß nicht bloße wahltaktische Überlegungen den Ausschlag für die programmatische Richtungsänderung gaben. Die mit der Abkehr vom Linkssozialismus verbundene Wende der Partei nach 1977 muß auch vor dem Hintergrund eines Transitionsprozesses, der dem PSOE ein hohes Maß an Verhandlungs- und Konzessionsbereitschaft abverlangte, interpretiert werden (vgl. Tezanos 1989: 33, 43). Die Integration von Sozialisten und Kommunisten in das Projekt eines konsensgesteuerten Regimewandels leistete einen substantiellen Beitrag zur Konflikteindämmung durch parteiübergreifende Kooperation (und damit zum Erfolg der *transición* als solcher) im postfranquistischen Spanien. Für den PCE, der mit seiner Bereitschaft zur Mäßigung keinerlei politische Stellungsgewinne erzielen konnte und nach immer virulenteren innerparteilichen Krisen 1982 faktisch mit der UCD zusammenbrach, sollte sich diese Integration allerdings als außerordentlich kostspielig erweisen.³⁶

Auch nach der Verabschiedung der LRP und der Abhaltung von *founding elections* war der politische Transformationsprozeß noch nicht über sein Anfangsstadium hinausgelangt. Die entstehende Demokratie verfügte weiterhin über keinen konstitutionellen Rahmen, und ihr institutioneller Rückhalt beschränkte sich vorerst auf das frei gewählte Parlament. Der Kern der daraus erwachsenden Problematik wurde aus der Sicht der anti-franquistischen Opposition vom katalanischen Staatsrechtler und kommunistischen Abgeordneten Jordi Solé Tura - nach einem Parteiwechsel in den 80er Jahren von 1990 bis 1993 Kulturminister im fünften sozialistischen Kabinett - damals mit folgenden Worten beschrieben:

36 Dementsprechend stellt Preston (1983: 172) fest: "There is a case for arguing that the PCE, in the interests of establishing democracy, let themselves be the victims of their own moderate and accommodating policies." Für den Versuch einer bilanzierenden Erörterung der Rolle der zwei großen spanischen Linksparteien in der Transition vgl. Kraus/Merkel 1993.

"Das franquistische System ist nicht vollständig zusammengebrochen und hat auch kein vollkommenes politisches Vakuum hinterlassen. Es ist teilweise und ungleichförmig zusammengebrochen. Gewiß sind einige seiner kennzeichnenden Institutionen in Verfall geraten. Aber die wichtigsten Apparate des franquistischen Staates bestehen entweder unangetastet fort oder waren nur partiellen Eingriffen ausgesetzt, wobei die bisherige Einführung demokratischer Elemente bei weitem noch nicht ausreicht, um ihre globale Funktionsweise zu modifizieren." (Solé Tura 1978: 20)

Trotz der politischen Signalwirkung, die nach vierzig Jahren demokratischer Enthaltensamkeit von der reibungslosen Durchführung freier und allgemeiner Wahlen zweifelsohne ausging, blieb die *transición* vorläufig ein Prozeß mit ungewissem Ausgang. Meldungen über Putschbestrebungen in den Reihen der *Hardliners* und eine schwere Wirtschaftskrise, die erhebliche Destabilisierungsgefahren für den Regimewechsel mit sich zu bringen drohte, wirkten auf die nun ohne parlamentarische Mehrheit regierenden Reformisten um Suárez wie auf das Gros der Oppositionsgruppierungen als Impulse, an einer Politik der parteiübergreifenden Verständigung festzuhalten. Das annähernde Gleichgewicht zwischen den großen politischen Blöcken in den *Cortes* war ein zusätzlicher Faktor, der die Bereitschaft der Hauptakteure der Transition erhöhte, in der durch die Wahl eines Parlaments mit verfassungsgebenden Funktionen eröffneten Periode kritischer Entscheidungen nach möglichst tragfähigen Kompromißgrundlagen zu suchen. Die Etappe der Transition, in der die Fundamente der neuen spanischen Demokratie errichtet wurden, verlief nach den Imperativen des *consenso*.

Die Politik der Konsensbildung fand zunächst in den von allen relevanten Parteien des Landes - von der Volksallianz bis zu den Kommunisten - unterzeichneten Moncloa-Pakten vom Oktober 1977 ihren ersten greifbaren Niederschlag. Die Pakte verknüpften ein ökonomisches Austeritätsprogramm zur Eindämmung der Rezession mit Maßnahmen zur gewerkschaftlichen Organisationsabsicherung und verpflichteten darüber hinaus die Regierung auf die zügige Ausweitung demokratischer Garantien. Da in den Verhandlungen PCE und PSOE auf der einen, die Zentrumsunion auf der anderen Seite de facto als Stellvertreter von Arbeitnehmer- bzw. Arbeitgeberorganisationen auftraten, sind die Moncloa-Pakte als Wegbereiter des Neokorporatismus in Spanien charakterisiert worden (vgl. Pérez Díaz 1987: 105 f.). Doch lag die eigentliche Bedeutung der Übereinkünfte weniger in den Bereichen der Vermittlung funktionaler Interessen oder der Wirtschaftssteuerung³⁷ als in dem Umstand, daß erstmals nach Francos Tod die Kompromißfähigkeit politischer Akteure mit bis vor kurzem noch kaum überbrückbar scheinenden Differenzen in einem offiziellen Dokument

37 Tatsächlich waren die Erfolge bei der Ausführung des wirtschaftspolitischen Teils der Vereinbarungen eher bescheiden. Für eine Darstellung und Bewertung der Inhalte der Moncloa-Pakte vgl. Schütz/Konle-Seidl 1990: 128-142.

zum Ausdruck kam. Die Pakte erfüllten so die wichtige Symbolfunktion einer gelungenen Generalprobe für die beginnenden Verfassungsverhandlungen.

Zur Ausarbeitung eines ersten Verfassungsentwurfs bestimmte das neugewählte Parlament ein siebenköpfiges Komitee, die *ponencia*. Ihr gehörten drei UCD-Abgeordnete und je ein Vertreter der AP, des PSOE, des PCE und der katalanischen Nationalisten an. Die Schlußredaktion des Verfassungstextes erfolgte auf der Basis der Vorlage der *ponencia* zwischen Mai und Oktober 1978 im Zuge der Beratungen verschiedener parlamentarischer Kommissionen, in denen UCD und PSOE als stärkste Fraktionen den Ton angaben. Nach ihrer Verabschiedung in den *Cortes* wurde die Verfassung, die Spanien als parlamentarische Monarchie und sozialen Rechtsstaat definierte und die wesentlichen normativen Leitprinzipien moderner westlicher Demokratien übernahm, im Dezember 1978 durch ein Referendum ratifiziert.³⁸

Wesentliche Merkmale des spanischen Modells der Regimetransformation fließen in der Politik der Konkordanz während der verfassungsgebenden Periode zusammen. Die treibende Kraft des *consenso* waren Partieliten, die ihre Verhandlungen losgelöst von jedem breiteren Publikum führten. Die Verfassungskommissionen tagten hinter verschlossenen Türen. Wichtige Kompromisse kamen erst im engsten Kreis einiger weniger Spitzenpolitiker, meist aus den Reihen von UCD und PSOE, nach vertraulichen Sondergesprächen zustande. Beratungen innerhalb einer kleinen Gruppe von Führungspersönlichkeiten ersetzten eine die Öffentlichkeit einbeziehende Verfassungsdebatte. Die erzielten Kompromisse wurden der jeweiligen Parteibasis und Wählerschaft als vollendete Tatsachen präsentiert (vgl. del Aguila Tejerina 1982: 96). Zwar bietet ein derartiges Vorgehen gewiß mehr Chancen zur Konsensfindung als die Austragung von Meinungsverschiedenheiten in parlamentarischen Plenarsälen, die im Rampenlicht der Medien stehen. In der Tat waren die spanischen Verfassungsväter imstande, alte und spannungsträchtige Gegensätze, etwa zwischen Monarchisten und Republikanern oder zwischen Katholiken und Laizisten, spürbar zu entschärfen. Aber die fehlende Transparenz bei der Kompromißbildung brachte auch Kosten mit sich. Die in der "Transitionsforschung" erhobene Frage, ob postautoritäre Pakte nicht "undemokratischen Mitteln zu demokratischen Zwecken" (Schmitter 1984) gleichkommen, hat auch im spanischen Fall ihre Berechtigung. Nicht zufällig äußerte sich die gesellschaftliche Reaktion auf das durch Pakte und Konsens begünstigte Fortleben elitenlastiger und oligarchischer Entscheidungsprozeduren an der Spitze des politischen Systems nach 1978 im *desencanto*: Den Mobilisierungswellen während der Anfänge des Regimewechsels folgten nun im Zuge der

38 Zu Entstehungszusammenhang und Inhalten des Verfassungstextes sowie zu den zentralen Themen der konstitutionellen Debatten von 1978 vgl. unter vielen Bonime-Blanc 1987, de Esteban 1989, Peces-Barba 1981 u. Sánchez Agesta 1980.

Entzauberung der jungen Demokratie politisches Desinteresse und partizipatorische Apathie.³⁹

Zudem war es in den unter Konsenszwängen stehenden Verfassungsverhandlungen kaum zu vermeiden, daß in kontroversen Gestaltungsbereichen dilatorische Formelkompromisse an die Stelle von Vorstößen zu einer konsequenten Problemklärung traten.⁴⁰ Wie später zu zeigen sein wird, erwiesen sich etwa die konstitutionellen Bestimmungen, die sich mit dem Thema der Autonomie von Regionen und Nationalitäten befassen, beinahe schon als ein Paradigma der Konfusion und Ambivalenz (vgl. Santamaría 1981: 411). Gerade im Hinblick auf die Regelung besonders umstrittener Punkte erwies sich der *consenso* im nachhinein oft als öffentlich nicht ausgetragener Dissens. Die Logik des parteiübergreifenden Einvernehmens grenzte Minderheitenpositionen aus und verwandelte Fragenkomplexe, deren Bearbeitung sich dem Primat der Übereinkunft versperrte, tendenziell in *non-decision*-Felder.

Indem die Hauptgruppierungen der Opposition an der Politik des Konsenses mitwirkten, erkannten sie den von der Regierung Suárez beschrittenen Demokratisierungsweg endgültig an. Auch wenn die wachsende Orientierung der Politik des Übergangs an den Geboten der Konkordanz ab 1977 dazu führte, daß die Positionen des antifranquistischen Spektrums durchaus Eingang in die Transformationsagenda fanden, konnten sich die Regime-reformer mit ihrer Transitionsstrategie in wesentlichen Aspekten durchsetzen. Franquistische *Softliners* strebten nach dem Tod des Diktators die *reforma* an, eine von oben gesteuerte graduelle Umwandlung des autoritären Regimes, die dessen Legitimationsgrundlagen nicht radikal in Zweifel ziehen würde. Die demokratische Opposition trachtete dagegen nach der *ruptura*, dem drastischen Bruch mit der franquistischen Vergangenheit, der vor allem durch die Ausrufung einer Übergangsregierung und die Auflösung der wichtigsten autoritären Staatsapparate vollzogen werden sollte. Mit der Ratifizierung der *Ley para la Reforma Política* gelang es der Regierung Suárez, ihre Hegemonie gegenüber einer demokratischen Opposition aufrechtzuerhalten, deren Mobilisierungspotential zwar ausgereicht hatte, um die Grundfesten des Franquismus zu erschüttern, nicht jedoch, um sie zum Einsturz zu bringen. *Reformistas* wie *rupturistas* sahen sich zudem bald gleichermaßen dazu gezwungen, anti-demokratische Vorbehalte im Kreis der *poderes fácticos* in ihre Kalküle einzubeziehen. In

39 Vgl. del Aguila Tejerina 1982: 82. Auch wenn der Begriff des *desencanto* sich eher auf eine diffuse Stimmungslage als auf ein empirisch klar bestimmbares Phänomen bezieht, lassen sich Symptome für das Anwachsen der politischen Indifferenz in der Bevölkerung angeben: So sank die Beteiligung beim Verfassungsplebiszit und bei den Wahlen von 1979 gegenüber 1976/77 um rund 10%. Gleichzeitig stagnierte das Rekrutierungsvermögen der spanischen Parteien. Der politische Organisationsgrad der Spanier ist im westeuropäischen Vergleich bis heute auf einem niedrigen Niveau geblieben. Zur Entwicklung der politischen Partizipation im postautoritären Spanien vgl. Montero 1986.

40 Dementsprechend wird die spanische Verfassung immer wieder als "ungenau", "unvollständig" oder "doppeldeutig" beschrieben. Vgl. z.B. Cotarelo 1989: 335 f. oder de Esteban 1989: 303 f.

nicht geringem Maße waren es gerade die Drohgebärden der *inmovilistas*, die die Reformisten um Suárez dazu antrieben, die Unterstützung der Opposition für ihr Vorhaben einzuholen und sich gegenüber den einstigen Regimegegnern verhandlungswillig zu zeigen. Aus dieser Konstellation heraus entwickelte sich ein vornehmlich in der Etappe der Konkordanz nach den *founding elections* in die politische Praxis umgesetztes Modell kompromißgeleiteten demokratischen Wandels, für das die Bezeichnung *reforma pactada* am angemessensten erscheint.⁴¹

Als Knotenpunkt von Kontinuitäts- und Diskontinuitätsmomenten kann die paktierte Reform als der Prototyp eines Regimeumbaus gelten. Auf den Hauptstützen UCD und PSOE gebaut, reichte der Konsens der verfassungsgebenden Periode von den Kommunisten bis zum gemäßigten Flügel der Volksallianz. Die Pakte von 1977/78 ermöglichten eine für alle Seiten akzeptable Umwandlung der franquistischen Herrschaftsordnung in eine dem westeuropäischen Gesamtkontext angepaßte liberale Demokratie und besiegelten damit auf unmißverständliche Weise die Abkehr Spaniens von Jahrzehnten der autoritären Kontrolle. Es waren aber vor allem die *Softliners* des alten Regimes, die zunächst die Rahmenbedingungen für die Entfaltung der Demokratisierungsdynamik setzen konnten. Zugleich behinderten das Fortbestehen großer Teile des Institutionengefüges der Franco-Ära und antidemokratische Störpotentiale innerhalb der Veto-Mächte eine rasche und reibungslose Verwirklichung der Transformationspläne; insbesondere einflußreiche Sektoren des Militärs spielten während der Etablierung der neuen Demokratie die Rolle einer indirekten politischen Aufsichtsinstanz (vgl. Giner/Sevilla 1984: 126 f.). Beim Entwurf der Grundrisse des postautoritären Regime- und Staatstyps unterlag die Institutionalisierung von Kontingenz in einigen Politikbereichen dadurch spürbaren Restriktionen. Die Autonomieproblematik, deren Sprengkraft die politischen Akteure in der *transición* dazu zwang, im Zuge der Konstitution des demokratischen Regimes zugleich einen Rahmen für den Umbau der Staatsstrukturen zu entwerfen, bietet ein pointiertes Beispiel für das Einwirken dieser Restriktionen auf ein ohnehin schon ausgesprochen konflikträchtiges Umgestaltungsfeld.

4.4 Nationalitäten und Übergang zur Demokratie

Im westeuropäischen Vergleich weist die spanische Sozialstruktur ein außerordentlich hohes Maß an linguistisch-ethnischem Pluralismus auf. Zwar wurde dieser Pluralismus durch die hegemoniale Stellung der kastilisch-spanischen Mehrheitskultur und -sprache, die nicht zuletzt in der großen internationalen Ausstrahlungskraft derselben begründet war, lange Zeit

⁴¹ Mit dem Etikett der "paktierten Reform" versehen die spanische Transition etwa Paramio (1986: 97), Santamaría (1981: 393) und, wenngleich mit gewissen Einschränkungen, auch Linz (1981a: 28).

überdeckt (vgl. Linz 1975a: 375, 421). Im Zuge der Ausbreitung romantischer und nationalistischer Strömungen in ganz Europa kam es in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts jedoch auch in den Peripherien der Pyrenäenhalbinsel zur "Wiederentdeckung" partikularer Zugehörigkeitsmuster.⁴² Seitdem widersetzen sich dort signifikante Bevölkerungsgruppen erfolgreich ihrer Eingliederung in die übergeordnete Kultur des Zentrums.

Daß die autoritär verordnete "Einheit der Menschen und der Gebiete Spaniens" trotz der franquistischen Homogenisierungsmaßnahmen eine Schimäre blieb, verdeutlicht bereits ein flüchtiger Blick auf soziokulturelle Indikatoren, die die Situation des Landes um 1975 umreißen. Am Vorabend der Transition betrug der Anteil der drei "historischen" Nationalitäten - definiert als Bevölkerung Kataloniens, des Baskenlands und Galiciens - an der spanischen Gesamtbevölkerung knapp 30%.⁴³ Dabei gilt es allerdings zu berücksichtigen, daß die baskischen und katalanischen Provinzen insbesondere in der Periode wirtschaftlicher Hochkonjunktur zwischen 1960 und 1970 als Wachstumspole ein enormes Kontingent von Einwanderern aus den rückständigeren Regionen im Süden und Inneren des Landes anzogen, mit dem Ergebnis, daß 1970 an die 40% der Wohnbevölkerung Kataloniens bzw. des Baskenlands aus anderen Gebieten Spaniens stammten (vgl. del Campo u.a. 1977: 30). Hinsichtlich der Stellung der Regionalsprachen, der im spanischen Kontext zweifelsohne wichtigsten Symbolträger partikularer Gruppenidentitäten, bringt ein Vergleich zwischen den verschiedenen Nationalitäten größere Unterschiede zum Vorschein. Auch wenn zum - offiziell negierten - Multilinguismus für die Franco-Ära keine abgesicherten Daten vorliegen, lassen 1975 und 1979 durchgeführte Surveys immerhin eine ungefähre Eingrenzung des Phänomens zu. Den Untersuchungsergebnissen nach lag die Zahl der Sprecher der autochthonen Sprache zu Beginn der Demokratisierungsperiode in Galicien bei 81-94%, in Katalonien bei 68-78% und im Baskenland bei 19-32% der jeweiligen Regionalbevölkerung.⁴⁴ Nach Berechnungen López-Arangurens (1983: 150), die neben den historischen Nationalität-

42 Zum Einfluß der Herderschen Volksgeistidee auf die Genese des katalanischen Nationalismus vgl. etwa Llobera 1983.

43 10,4 Mill. von ca. 36 Mill.: Katalonien: 5,6 Mill./16%; Baskenland: 2,1 Mill./6%; Galicien: 2,7 Mill./7,5% (Berechnung nach den Daten in Trujillo 1979: 46 f.). Diese Anteile haben sich bis heute nur geringfügig verschoben.

44 Die genannten Prozentsätze ergeben sich aus einer Gegenüberstellung der bei del Campo u.a. (1977: 195, 211, 227), Euskaltzaindia (1979: 68), Shabad/Gunther (1982: 445 f.) u. López-Aranguren (1983: 147) aufgeführten Zahlen, die wiederum auf der subjektiven Selbsteinschätzung der Sprachkompetenz der in den Untersuchungen befragten Personen beruhen. Wurde dabei die Variable der Sprechfähigkeit um die der Lese- und Schreibfähigkeit ergänzt, sank das linguistische Kompetenzniveau spürbar: Nach den von López-Aranguren 1979 erhobenen Daten war die Fähigkeit zum schriftlichen Gebrauch der Regionalsprache am weitesten in Katalonien verbreitet (40%; dagegen Galicien: 22%, Baskenland: 18%). Seit der Eröffnung des Autonomieprozesses hat sich auch die Informationsbasis zur Beurteilung des Sprachenpluralismus in Spanien nachhaltig verbessert. Vgl. dazu den nach Autonomen Gemeinschaften aufgeschlüsselten Überblick in Siguan (1992: 157-278).

ten im engen Sinne auch die Sprecherzahlen für das Katalanische in Valencia und auf den Balearen sowie für das Baskische in Navarra einbeziehen. machte der Anteil der Sprachminderheiten 1979 nahezu ein Drittel der spanischen Bevölkerung aus. Rekuriert man auf die von Harald Haarmann (1993: 35–43) aufgestellten sprachpolitischen Kategorien, zählt Spanien zur Gruppe der sprachlich stark heterogenen europäischen Staaten.⁴⁵

In den Fällen des Baskenlands und Kataloniens trat am Ende der Franco-Ära zu den soziokulturellen Besonderheiten ein im gesamtstaatlichen Vergleich nach wie vor hohes sozioökonomisches Entwicklungsniveau hinzu. Auch wenn die autoritär dirigierte Modernisierung der spanischen Wirtschaft und Gesellschaft in den 60er Jahren eine breitere territoriale Streuung der Industrialisierung nach sich gezogen und damit die traditionelle wirtschaftliche Vorreiterrolle der zwei historischen Regionen klar relativiert hatte (vgl. Held 1993: 24 f.), flossen immerhin fast 40% der in Spanien zwischen 1966 und 1970 getätigten Industrieinvestitionen nach Katalonien (32%) oder ins Baskenland (8%). Die zwei Peripherien erwirtschafteten 1975 zusammen 28% des Bruttoinlandsprodukts (Katalonien: 20%, Baskenland: 8%). Ihr durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen lag im selben Jahr deutlich über dem spanischen Mittelwert und wurde nur im Großraum Madrid übertroffen (Abweichungen vom Durchschnittsindex für Spanien insgesamt (=100): Katalonien: +27,4; Baskenland einschl. Navarra: +31,9; Madrid: +36,4; dagegen Galicien: -23,7; Andalusien: -28,8).⁴⁶ Auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten konnte das Spiel mit *exit*-Gedanken gegenüber der Zentralgewalt für katalanische wie baskische Nationalisten insofern nicht jede Plausibilität verloren haben.

Jenseits aller objektivierbaren soziokulturellen und sozioökonomischen Heterogenitätsmerkmale, die die spanische Gesellschaft um 1975 kennzeichneten, sollte sich jedoch vor allem ein Faktor als entscheidender Anstoß für die Veränderung der territorialen Staatsstruktur im Zuge des Regimewandels erweisen, nämlich der extrem hohe Politisierungsgrad der ethnischen Potentiale in Euskadi (wie das Baskenland in der autochthonen Sprache heißt) und in Katalonien, die sich allein schon aufgrund der historischen Kontinuität starker Nationalbewegungen von den anderen Regionen abhoben. Der im Spätfranquismus stetig anwachsende autonomistische Protest von Katalanen und Basken durchkreuzte das Kalkül der Regimeführung, den Peripherien materielle Prosperität als Kompensation für die erlittene politische und kulturelle Unterdrückung anzubieten (vgl. Pérez Díaz 1987: 57).

45 Haarmann teilt die europäische Staatenwelt in Abhängigkeit vom Anteil der sprachlichen Majorität an der Gesamtbevölkerung in drei Hauptgruppen ein: sprachlich hochgradig homogen, sprachlich mäßig heterogen und (bei einem Majoritätsanteil von weniger als 80%) sprachlich stark heterogen. Zur letztgenannten Gruppe zählen neben Spanien Staaten wie Belgien, die Schweiz oder neuerdings Mazedonien. Haarmann gibt im übrigen für Spanien im Zeitraum 1989–1991 die Proportionen von spanisch-kastilischer Majorität und minoritären Sprachgemeinschaften mit 73% bzw. 27% an.

46 Zusammenstellung der Angaben nach McMillion 1981: 299, Tamames 1980: 194 u. Trujillo 1979: 46 f.

Vielmehr waren die Legitimationsdefizite und Zerfallserscheinungen der autoritären Ordnung ab Ende der 60er Jahre nirgendwo sichtbarer als in Hochburgen des Antifranquismus wie San Sebastián, Bilbao oder Barcelona. Zwar führte die Sogwirkung des baskischen und katalanischen Autonomismus im Zuge der Demokratisierung zu einer nahezu das ganze Land erfassenden Explosion von Regionalismen und "Mikronationalismen". Zu Beginn der Transition stellte sich die Autonomiefrage jedoch vorrangig als Frage nach der Art der Einbindung der zwei "problematischen" historischen Nationalitäten in den spanischen Staat.

Allein schon aufgrund der zunehmend zu einem militanten Konflikt eskalierenden politischen Entwicklung im Baskenland und des massiven Drucks autonomistischer Massenmobilisierungen in Katalonien teilten alle demokratieorientierten Akteure, von der anti-franquistischen Opposition bis hin zu den Regimereformisten, die Einschätzung, daß die Entschärfung der Zentrum-Peripherie-Spannungen zu den Hauptaufgaben auf der nach-autoritären Transformationsagenda gehören würde. Bereits im November 1975, unmittelbar nach dem Tod des Diktators, stellte König Juan Carlos als neues Staatsoberhaupt in einer programmatischen Antrittsansprache "die Anerkennung regionaler Besonderheiten als Ausdruck der Verschiedenheit der Völker, die die geheiligte Realität Spaniens bilden, im Rahmen der Einheit des Königreichs und des Staates"⁴⁷ in Aussicht. Die mit der Ablösung Arias Navarros durch Adolfo Suárez in Madrid an die Macht drängenden reformistischen Eliten sahen sich in den Peripherien, in denen die Anhäufung soziopolitischer Integrationsdefizite in der Epoche des alten Regimes nun in eine Welle gegen den Zentralstaat gerichteter Mobilisierungen umschlug, schwerwiegenden Regierbarkeitsproblemen gegenübergestellt, die den kontrollierten Verlauf der Transition zu gefährden drohten. Der massive ideologische Verschleiß des *españolismo* aufgrund seiner autoritären Instrumentalisierung unter Franco verlieh, wenigstens in demokratisch eingestellten Kreisen, den Autonomieforderungen von Basken und Katalanen zusätzliche Legitimation.

Wie Pérez Díaz (1987: 58) festhält, öffnet sich die Bühne für den Übergang zur Demokratie "mit einer Mehrheit von Spaniern mit abgekühlten Nationalgefühlen und mit einem gewissen Schuldbewußtsein und nationalistischen Minderheiten mit sehr intensiven Präferenzen, die innerhalb ihrer eigenen Territorien die (zumindest relative) Mehrheit bilden." Auf den ersten Blick hin scheint dies eine günstige Ausgangsbasis für die Herstellung eines ethnoterritorialen Interessenausgleichs in einem Regimewechsel und der mit ihm verbundenen Veränderung der Staatsstrukturen abzugeben. Jeder Versuch zur Schaffung eines für alle maßgeblichen Akteure hinreichend tragfähigen territorialpolitischen Rahmens in der neuen Demokratie hatte jedoch zugleich nicht unerhebliche Hürden zu überwinden, die aus der unterschiedlichen Dynamik des politischen Wandels auf der Ebene des Zentrums und auf der Ebene der historischen Peripherien resultierten: Wie spätestens die Ergebnisse

47 Zitiert nach Díaz López 1981: 197.

der *founding elections* deutlich machten, deckten sich die gesamtstaatlichen politischen Kräfteverhältnisse nicht annähernd mit den Kräfteverhältnissen in Katalonien und im Baskenland (siehe dazu die Übersicht in Tabelle 3).

In Katalonien konnten die beiden Gruppierungen, die den konservativen und den reformistischen Flügel des exfranquistischen Lagers repräsentierten, bei den Wahlen von 1977 nicht mehr als ein Fünftel der Stimmen auf sich vereinigen (AP: 3,5%, UCD: 16,8%). Die Kampagne der Volksallianz, die unter dem bezeichnenden Motto "Spanien, das einzig Wichtige" stand, fand bei den katalanischen Wählern ausgesprochen geringe Resonanz. Die UCD-Kandidaten bemühten sich hingegen bei ihren Auftritten, keine Erinnerungen an den alten Diskurs des *españolismo* wachzurufen. Jenseits der Bekundung ihrer Bereitschaft zur Anerkennung "regionaler Eigentümlichkeiten" legte die Zentrumsunion allerdings kein allzu scharf umrissenes autonomiepolitisches Profil an den Tag (vgl. DiGiacomo 1985: 85, 93 f.).

Insgesamt rekrutierten sich die Wahlsieger in der nordöstlichen Peripherie aus dem Spektrum der einst in der *Assemblea de Catalunya* vertretenen Kräfte des regionalen Antifranquismus. Dabei nahmen vorerst die Linksparteien, an erster Stelle die Sozialisten, eine hegemoniale Position ein. Der *Partit dels Socialistes de Catalunya* (PSC-PSOE) entstand aus der Fusion "katalanisch" und "spanisch" ausgerichteter Organisationen. Die Vereinigung führte autochthone Linksintellektuelle, deren Anhänger hauptsächlich den neuen städtischen Mittelschichten entstammten, und Vertreter der immigrierten Arbeiterschaft zusammen (vgl. Marsal/Roiz 1985: 217). Damit erfüllte sie nicht zuletzt den Zweck, eine Spaltung der Linken nach kulturellen Zugehörigkeiten zu vermeiden.⁴⁸ Mit Plädoyers für die Errichtung eines Bundesstaats in einer "fortschrittlichen Demokratie", die Katalanismus und "radikalen Reformismus" zu verknüpfen trachteten, erzielten die Sozialisten einen überraschend hohen Wahlerfolg. Offenbar gelang es ihnen, das durch die Zerschlagung des in Katalonien traditionsreichen und einst mächtigen Anarchosyndikalismus entstandene politische Vakuum auszufüllen.

Programmatisch nur in Nuancen vom PSC-PSOE unterscheidbar, stellten sich die Kommunisten des nach massiven innerparteilichen Konflikten in den 80er Jahren inzwischen aufgelösten PSUC selbst gerne als die "historische" und genuin "nationale" Kraft der katalanischen Linken dar. Sie konnten dabei auf die herausragende Rolle ihrer Partei bei der Artikulation des Widerstands gegen die Diktatur verweisen. Einer prononciert eurokommunistischen Linie verpflichtet, suchte der PSUC gezielt die Verständigung mit den bürgerlichen Nationalisten in Jordi Pujols CDC, die wiederum mit den katalanischen Kommunisten weniger Berührungsschwierigkeiten hatten als mit den in den von Madrid aus kontrollierten PSOE-Apparat eingebundenen Sozialisten. Gleichsam eingepfercht zwischen

48 Für eine ausgiebige Erörterung der politischen Hintergründe des Zusammenschlusses von PSC und PSOE aus der Sicht eines Beteiligten vgl. González Casanova 1979: 117-126.

Tabelle 3: Ergebnisse der Wahlen von 1977 in Katalonien und im Baskenland

Katalonien	
Listen	%
PSC-PSOE	28,4
CiU*	22,4
PSUC	18,2
UCD	16,8
ERC	4,5
AP	3,5
Sonstige	4,5
Baskenland	
Listen	%
PNV	29,1
PSOE	28,2
UCD+AP	23,8
EE	6,3
PCE	4,5
Sonstige	6,2

*CiU = PDC+UCDCC

Quellen: Corcuera 1986: 146; Salvador 1989: 209

den großen Linksgruppierungen und den gemäßigten Nationalisten, repräsentierte die *Esquerra Republicana* (ERC) die Tradition des progressiven Katalanismus, der in den dreißiger Jahren die regionale politische Landschaft beherrscht hatte. Sie verband links-liberale Positionen mit dem Kredo des radikalen, ein souveränes Katalonien anstrebenden Nationalismus. Weit davon entfernt, ihre einst hegemoniale Stellung wiederzuerlangen, entsandte die Partei 1977 nur einen Abgeordneten ins Madrider Parlament. Nach langanhaltenden Richtungsstreitigkeiten mittlerweile wieder stabilisiert, tritt sie heute als Vorkämpferin der Bewegung für die katalanische Unabhängigkeit auf.

Die von den aufstrebenden Eliten in Madrid als gesamtstaatliche *catch-all party* konzipierte UCD traf im Wettbewerb um die Vereinnahmung der sogenannten "politischen Mitte" in Katalonien auf Konkurrenten, die sich von ihr im wesentlichen dadurch abhoben, daß sie zu den Reihen der erklärten Gegner des alten Regimes zählten und nationalistische Inhalte vertraten. Als historische Plattform autochthon-christdemokratischer Kreise stellte die *Unió Democràtica* (UDC) 1977 noch eine eigenständige Kandidatur auf; 1978 ging sie dann unter dem Kürzel *CiU* ein bis heute dauerhaftes Bündnis mit der ideologisch nicht weit von ihr entfernten *Convergència Democràtica* (CDC) Pujols ein. Die CDC hat sich nach 1977 als die wichtigste Repräsentantin des bürgerlich-gemäßigten Nationalismus in Katalonien erwiesen. Ursprünglich als ein Sammelbecken kleinerer liberaler, christ- und sozialdemokratischer Gruppen mit betont nationalistischer Orientierung gegründet, verkündete und verkündet die CDC eine klassenübergreifende Botschaft, die großen Nachdruck auf die Wahrung und gesellschaftliche Propagierung regionaler Identitätsmerkmale - allen voran die Sprache - legt, die Belange der immigrierten Arbeiter dabei aber zu respektieren versucht. Ihr ideologischer Eklektizismus, in dem sich das Lob der Sozialpartnerschaft und die Verklärung der katalanischen Geschichte und Kultur kreuzen, ihr oft bewegungsähnlicher gesellschaftlicher Rückhalt sowie die breite öffentliche Ausstrahlungskraft ihres Initiators und charismatischen Dreh- und Angelpunkts Jordi Pujol, der seit 1980 ununterbrochen der Regionalregierung vorsteht, machen die CDC zu einer Gruppierung mit ausgeprägt populistischen Konturen (vgl. Vidal-Folch 1991: 18). In einer auf dem 4. Parteikongreß 1977 verabschiedeten Resolution heißt es: "CDC definiert sich in erster Linie als eine katalanische nationalistische Partei."⁴⁹ In der Tat sieht sich die *Convergència* als "*partido nacionalista nacional*", wie González Casanova (1979: 107) ironisch vermerkt, mit Vorliebe in der Rolle eines Gralshüters der Werte der nationalistischen Gemeinschaft in Katalonien. Gleichzeitig bleibt die konkrete politische Gestalt der nationalistischen Zielsetzungen hochgradig ambivalent und reicht von der beharrlich vorgetragenen Forderung nach der Einlösung kata-

49 Zitiert nach Marcet 1984: 254. Marcets Buch enthält eine ausführliche Beschreibung des soziopolitischen Umfelds der *Convergència*, die Anfang der 90er Jahre mit beinahe 30.000 Mitgliedern (gegenüber den 20.000 des PSC) als einzige sich dem Typus einer Volkspartei annähernde Gruppierung in Katalonien gelten kann.

lanischer Autonomieansprüche durch die Madrider Zentralgewalt bis zur Beschwörung des Rechts auf Selbstbestimmung.⁵⁰

Ungeachtet der 1977 und in den Folgejahren noch relativ starken Auffächerung der katalanischen Parteienlandschaft (vgl. Miguélez/Solé 1987: 238) bestand zwischen dem Gros der Akteure, die sich dem Erbe der antifranquistischen Opposition verpflichtet fühlten, also im Bereich, der von PSUC bis zu UDC und CDC reichte, bei allen programmatischen Differenzen Einvernehmen in einem substantiellen Punkt: Unmittelbares gemeinsames Nahziel gegenüber der Madrider Exekutive war der Bruch mit den institutionellen Strukturen des autoritären Einheitsstaats und die Rückgewinnung der Autonomie, um in Katalonien die Bedingungen für die Aufnahme eines, wie es damals hieß, "nationalen Wiederaufbaus" zu schaffen, der die Gesamtheit der katalanischen Bevölkerung unabhängig vom soziokulturellen Hintergrund ihrer verschiedenen Gruppen einzuschließen hatte. In Fortführung der von der *Assemblea de Catalunya* begründeten Praxis herrschten zwischen den politischen Kräften der Region bis zur Verabschiedung des Autonomiestatuts Ende 1979 kooperative Interaktionsformen vor (vgl. Botella 1984: 33, 43), die ein weitgehend geschlossenes Auftreten der Katalanen in den Verhandlungen mit der spanischen Zentralregierung über die Neuordnung der territorialen Machtverteilung ermöglichten.

Ähnlich wie in Katalonien schnitten die spanischen Rechtsparteien AP und UCD auch im Baskenland mit einem Stimmenanteil von 24% nur sehr mäßig ab. Allerdings lagen in dieser Region die Ergebnisse der Gruppierungen der *izquierda estatal*, der gesamtstaatlich organisierten Linken, ebenfalls - um ca. 10% - deutlich unter dem Landesdurchschnitt, wobei besonders die Schwäche der Kommunisten ins Auge stach. PSOE und PCE hatten ihre Wählerhochburgen in den Gebieten mit einem hohen Immigrantenanteil, etwa im industriellen Ballungsraum um Bilbao. In stärker von originär "baskischen" Gemeinschaftsstrukturen geprägten Zonen war ihre politische Verankerung aber offensichtlich niedrig. Anders als in Katalonien blieb das Verhältnis von Sozialistischer wie von Kommunistischer Partei zur Nationalbewegung in der baskischen Peripherie distanziert. Hier gab es weder ein Pendant des PSUC mit seiner eigenständigen Entwicklungsgeschichte (vgl. Onanindía 1980: 75), noch erfolgte eine Annäherung zwischen PSOE und regionalen sozialistischen Kräften.⁵¹

Aus den *founding elections* ging im Baskenland der PNV als stärkste Partei hervor. Er hat seine Stellung als hegemonialer politischer Akteur der Region seither behaupten und ausbauen können. Die Basis der gemäßigten Nationalisten bilden urbane Mittelschichten

50 So spricht Vidal-Folch (1991: 21) treffend von einem taktisch "mehrdeutigen" Nationalismus. Diese Mehrdeutigkeit wird noch dadurch unterstrichen, daß im politischen Diskurs Pujols demokratisch-liberale mit romantisch-essentialistischen Elementen koexistieren.

51 Erst 1993, also ein gutes Jahrzehnt nach Abschluß der *transición*, haben sich der baskische PSOE und ein Teil der vormals in *Euskadiko Ezkerra* organisierten Linksnationalisten zusammengeschlossen (vgl. *El País - Edición Internacional*, 11.01.1993).

(nicht jedoch das an Madrid orientierte Großbürgertum), katholische Landbevölkerung und einheimischer Klerus, aber auch die baskischen Teile der Arbeiterschaft: Die auf PNV-Initiative hin 1917 gegründete, nationalistische ELA-STV hat mittlerweile sowohl ihrer Mitgliederzahl wie ihrem Stimmenanteil bei Betriebsratswahlen nach UGT und CC.OO. abgehängt und ist zur bedeutendsten Gewerkschaft in Euskadi avanciert (vgl. Kaiero Uriá 1991: 68). Seit den 30er Jahren versteht sich der PNV als christdemokratische Gruppierung: Die Lehre des Sozialkatholizismus lieferte dem klassenübergreifenden Vertretungsanspruch der Nationalisten ein zweckdienliches ideologisches Gerüst. Seit seinen Anfängen hat sich der Nationalismus im Baskenland über die politische Sphäre hinaus auch als soziale Bewegung entfaltet, deren alleiniger institutioneller Wortführer für lange Zeit faktisch der PNV war. Er baute ein weitverzweigtes Netzwerk von Bildungsstätten, Freizeitklubs und kulturellen Einrichtungen auf, das ihm im Alltagsleben der gesamten Region bald stetige Präsenz verschaffte. Seine feste Verwurzelung in den traditionsbewußten autochthonen Sektoren der baskischen Gesellschaft machte ihn zum Prototyp eines "*partido-comunidad*" (Corcuera 1986: 156), der für sich in Anspruch nehmen konnte, das Sprachrohr einer ganzen "Nationalität" zu sein. Die "ethnische Volkspartei" verfügt über eine breite und außerordentlich aktive Basis, die ihr ein großes Mobilisierungsvermögen sichert (vgl. Heiberg 1989: 126). Ihre konföderale Organisationsstruktur gewährt den Ortsverbänden ein hohes Maß an Selbstständigkeit. In der Frage des von ihr für das Baskenland langfristig angestrebten territorialpolitischen Status hält sie kompromißlos an der Unveräußerlichkeit des historisch abgeleiteten Rechts auf Selbstbestimmung fest, vermeidet aber andererseits in der Regel eindeutige Aussagen. Die Unabhängigkeitsoption dürfte allerdings in den Reihen des PNV mehr entschlossene Befürworter finden als etwa in der katalanischen CDC. Zumindest kam es in der neuen Demokratie in der Partei wiederholt zu Konflikten zwischen *independentistas* und pragmatischen Fürsprechern einer Kooperation mit der Zentralregierung (vgl. de Esteban/López Guerra 1982: 181 f.), die in Verbindung mit Auseinandersetzungen zwischen Führungsorganen und gegen diese opponierenden Provinzsektionen 1986 in der Spaltung des PNV gipfelten.

Das durch die Wahlergebnisse von 1977 nun auch offiziell belegte große politische Novum in Euskadi bestand im Vordringen der *izquierda abertzale*⁵², die das alte "ideologische Dreieck" (Elorza 1978: 119) sprengte, das spanische Rechte, nichtnationalistische Linke und PNV in der Epoche vor dem Bürgerkrieg gebildet hatten. Die Geschichte des baskischen Linksnationalismus ist aufs engste mit der Geschichte der ETA verflochten.⁵³

52 *Abertzale* bedeutet auf baskisch soviel wie "Patriot" bzw. "patriotisch".

53 Die Entwicklung der ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*: "Baskenland und Freiheit") wurde seit ihrer Gründung 1959 von endlosen Debatten begleitet, die um die Klärung des Verhältnisses zwischen Sozialismus und Nationalismus sowie zwischen "politischen" und "militärischen" Aktionsformen kreisten. Die Debatten zogen unzählige Abspaltungen nach sich, die die militante oppositionelle Szene

1974 kam es zu einer folgeschweren Teilung der *etarras* in einen militärischen und einen politisch-militärischen Flügel, ETA-m und ETA-pm. Ein Jahr später konstituierten das Gros der im ETA-Umfeld entstandenen Gruppierungen sowie ETA-m und ETA-pm die *Koordinadora Abertzale Sozialista* (KAS), den Patriotisch-Sozialistischen Koordinationsrat, der zum damaligen Zeitpunkt fast die gesamte Bandbreite des baskischen Linksnationalismus umfaßte (vgl. Clark 1984: 86, 97 f.). Mit Beginn des Demokratisierungsprozesses erarbeitete dieser Koordinationsrat die sogenannte *alternativa KAS*, einen Katalog an die spanische Regierung gerichteter Forderungen, deren Erfüllung als Voraussetzung für eine Beendigung der ETA-Attentate betrachtet wurde. Dabei handelte es sich im wesentlichen um die Amnestierung der baskischen politischen Gefangenen, die uneingeschränkte Parteienlegalisierung, den Abzug der spanischen Sicherheitskräfte aus dem Baskenland, die Verbesserung der Lebensbedingungen der "arbeitenden Bevölkerung", die Gewährung der Autonomie für die baskischen Provinzen einschließlich Navarras und die Anerkennung des Rechts der Basken auf nationale Selbstbestimmung.⁵⁴ Auch wenn die linken *abertzales* im Fernziel der Errichtung eines unabhängigen und sozialistischen Baskenlands übereinstimmten, gab es zwischen ihnen erhebliche taktische Diskrepanzen. Nach erbitterten Diskussionen innerhalb des KAS über die Beurteilung der politischen Entwicklungen in Spanien nach Francos Tod⁵⁵ optierten die fundamentalistischen Sektoren um ETA-m 1977 für einen Boykott der Juni-Wahlen. Hingegen bildete sich um EIA, einen semilegalen Ableger von ETA-pm, die Koalition *Euskadiko Ezkerra* (EE: Baskische Linke), um an den *founding elections* teilzunehmen. EIA und ETA-pm schieden danach aus dem KAS aus. Dagegen schlossen sich ANV und ESB, die ebenfalls, obgleich mit geringem Erfolg, bei den Wahlen kandidiert hatten, mit anderen kleineren *abertzale*-Gruppierungen 1978 zum Bündnis *Herri Batasuna* (HB: Volkseinheit) zusammen, das intensive Kontakte zu ETA-m unterhielt. Damit hinterließ die 1974 vollzogene letzte große Spaltung der ETA, die sich in der Rivalität zwischen den "Linkssozialisten" in EE und den "radikalen Populisten" in HB fortsetzte, nachträglich auch ihre Spuren in der baskischen Parteienlandschaft. Aufgrund des Wahlboykotts der militanten Nationalisten vermittelte das Abschneiden der Kandidaturen der *izquierda abertzale* bei den

des Baskenlands nach 1965 mit neuen Formationen überfluteten, etwa den Maoisten von ETA-berri/MC, den Trotzlisten von ETA VI/LCR, den "kulturalistischen" Nationalisten von EHAS oder den "proletarischen" Nationalisten von LAIA, um nur einige zu nennen. Für eine zusammenfassende Darstellung der ideologischen Debatten innerhalb der ETA im Zeitraum 1965-1974 siehe Ibarra Güell 1989: 67-97.

54 Vgl. Clark 1984:97, de Ugalde 1983: 940. Im Kern haben die radikal-nationalistischen Kräfte ETA und Herri Batasuna bis heute an der *alternativa KAS* festgehalten und sehen sie nach wie vor als Grundlage für Verhandlungen mit den Madrider Regierungen über eine Befriedung des Baskenlands an.

55 Für die Hintergründe dieser Diskussionen vgl. aus voneinander abweichender Perspektive Apalategi 1979: 301-318 u. Onaindia 1980: 131-137.

Wahlen von 1977 noch kein sehr präzises Bild vom tatsächlichen politischen Gewicht dieses recht heterogenen Blocks. 1979 kam HB bei den zweiten Wahlen zum neuen spanischen Parlament auf 15% der im Baskenland abgegebenen Stimmen, während EE ein Ergebnis von 8% erzielte.

Im Unterschied zu Katalonien war die politische Konstellation im Baskenland in der *transición* durch die Zersplitterung und den Dissens der Kräfte des regionalen Antifranquismus gekennzeichnet (vgl. Onaindía 1985: 61). Selbst innerhalb des Lagers der Gegner des alten Regimes scheiterte die Verständigung an der Reichweite der Gegensätze zwischen Nationalisten und Nichtnationalisten. Die Auflehnung gegen den spanischen Einheitsstaat hatte in der *abertzale*-Linken ihren aggressivsten Protagonisten, dem aufgrund seiner Symbiose mit der ETA eine Schlüsselrolle bei der Konflikteindämmung in der nördlichen Peripherie zufiel. Gleichzeitig taten sich im Kräftefeld zwischen Linksnationalisten, PNV, gesamtstaatlicher Linken und exfranquistischer Rechten regelrechte politische Abgründe auf, die die Spielräume zur Einübung konsensorientierter Praktiken und zur Herstellung eines breiten Autonomiekompromisses drastisch verengten. Die Tiefe der innerbaskischen *cleavages* schlug sich im regionalen Parteiensystem nieder, das sich in seinen Grundzügen bereits 1977 herauskristallisiert hatte. In einem entlang der Achsen links/rechts und nationalistisch/zentralistisch extrem polarisierten System mit einem hohen Fragmentierungsgrad trennte die Blöcke der radikalen *abertzales* und der spanischen Rechten eine enorme ideologische Distanz, die im Vergleichskontext westeuropäischer Demokratien ihresgleichen suchen dürfte.⁵⁶ Die Ausgangsbasis für das von Madrid aus betriebene Projekt eines paktierten Regimewechsels war damit im Baskenland mehr als prekär.

Trotz der klar voneinander abweichenden politischen Rahmenbedingungen im Baskenland und in Katalonien gab es zwischen den zwei historischen Konfliktherden des spanischen Staates nach 1975 immerhin eine Gemeinsamkeit: Das für den Übergangsprozeß im ganzen charakteristische Kräftegleichgewicht zwischen Regimereformern und demokratischer Opposition fand hier angesichts der Legitimationsschwäche exfranquistischer Eliten keine Entsprechung. In den zwei Regionen hatte die postautoritäre Entwicklungsdynamik eine in erster Linie territorialpolitisch begründete Eigengesetzlichkeit, die sich am Verlauf des politischen Wandels auf zentralstaatlicher Ebene brach. Diese Eigengesetzlichkeit wird auch durch die Ergebnisse von Repräsentativumfragen aus der Transitionsperiode dokumentiert, die klar zum Ausdruck bringen, daß die Zahl der Befürworter von Autonomie, Föderation oder gar Sezession mit insgesamt rund 75-80% unter Katalanen und Basken weitaus höher war als in anderen Regionen oder im gesamtspanischen Durchschnitt (vgl. Linz 1985: 587). Das Konkurrenzverhältnis verschiedener "national" abgeleiteter politischer

56 Für eine systematische Analyse der Entwicklung von Parteienlandschaft und Parteiensystem im Baskenland seit 1977 vgl. Linz 1986: 295-366 sowie Liera 1988 u. 1989: 111-127.

Einheiten im selben Staatsgebiet kann bei der Definition der "angemessenen" Bezugsgröße kollektiver Entscheidungen Dilemmata aufwerfen, die sich einer demokratietheoretischen Klärung entziehen.⁵⁷ Es ist nicht weiter erstaunlich, daß im postfranquistischen Spanien Akteure des Zentrums und der Peripherien immer wieder heftige Kontroversen über Umfang und Grenzen ihrer jeweiligen Legitimations- und "Hoheits"bereiche ausgetragen haben. In der *transición* führten Sprecher der baskischen und der katalanischen Opposition, allen voran Francisco Letamendía⁵⁸, der die radikalen *abertzales* im Madrider Abgeordnetenhaus vertrat, gegenüber der spanischen Regierung immer wieder das Argument ins Feld, daß sich das Ausmaß des in den Regionen "von unten" ausgeübten Drucks im Tempo der "von oben" konzidierten Reformen nicht ausreichend widerspiegelte.

Aber auch wenn es die Situation in Katalonien und Baskenland nur verzerrt abbildete, hatte das im gesamtstaatlichen Kontext maßgebliche Machtpatt zwischen Rechten und Linken, zwischen Regimereformern und Anhängern der *ruptura*, das durch den Einzug einer kleineren Gruppe regionaler Nationalisten in die *Cortes* nicht substantiell modifiziert wurde, auf dem Gebiet der Autonomiepolitik beträchtliche Konsequenzen. Zwar war der Dezentralisierungsdruck nach 1975 so hoch, daß selbst die konservativsten Sektoren in der spanischen Politik ihn ernstnehmen mußten. Ansonsten gab es zwischen den großen Parteiblöcken der Transitionsperiode im Hinblick auf die Beantwortung der Frage nach der anzustrebenden Neuordnung der territorialen Machtverteilung jedoch weitreichende Unterschiede.

Die in der Etappe nachautoritärer Umbrüche ideologisch wie personell noch mit einem Bein in der Franco-Ära stehende Volksallianz Fraga Iribarnes sprach sich in ihren Verlautbarungen für rein administrative Dezentalisierungsmaßnahmen aus. Sie hielt klar am Prinzip des Einheitsstaats fest und lehnte die Aufnahme des aus ihrer Sicht semantisch hochexplosiven Terminus "Nationalitäten" in den Verfassungstext ebenso nachdrücklich ab wie Autonomieregelungen, die Zweifel an der Kontinuität der Nationalstaatlichkeit Spaniens aufkommen lassen konnten. Die Dezentralisierung sollte vonstatten gehen, "ohne föderalisierende Risse" im Land herbeizuführen. Eindringlich warnte die *Alianza Popular* vor leichtfertigen Zugeständnissen an die Bestrebungen der peripheren Nationalisten.⁵⁹ Suárez' Zentrumsunion wich in der Autonomiefrage nur in Nuancen von den Positionen ihrer rechten Konkurrentin ab. Auch die UCD trat "auf der Grundlage der Anerkennung der mit einem eigenständigen existentiellen, politischen, kulturellen, ökonomischen und rechtlichen Be-

57 Als "einfache" Frage gestellt, lautet das Problem dabei: Wer entscheidet darüber, wer worüber entscheiden soll?

58 Nach seinem Rückzug aus der aktiven Politik hat Letamendía Ende der 80er Jahre an der *Université de Paris VII* mit einem siebenbändigen Werk über die baskische Nationalbewegung promoviert (vgl. Letamendía 1991). Gegenwärtig lehrt er politische Ideengeschichte an der Universität des Baskenlands.

59 Vgl. de Blas 1979: 179 f. Das wörtliche Zitat stammt aus den dort abgedruckten Passagen des *Informe al Congreso Nacional de AP* von 1978, den Fraga Iribarne verfaßte.

reichs ausgestatteten Region"⁶⁰ für einen dezentralisierten Einheitsstaat unter Wahrung der Aufsichtsfunktionen des Zentrums ein. Sie hob die Unumstößlichkeit der Einheit Spaniens in ihrem Programm ausdrücklich hervor und ließ dabei auch die Streitkräfte in ihrer Rolle als Sachwalter der territorialen Integrität der Nation nicht unerwähnt (vgl. de Blas 1979: 161).

Die Erklärungen der Linksparteien zur *cuestión nacional-regional* wiesen im Anfangsstadium des Regimewechsels in eine völlig andere Richtung. Die Kommunisten hatten in ihr *Manifiesto-Programa* vom Herbst 1975 geschrieben, daß die von ihnen angepeilte politische und soziale Demokratie "den multinationalen Charakter des spanischen Staates anerkennen sowie das Selbstbestimmungsrecht für Katalonien, das Baskenland und Galicien und die effektive Ausübung dieses Rechts von seiten der Völker gewährleisten"⁶¹ würde. Der PCE hob die fortschrittliche Rolle der Nationalismen der Peripherien im Kampf gegen den autoritären Zentralstaat hervor und plädierte letztlich für eine freie Föderation der Nationalitäten und Regionen. Der PSOE vertrat in jenen Tagen weitgehend identische Standpunkte in der Autonomiepolitik, wie eine umfassende, auf dem XXVII. Kongreß der Partei im Dezember 1976 verabschiedete "Nationalitätenresolution" zeigt.⁶² Nach einer längeren Einleitung, die sich mit dem Verhältnis von nationaler Frage und Klassenkampf befaßt, heißt es dort in den "Grundsatzthesen zur Föderalstruktur" etwa:

"... Der PSOE tritt für die Errichtung einer von allen Völkern des spanischen Staats gebildeten Bundesrepublik der Werktätigen ein.

... Der PSOE tritt dafür ein, daß ein verfassungsgebendes, von allen Bürgern gewähltes Parlament eine föderale Verfassung ausarbeitet, die für alle Völker des spanischen Staates das Prinzip der Autonomie gewährleistet, durch dessen Gebrauch sie sich innerhalb eines offenen konstitutionellen Rahmens ihre eigenständigen Institutionen schaffen können. Die Verfassung wird das Recht auf Selbstbestimmung garantieren."⁶³

Der Tonfall solcher Deklarationen läßt erkennen, daß Autonomismus und demokratische Transformationsabsichten im Diskurs der Hauptvertreter der antifranquistischen Opposition in den Jahren des Regimewandels unmittelbar ineinander übergingen. Die programmatische Anpassung an den antizentralistischen Zeitgeist bewirkte im PSOE sogar eine regelrechte

60 *Documento ideológico de UCD*, Madrid 1978, 17; zitiert nach de Blas 1979: 160.

61 Zitiert nach de Blas 1978: 169.

62 Für einen vollständigen Abdruck der Resolution siehe de Blas 1978: 161-168.

63 Zitiert nach de Blas 1978: 164.

Revision seiner bis 1939 eher einheitsstaatlichen Orientierungen. Allerdings sollte gerade bei den spanischen Sozialisten der anfängliche autonomistische Enthusiasmus schon bald einer realistischeren Bestimmung des eigenen Standorts weichen.⁶⁴ In der territorialpolitischen Praxis der von 1982 an sozialistischen Regierungen lassen sich kaum noch Spuren der früheren inhaltlichen Annäherung an die Positionen der peripheren Nationalisten wiederentdecken. Doch zwischen 1976 und 1979 war der PSOE noch weit davon entfernt, sich als faktisch einzige im gesamten Staatsgebiet etablierte und funktionsfähige politische Partei in Spanien zu begreifen.

Das in den *founding elections* herbeigeführte Kräftegleichgewicht zwischen ehemaligen Franquisten und Antifranquisten implizierte grundsätzlich auch ein Gleichgewicht zwischen einheitsstaatlichen und föderalistischen Ordnungsvorstellungen in den anbrechenden Verfassungsverhandlungen. Darüber hinaus schien die mehr als nur symbolische Präsenz nationalistischer Gruppierungen, die mit einem landesweit hochgerechneten Stimmenanteil von ca. 7% 23 Abgeordnete stellten, im Madrider Parlament zusammen mit der ideologischen Abnutzung der traditionellen Werte des *españolismo* eine günstige Ausgangsbasis für die Durchsetzung von Autonomieforderungen im Prozeß demokratischen Umbaus herzustellen. Gleichzeitig darf aber auch die Bedeutung der *poderes fácticos* im Regimewechsel nicht übersehen werden: Die hohe zentralstaatliche Bürokratie verfolgte alle Dezentralisierungspläne, die darauf angelegt waren, ihre angestammten Kompetenzsphären zu beschneiden, mit massivem Mißtrauen. Viel schwerwiegender waren jedoch wohl die Vorbehalte, die innerhalb des Militärs gegenüber einer politischen Aufwertung der Peripherien herrschten (vgl. Kohler 1981: 388 f.; Pérez Díaz 1987: 57). Das Selbstverständnis dieser potentiellen Veto-Macht als Wächterin über die Einheit der spanischen Nation, die in den Reihen der Streitkräfte vor allem aufgrund der Terrorismusproblematik in den baskischen Provinzen als bereits hochgradig gefährdet galt, schränkte den Spielraum für eine rasche und großzügige Umsetzung territorialpolitischer Devolutionsmaßnahmen drastisch ein.

4.5 Die Nationalitätenfrage in den Transitionspakten

Die territoriale Umgestaltung der Staatsstruktur erwies sich schon bald als der mit Abstand schwierigste Aspekt des nach 1975 eingeleiteten Umbruchprozesses in Spanien. Die Ausweitung der Krise des Franquismus zu einer Krise des spanischen Staates und des spanischen Nationalismus stellte die Architekten des Regimeumbaus vor die unbequeme Aufgabe, bereits im Übergang zur Demokratie auf eine Institutionalisierung der Zentrum-Peripherie-

64 Vgl. dazu die kritische Nachbetrachtung des zumindest gegenüber Basken, Katalanen und Galiciern "philonationalistischen" Kurses der großen Gruppierungen der Linken während der *transición* in de Blas (1989: 95-114).

Konflikte hinzuarbeiten (vgl. Linz 1989: 267). Aufgrund der Brisanz des *stateness issue* sahen sich die nachautoritären Eliten in Madrid zu einer raschen Umsetzung erster Regionalisierungsmaßnahmen gezwungen. Ihre Versuche einer gleichzeitigen Bewältigung von Demokratisierungs- und Dezentralisierungsherausforderungen waren von taktischen Kalkülen und konzeptioneller Ratlosigkeit gekennzeichnet und trugen somit nur wenig dazu bei, eine transparente Ausgangsbasis für die Neuregelung der territorialen Machtverteilung zu schaffen.

Unmittelbar nach der Abhaltung der ersten demokratischen Wahlen traf die Suárez-Exekutive eine folgenschwere autonomiepolitische Vorentscheidung: Bei der Einrichtung sogenannter "präautonomer" Verwaltungseinheiten auf regionaler Ebene wurde beschlossen, das Dezentralisierungsprogramm über die Gebiete der historischen Nationalitäten hinaus zu verallgemeinern. Die Regierung ließ sich bei diesem ersten vorsichtigen Entwurf einer neuen Landkarte zur vertikalen Gewaltenteilung von der später häufig kritisierten Strategie des *café para todos* leiten, nach der die Anerkennung ethnoterritorialer oder "regionaler" Besonderheiten nicht auf das Baskenland und Katalonien beschränkt bleiben würde. Ein solches Vorgehen entbehrte zum damaligen Zeitpunkt nicht einer gewissen Paradoxie. Wie de Blas (1989a: 256) etwa anhand einer Auswertung von Erhebungsdaten zeigt, überwogen 1977 außerhalb der "historischen" Peripherien autonomistische gegenüber zentralistischen Einstellungen nur innerhalb der Bevölkerung Valencias und der Kanarischen Inseln. Von daher bestand zur plötzlichen Generalisierung provisorischer Autonomieregimes kein zwingender Anlaß; vielmehr eilte in Regionen wie Kastilien oder Murcia das offizielle "Autonomieangebot" der gesellschaftlichen "Autonomienachfrage" voraus. In der Tat drückte Suárez' Initiative nur bedingt die "regionalistische" Umbesinnung der politischen Klasse im Zentrum aus. Nicht zuletzt war sie ein vordergründiges Manöver zur Stärkung der künftigen Verhandlungsposition der Regierung vor allem gegenüber Basken und Katalanen: Deren faktische Sonderrolle sollte durch die Ausdehnung des Autonomiemodells auf das gesamte Staatsgebiet in einem übergeordneten Regionalisierungsrahmen relativiert werden. Die Madrider Exekutive ging dabei davon aus, sich über die Bildung neuer regionaler Eliten leicht kooptierbare und manipulierbare Bündnispartner in der Auseinandersetzung mit den Forderungen der historischen Nationalitäten verschaffen zu können (vgl. Pérez Díaz 1990: 27).

Die ersten Schritte zur Etablierung einer zunächst noch provisorischen und mit nur residualen Befugnissen ausgestatteten territorialen Meso-Ebene fielen zeitlich mit der Eröffnung der verfassungsgebenden Periode zusammen. Der mit der Vorbereitung eines Verfassungsentwurfs beauftragten Kommission gehörte mit Miquel Roca auch ein Abgeordneter der katalanischen CDC an. Die baskischen Nationalisten waren jedoch nicht in ihr vertreten. Bald zeigte sich, daß dieser Umstand eine umfassende Verständigung über die Nationalitätenfrage erheblich beeinträchtigte. Die Basken beklagten sich über mangelnde Möglichkeiten, auf die Debatten in der *ponencia* Einfluß zu nehmen, und mißbilligten

wesentliche Passagen der Verfassungsvorlage. Während katalanische Vorstellungen dank des relativ großen autonomiepolitischen Einvernehmens, das zwischen CDC, PSC und PSUC bestand, sowie der Einwirkung der zwei letztgenannten Gruppierungen auf PSOE und PCE Eingang in die Madrider Verhandlungen fanden, sahen sich nicht nur die radikalen, sondern auch die gemäßigten Repräsentanten des baskischen Nationalismus in die Position ohnmächtiger Außenseiter gedrängt.⁶⁵

Erwartungsgemäß löste die Behandlung der Autonomieproblematik in der Verfassungsdiskussion die heftigsten Kontroversen aus. Aus heutiger Sicht erscheinen die schließlich vereinbarten territorialpolitischen Regelungen wie ein getreues Abbild der Kräftekonstellation im frühen Postfranquismus sowie der in einer derartigen Konstellation enthaltenen Möglichkeiten und Grenzen der Kompromißbildung. Der über Jahrhunderte hinweg dominanten zentralistischen Staatstradition, dem Bestreben der postfranquistischen Eliten, ihre in Madrid konzentrierten Machtressourcen zu verteidigen, und den Vorbehalten der Militärs gegenüber einer leichtfertigen Preisgabe der geheiligten "Einheit des Vaterlands" standen das eklatante Scheitern der Konsolidierung des spanischen Nationalstaats, die föderalistische Orientierung der führenden Parteien der Linksoption sowie der hartnäckige Veränderungsdruck der Minderheitennationalismen gegenüber. All diese Faktoren gelangen im vielkommentierten zweiten Artikel der Verfassung von 1978, der die programmatischen Leitprinzipien der neuen territorialen Herrschaftsordnung verkündet, auf schillernde und unvermittelte Weise zur Geltung. Dort steht:

"Die Verfassung gründet sich auf der unauflöslichen Einheit der spanischen Nation, des gemeinsamen und unteilbaren Vaterlands aller Spanier, und anerkennt und garantiert das Recht auf Autonomie der Nationalitäten und Regionen, die Bestandteil der Nation sind, sowie die Solidarität zwischen ihnen allen."

Treffend bezeichnet der Verfassungsvater Solé Tura (1985: 100) den Passus als "eine wahrhaftige Synthese aller in der verfassungsgebenden Periode vorhandenen Widersprüche." Allein schon die Verwendung des Nationalitätenbegriffs, der im übrigen Text kein weiteres Mal erwähnt, geschweige denn näher spezifiziert wird, im zitierten Artikel führte zu erbitterten Protesten von Parlamentariern der Rechtsparteien, die darüber klagten, daß die benutzte Terminologie künftige Sezessionsvorhaben regelrecht ermuntern und dadurch die Integrität des spanischen Staates gefährden würde (vgl. Beneyto 1980: 295). Die Endredaktion des Artikels erfolgte erst nach langen Diskussionen und mehrfachen Abänderungen der von der *ponencia* ausgearbeiteten Erstfassung. Vor der abschließenden Sanktionierung des umstrittenen Verfassungsabschnitts holten Vertreter der UCD-Regierung außerdem "sicher-

65 Für eine Beurteilung des verfassungsgebenden Prozesses aus PNV-naher Sicht siehe Bordegarai/Pastor 1979: 21-40. Massive Kritik an Form wie Inhalt der nach den *founding elections* in Madrid praktizierten Politik des Konsenses übt Francisco Letamendía alias Ortiz (1979: insbes. 79-120), der von 1977 bis 1979 Abgeordneter für *Euskadiko Ezkerra* im spanischen Parlament war.

heitshalber" die Zustimmung der Führung der Streitkräfte ein.⁶⁶ Das Ergebnis spiegelt den eigentümlichen Versuch einer Kombination zweier gegensätzlicher Staatsauffassungen wider: Neben die traditionelle Idee des einen und unteilbaren spanischen Nationalstaats tritt etwas abrupt das Bild eines aus verschiedenen Nationalitäten und Regionen zusammengesetzten Vielvölkerstaats. Allerdings fällt dem Nationalitätenkonzept in der Verfassung keine politische Ordnungsfunktion zu. So bleibt etwa die Unterscheidung zwischen Nationalitäten und Regionen ohne handgreifliche Konsequenzen.⁶⁷ Entgegen der von den unbeirrbarsten Advokaten des *españolismo* wie dem AP-Vorsitzenden Manuel Fraga in den konstitutionellen Debatten geäußerten Befürchtungen bot die Aufnahme der in den Augen der Rechten anrühenden Vokabel "Nationalitäten" in das Gründungsdokument der neuen Demokratie keinerlei Spielraum für nachträgliche Ansprüche von Basken oder Katalanen auf eine ungehinderte Ausübung des Rechts auf Selbstbestimmung. Sie erfüllte eher den Zweck, die Nationalisten in den Peripherien auf einer unverbindlichen, symbolischen Ebene zufriedenzustellen (vgl. Solozábal Echavarría 1982: 66). Dagegen beschwört der Verfassungstext emphatisch die "Einheit der spanischen Nation", die als alleiniger Träger der Souveränität fungiert.⁶⁸ Zwar trägt die Verfassung auch über Artikel 2 hinaus der kulturellen Heterogenität der spanischen Gesellschaft Rechnung, indem sie in der Präambel den Schutz aller Völker des Landes bei der Pflege ihrer Sprachen, Kulturen und Traditionen zu einem politischen Gebot macht oder in Artikel 3 den Minderheitensprachen in den Regionen zusammen mit dem Kastilischen einen offiziellen Status zugesteht. Trotz der Anerkennung des kulturellen Pluralismus wird aber an der Leitvorstellung einer einheitlich gedachten nationalen Schicksalsgemeinschaft festgehalten. Das Prinzip der Volkssouveränität steht in sehr engem Verhältnis zur Definition einer staatsbürgerlichen Identität, die weiterhin der Vorstellung eines "gemeinsamen und unteilbaren Vaterlands aller Spanier" eindringlich verhaftet ist.

Die Grundsätze der Einheit, der Autonomie und der Solidarität, auf denen die territoriale Neugliederung des spanischen Staates fußt, wurden in den Artikeln 137-158 - unter Abschnitt VIII: "Von der territorialen Staatsorganisation" - und in der zweiten Übergangsvorschrift des Verfassungstextes wieder aufgegriffen und in einen Katalog von Regelungen zur Dezentralisierung übersetzt. Im Kern sah der Umbau der Territorialstrukturen die Einrichtung von zwei Hauptgruppen Autonomer Gemeinschaften vor, die sich vor

66 Eine Schilderung der politischen Hintergründe bei den Modifikationen des Artikels 2 der Verfassung geben Solé Tura (1985: 97-102) u. González Casanova (1979: 183-187).

67 Vgl. zum Status des Nationalitätenbegriffs aus verfassungsrechtlicher Sicht Ferrando Badía 1981: 53-63 u. Solozábal Echavarría 1980: 268-278.

68 So besagt Grundsatzartikel 1 Abs. 2 der Verfassung: "Das spanische Volk, von dem die Staatsgewalten ausgehen, hat die nationale Souveränität inne." Vgl. hierzu auch Solozábal Echavarría 1982: 61, 64.

allem hinsichtlich des Umfangs der vom Zentralstaat mittelfristig an sie abzutretenden Kompetenzen voneinander unterschieden. Artikel 143 beschrieb den Weg zur "normalen" Autonomie, die vorerst nur die eingeschränkte Übernahme primär administrativer Zuständigkeiten umfaßte und auf das Gros der spanischen Regionen gemünzt war. Die Möglichkeit zur Erwirkung eines von Anfang an mit einem weitreichenderen Kompetenzniveau versehenen "Spezialstatuts" eröffnete Artikel 151, der dafür jedoch eine sehr aufwendige Prozedur mit hohem Quorum festlegte, der sich als einzige Region Andalusien unterzog. Darüber hinaus bot aber die zweite Übergangsvorschrift der Verfassung den Territorien, die, wie es hieß, in der Vergangenheit bereits einmal in Volksabstimmungen für die Errichtung eigenständiger Institutionen votiert hatten, einen direkten Zugang zur vollen, mit größeren politischen Rechten verbundenen Autonomie. Die Vorschrift betraf ausschließlich die drei historischen Nationalitäten, von denen in der Zweiten Republik Referenda zur Verabschiedung von Regionalstatuten abgehalten worden waren, und diente vornehmlich dazu, einen Mechanismus für die umgehende Erfüllung der Hauptforderungen von Basken und Katalanen zu schaffen (vgl. Solé Tura 1985: 109). Letzten Endes blieb die Unterscheidung von Normal- und Spezialstatuten gradueller Art, da Autonome Gemeinschaften mit einem gewöhnlichen Statut über die Option verfügten, ihre Zuständigkeitsbereiche nach Ablauf einer fünfjährigen Frist sukzessive bis zur Erlangung der "vollen" Autonomie auszudehnen.

Mit der heiklen Frage der Aufteilung der Kompetenzen zwischen Zentralstaat und Nationalitäten bzw. Regionen beschäftigen sich die Artikel 148-150. Sie listen zunächst die Aufgabengebiete auf, die die Autonomen Gemeinschaften für sich beanspruchen können. Zu diesen Gebieten gehören:

- der Aufbau der Institutionen zur Selbstverwaltung und -regierung
- Raumordnung und Städteplanung
- öffentliche Infrastrukturen, Transport- und Verkehrswesen
- Landwirtschaft und Viehzucht, Fischfang, Forst- und Bewässerungswesen
- Umweltschutz
- regionale Wirtschaftsförderung im Rahmen der gesamtstaatlich vorgegebenen Zielsetzungen
- Handwerk, Museums- und Bibliothekswesen, Denkmalschutz
- Tourismus, Sport und Freizeitgestaltung
- Kultur- und Sprachpolitik
- Sozial- und Gesundheitspolitik.

Darüber hinaus wird den Autonomen Gemeinschaften grundsätzlich die Befugnis eingeräumt, die ihnen fakultativ überlassenen Zuständigkeiten um solche zu ergänzen, die gemäß der

Verfassung nicht ausschließlich der Zentralregierung vorbehalten bleiben. In deren exklusiv zentralstaatlichen Kompetenzbereich fallen:

- Grundrechte, Staatsangehörigkeit, Ein- und Auswanderung
- internationale Beziehungen
- Verteidigung und Streitkräfte
- Justiz
- Zivilgesetzgebung
- Außenhandel, Zoll- und Tarifwesen
- Währungs- und Kreditwesen
- Grundlagen und Koordination der Wirtschaftsplanung, allgemeine Finanzen und Staatsschulden
- Rahmengesetzgebung zur sozialen Sicherheit
- Rahmengesetzgebung für das Rechtswesen in der öffentlichen Verwaltung
- überregionales Transport- und Verkehrswesen
- Rahmengesetzgebung zum Umweltschutz
- Rahmengesetzgebung zum Presse-, Rundfunk- und Medienwesen
- öffentliche Sicherheit (unbeschadet der Möglichkeit zur Schaffung eigener Polizeieinheiten durch die Autonomen Gemeinschaften)
- die Genehmigung zur Durchführung von Volksabstimmungen.

Schon eine oberflächliche Durchsicht der Artikel, die die territoriale Staatsorganisation zum Gegenstand haben, macht deutlich, daß trotz der umfangreichen Aufzählung der Zuständigkeitssphären von Zentralstaat und Regionen bei der Verfassungsgebung darauf verzichtet wurde, ein präzises Raster für die Zuweisung von Kompetenzen aufzustellen. In mehreren Feldern überschneiden sich die politisch-administrativen Funktionen von Makro- und Mesoebene⁶⁹; in solchen Fällen handelt es sich um sogenannte konkurrierende - zwischen Zentralgewalt und Autonomen Gemeinschaften noch genauer aufzuteilende - Kompetenzen, deren Auslegung spätere Konflikte über die Reichweite der jeweiligen legislativen und exekutiven Aufgaben regelrecht vorprogrammierte. Auf der anderen Seite erlaubt Artikel 150 Abs. 2, daß der Staat Befugnisse, die offiziell in seinem Hoheitsbereich liegen, aber, so der verschwommene Wortlaut, "ihrem Wesen nach" delegierbar sind, an die Autonomen Gemeinschaften abtritt. Damit schien der potentielle Spielraum für weitergehende Dezentralisierungsmaßnahmen auf dem Papier nahezu unbegrenzt.

Im Grunde genommen beschränkten sich die territorialpolitischen Teile der Verfassung darauf, einen extrem flexiblen und in die verschiedensten Richtungen interpretier-

69 Siehe dazu die bei Schütz (1983: 204) aufgeführten Beispiele.

baren Kriterienkatalog für die Gestaltung des *Estado autonómico* zu entwerfen. Die konstitutionellen Autonomievereinbarungen waren nichts anderes als "ein provisorischer Kompromiß" (Pérez Díaz 1987: 60), der die Aufhellung des umstrittenen Themas der Übertragung von Kompetenzen vom Zentrum an die Peripherien in die Zukunft verschob und den effektiven Umfang der Dezentralisierung zum Gegenstand fortwährender Verhandlungen machte. In diesem Zusammenhang erscheint auch der Sachverhalt symptomatisch, daß die Verfassung den neugeschaffenen Rahmen für die vertikale Gewaltenteilung an keiner Stelle - etwa durch die Verwendung einschlägiger Kategorien wie "einheitsstaatlich" oder "bundesstaatlich" - konkret benennt. Die "*desconstitucionalización*" (Murillo de la Cueva 1986: 492) der Definition des nachautoritären Staatstyps zeugt von der Absicht, das Zustandekommen selbst noch so vager Übereinkünfte nicht durch Frontaldebatten zwischen Verfechtern unitaristischer und föderalistischer Ordnungsvorstellungen aufs Spiel zu setzen. Der Primat der Konsensbildung erforderte die Wahl dilatorischer Einigungsformeln, die einer Zuspitzung der in den Auseinandersetzungen um die politisch-institutionelle Bewältigung der Problematik von Nationalitäten und Regionen erkennbaren Polarisierungstendenzen entgegenwirkten. Vieldeutigkeit und Flexibilität erwiesen sich insoweit als die Hauptkriterien, die die in der Verfassung enthaltenen Autonomiebestimmungen zu erfüllen hatten. Die Territorialpakte der Transition lassen sich gleichermaßen als Absage an das bis dahin historisch dominante Modell eines hochgradig zentralisierten Einheits- und Nationalstaats interpretieren wie als Preisgabe der Idee einer multinationalen Föderation, wie sie Teile der spanischen Linken und der regionalen Nationalisten vertreten hatten (vgl. Cuchillo 1993: 213 f.). Notgedrungen unternahmen die verhandlungsführenden Parteien den ungewöhnlichen Versuch, in den Pakten einen Weg des Kompromisses im Grenzbereich von Bundes- und Einheitsstaatlichkeit zu beschreiten. Tatsächlich überließen sie allerdings die Beantwortung der Frage nach der anzustrebenden Staatsform und der ihr zugrundeliegenden Machtverteilung zwischen Zentralgewalt und Regionen der schwer antizipierbaren Dynamik künftiger politischer Entwicklungen. So konnte zwar die Phase der Etablierung eines neuen politischen Regimes - die Transition im engeren Sinne - Ende 1978 als abgeschlossen gelten: Auch Spanien war als einer der letzten notorischen politischen "Spätmodernisierer" in Westeuropa nun endlich zu einer liberalen Demokratie geworden. Über die Form der institutionellen Einbettung ethnoterritorialer Konflikte in dieser Demokratie herrschte jedoch nach wie vor nur wenig Klarheit. Die Transformation des alten Staates hinkte der Transformation des alten Regimes deutlich hinterher.

Die Reaktionen auf die politischen Ergebnisse der verfassungsgebenden Periode wichen in Katalonien und im Baskenland nachhaltig voneinander ab. Katalanische Politiker hatten an der Vorbereitung der Territorialpakte von 1978 maßgeblich mitgewirkt. In den Reihen des PSUC und des PSC sowie bei den gemäßigten Nationalisten der CDC überwog trotz des fortbestehenden Mißtrauens gegenüber der zentralstaatlichen Bereitschaft zur

Dezentralisierung die Zustimmung zu den mit den exfranquistischen Reformern ausgehandelten Autonomieregelungen (vgl. González Casanova 1979: 181-190). Vor allem bestand Einvernehmen darüber, daß die Offenheit der konstitutionellen Arrangements eine ausreichende Ausgangsbasis für die sukzessive Ausweitung eigenständig kontrollierter Ressourcen und Zuständigkeitsbereiche bot. Alle wichtigeren Parteien Kataloniens sprachen sich dementsprechend für die Annahme des mühsam erarbeiteten Verfassungstextes aus. Nur die *Esquerra Republicana*, die das Recht der Katalanen auf nationale Selbstbestimmung in den Vereinbarungen als nicht genügend gesichert ansah, bezog einen divergierenden Standpunkt: Heribert Barrera, ihr Abgeordneter im Madrider Parlament, enthielt sich bei der Verabschiedung der Verfassung der Stimme. Von den tonangebenden um CDC und UDC gruppierten nationalistischen Sektoren wurde der *consenso* jedoch aktiv mitgetragen.

Innerhalb der politischen Kräfte des Baskenlands förderten die Verfassungsdiskussionen hingegen nur neue Diskrepanzen zutage. Die Vertreter des PNV in den *Cortes* beklagten sich wiederholt über die geringe Resonanz, auf die ihre Initiativen in den federführenden Kommissionen stießen. Zwar konnten sie einige ihrer oft vor dem Hintergrund der traumatischen Erfahrungen mit der Repression der Franco-Ära formulierten Anträge, etwa zum Schutz der Persönlichkeitsrechte oder zur Abschaffung der Todesstrafe, durchaus erfolgreich einbringen (vgl. Bordagarai/Pastor 1979: 25 f.). Im Hinblick auf eine möglichst breite Verständigung über die Nationalitätenfrage erwies sich das Fehlen baskischer Nationalisten in der *ponencia* aber schon bald als folgenschweres Defizit (vgl. Gunther 1985: 63). Ohne am Zustandekommen richtunggebender Vorab-Übereinkünfte beteiligt gewesen zu sein, machte der PNV seine Zustimmung zur Verfassungsvorlage schließlich von der Erfüllung der Forderung abhängig, dem Text einen Zusatz anzufügen, der sich auf die Unveräußerlichkeit der "historischen Rechte" des baskischen Volkes bezog. Dies entsprach der traditionellen nationalistischen Auffassung, die Grundlage legitimer Beziehungen zwischen dem Baskenland und dem spanischen Staat sei ein Abkommen zwischen ursprünglich gleichgestellten, souveränen Herrschaftsgebilden.⁷⁰ In den Augen der in der Transition hegemonialen politischen Kräfte hätte die Aufnahme eines solchen Zusatzes in die Verfassung einer impliziten Anerkennung des Rechts der Basken auf Selbstbestimmung entsprochen. Das Ansinnen des PNV war somit nicht kompromißfähig und scheiterte insbesondere am massiven Widerstand von seiten der Zentrumsunion. Die PNV-Parlamentarier nahmen im Gegenzug an der Schlußabstimmung über die Verfassung nicht teil. Im anstehenden Verfassungsreferendum empfahl die stärkste Partei des Baskenlandes ihren Mitgliedern und Wählern die Enthaltung. Als einsame Stimme des baskischen Linksnationalismus in der spanischen Hauptstadt votierte der EE-Abgeordnete Francisco Letamendía gegen die Ver-

70 Für eine kritische Darstellung der politischen Zusammenhänge, in denen die baskische *enmienda foral* während der Verfassungsdebatten stand, vgl. Solé Tura 1985: 102-106.

fassungsvorlage, an der er beanstandete, daß sie das Selbstbestimmungsrecht der Völker negiere und den Weg hin zum Aufbau einer föderalen Staatsstruktur blockiere (vgl. Ortiz 1979: 80). Die heftigste Kritik an den Verfassungskompromissen übten, kaum überraschend, die seit Mai 1978 in *Herri Batasuna* vereinten und in Madrid erst gar nicht repräsentierten militanten *abertzales*, die unbeirrt auf die unverzügliche Umsetzung der *alternativa KAS* pochten. Wenn auch mit abgestuftem Intensitätsgrad, distanzierten sich letztlich also alle relevanten Strömungen innerhalb der nationalistischen Gemeinschaft des Baskenlands vom neugeschaffenen Ordnungsrahmen für Staat und Regime im nachautoritären Spanien. Für die gesamtstaatlichen politischen Akteure sollte die faktische Marginalisierung der baskischen Nationalisten im verfassungsgebenden Prozeß erhebliche Kosten nach sich ziehen: UCD und PSOE, die Hauptstützen des *consenso*, waren 1979 in Euskadi die großen Verlierer der zweiten demokratischen Parlamentswahlen, bei denen die nationalistischen Listen wiederum ihr Gesamtergebnis gegenüber 1977 - von 39,40% auf 50,50% - klar verbesserten.

Die gegenläufigen politischen Entwicklungstendenzen in Katalonien und im Baskenland während der Transition schlugen sich demonstrativ in den Ergebnissen des am 6.12. 1978 abgehaltenen Referendums über die neue Verfassung nieder. (Die Tabellen 4 und 5 geben Aufschluß über das Abstimmungsverhalten im Verfassungsplebiszit sowie über die Ergebnisse der Parlamentswahlen von 1979 auf gesamtstaatlicher und regionaler Ebene.) Wie in Spanien insgesamt erhielt die Vorlage in Katalonien bei einer Stimmbeteiligung von knapp 70% eine breite Mehrheit (90% Ja-Stimmen). Im Baskenland nahmen hingegen nur 45% der Wahlberechtigten überhaupt am Referendum teil, und die Zahl der Nein-Stimmen lag zudem mit 24% weit über dem spanischen Durchschnitt.⁷¹ Die Verfassung der parlamentarischen Monarchie blieb in Euskadi auch hinsichtlich ihrer plebiszitär eingeholten Legitimationsgrundlagen "eine angefochtene Verfassung" (Linz 1986: 226), so daß sich der politische Integrationseffekt, der im allgemeinen von den konstitutionellen Übereinkünften ausging, hier bezeichnenderweise in sein Gegenteil verkehrte: Der verfassungsgebende Prozeß endete in einem Kräftemessen zwischen *abertzales* und wirklichen oder vermeintlichen *españolistas* und trug vorerst nur zur weiteren Polarisierung der baskischen Gesellschaft bei.

Zwar wurde dieser Polarisierung mit der Verabschiedung des von PNV und EE, die für einen Großteil der nationalistischen Gemeinschaft sprechen konnten, mitkonzipierten und mit Nachdruck befürworteten Autonomiestatuts im Dezember 1979 wieder klar entgegengearbeitet. Gleichwohl kam es 1978/79 zu einer erneuten und besorgniserregenden Radikalisierung der militanten *abertzale*-Strömungen, deren politisches Sammelbecken, *Herri Batasuna*, bei den Parlamentswahlen von 1979 mit 15% zur zweitstärksten Gruppierung des

71 Für eine detaillierte Übersicht und Auswertung der Ergebnisse des Verfassungsreferendums im Baskenland vgl. Linz 1986: 226-257.

baskischen Nationalismus avancierte. HB formierte sich als eine Koalition der Verweigerung, die der Transition ihren demokratischen Charakter absprach, die Mitarbeit in den, so die Wahrnehmung der *batasuneros*, aus der "politischen Reform des Franquismus" hervorgegangenen Institutionen rundum ablehnte und ihre in Wahlen gewonnenen Mandate nur auf kommunaler Ebene besetzte (vgl. Corcuera 1986: 151 f.). Das politische Vordringen der radikalen Nationalisten in der Etappe des *consenso* ging mit einer weiteren Beschleunigung der baskischen Gewaltspirale einher. Zum weiterhin ausgesprochen harten Vorgehen der politisch nur unzureichend kontrollierten staatlichen Sicherheitskräfte gesellte sich nun ein sprunghafter Anstieg der ETA-Attentate.⁷² Der im gesamtspanischen Maßstab gegebene, übergreifende Konsens bei der Etablierung des postautoritären Regimes bezog das Baskenland nicht ein; in dieser Region war die Periode politisch-institutionellen Umbruchs vielmehr vom häufig genug gewaltsam artikulierten Dissens zwischen Akteuren mit unvereinbar scheinenden Zielen gekennzeichnet.

Tabelle 4: Ergebnisse des Verfassungsreferendums 1978 - Spanien, Katalonien und Baskenland

	Stimmbeteiligung (%)	Ja-Stimmen (%)	Nein-Stimmen (%)
Spanien insgesamt	67,7	87,8	7,9
Katalonien	67,7	90,4	4,6
Baskenland	45,5	68,8	23,8

Quelle: Linz 1986: 227

72 Eine aus *abertzale*-naher Sicht vorgetragene Kritik am Auftreten der spanischen Ordnungskräfte im Baskenland in den Anfangsjahren der *transición* enthält Narbarte 1978: 64-85. Die Zahl der bei ETA-Anschlägen getöteten Personen stieg 1978 gegenüber 1977 von 9 auf 75 Personen (1976: 17 / 1979: 86 / 1980: 118 / 1981: 32 / 1982: 43 / 1983: 44); vgl. dazu die Opferstatistiken in Clark (1984: 133, 272) und *El País* (29.03.93). Für das Gros der ETA-Aktionen nach 1976 zeichnete ETA-m verantwortlich; ETA-pm löste sich 1982 nach einem längeren Waffenstillstand schließlich als eigenständige Organisation auf.

Tabelle 5: Ergebnisse der Parlamentswahlen von 1979 - Spanien, Katalonien
und Baskenland

Spanien insgesamt		
Listen	%	Sitze
UCD	35,1	168
PSOE	30,5	121
PCE-PSUC	10,8	23
AP	6,1	9
CiU	2,7	8
PNV	1,7	7
HB	1,0	3
ERC	0,7	1
EE	0,4	1
Sonstige und Listen ohne parl. Vertretung	11,0	9*
Katalonien		
PSC-PSOE	29,2	
UCD	19,2	
PSUC	17,1	
CiU	16,1	
ERC	4,1	
AP	3,6	
Sonstige	10,9	
Baskenland		
PNV	27,6	
UCD+AP	20,3	
PSOE	19,1	
HB	15,0	
EE	8,0	
PCE	4,7	
Sonstige	5,3	

* Extreme Rechte (1), Regionalisten Andalusiens (5), Aragóns (1), Navarras (1)
und der Kanarischen Inseln (1)

Quellen: Gunther/Sani/Shabad 1986: 179, 311; Salvador 1989: 213

Bei der Beurteilung der in der *transición* geschlossenen Pakte zur territorialen Neugliederung des spanischen Staates müssen insbesondere drei Faktoren in Rechnung gestellt werden:

- die politische Eigendynamik in der baskischen und in der katalanischen Peripherie, wo Demokratisierungs- und Dezentralisierungsdruck außerordentlich hoch waren, und wo konservative wie reformorientierte Exfranquisten, die mit den gemäßigten Nationalisten zu konkurrieren hatten, nur über geringen gesellschaftlichen Rückhalt verfügten;
- das relative Kräftegleichgewicht, das nach den Wahlen von 1977 auf gesamtstaatlicher Ebene zwischen den Blöcken der Rechten und der Linken und damit prinzipiell auch zwischen den Anhängern zentralistischer und föderalistischer Ordnungsvorstellungen bestand;
- schließlich die große Bedeutung, die dem Militär als indirekter Aufsichtsinstanz gerade bei der Definition autonomiepolitischer Spielräume durch die "offiziellen" Entscheidungsträger zukam - ihrem traditionellen Selbstverständnis als Garanten der "Integrität der spanischen Nation" gemäß legten die Streitkräfte massive Bedenken gegenüber allen Bestrebungen zu einer jähren Abkehr von den einheitsstaatlichen Herrschaftsstrukturen an den Tag.

Die Ambivalenzen der Verfassungsübereinkünfte zur Autonomiefrage spiegeln das komplizierte und nicht immer harmonische Zusammenspiel dieser Faktoren wider. Momente der Kontinuität und der Diskontinuität dürften nur in wenigen programmatischen Verlautbarungen aus der Zeit des Übergangs zur Demokratie ähnlich dicht nebeneinander liegen wie in Artikel 2 des Verfassungstextes. In den Artikeln 137 bis 158, die die Funktionsweise des *Estado autonómico* genauer erläutern sollten, beschränkten die Verhandlungspartner einen verschlungenen Pfad in das Niemandsland zwischen Einheits- und Bundesstaatlichkeit, wobei wesentliche Passagen der konstitutionellen Autonomiebestimmungen aufgrund der Schwierigkeiten einer kohärenten Zusammenführung unterschiedlicher Gestaltungsperspektiven zwangsläufig vage und mehrdeutig formuliert werden mußten. Der Verzicht auf kategorische Entscheidungen hielt den Leitentwurf der neuen Staatsform offen und ließ dadurch Platz für einen flexiblen Umgang mit den Forderungen der Peripherien, trug so aber auch nur begrenzt dazu bei, den künftigen politisch-institutionellen Rahmen des Autonomieprozesses abzustecken. Fünfzehn Jahre nach der "Grundlegung" des Autonomiestaats konstatiert der baskische Staatsrechtler und sozialistische Politiker José Ramón Recalde (1993: 36):

"Die gewählte Formel war von Anfang an unpräzise. Abschnitt VIII der Verfassung und die Autonomiestatute stellen zu einem guten Teil eine rhetorische Lösung dar, die die Streitigkeiten beschwichtigt, indem sie sie aufschiebt. Dieser Umstand ist wichtig, weil die Legitimation des Staates in Spanien auf der Erneuerung von zwei verschiedenen Pakten beruhte: dem demokratischen Pakt (Pakt der Bürger) und dem Autonomiepakt (*Foedus* der Gemeinschaften) ... Da die Inhalte des Autonomiekonsenses nicht ohne Zweideutigkeiten konkretisiert wurden, blieb der *Foedus* verschwommen."

Bei der Behandlung des schwierigen Themas der Nationalitäten erwies sich das im post-autoritären Kontext verfügbare Repertoire an Mechanismen zur Konsensfindung als nur bedingt tauglich, um eine für alle betroffenen Seiten gleichermaßen tragfähige Basis zur institutionellen Konfliktregelung herzustellen. Aufgrund der Prioritäten der Kompromißbildung zwischen den zwei großen, von UCD und PSOE angeführten politischen Lagern verdichteten sich Interaktionsmuster, die die Standpunkte "störrischer" Minderheiten bei substantiellen Entscheidungen an den Rand drängten. Die unausweichlichen Polarisierungstendenzen auf einem so heftig umkämpften Terrain wie dem der regionalen Autonomien taten ein übriges, um derartige Ausschlußeffekte noch zu verstärken.

In Anbetracht der Logik einer *reforma pactada*, in der sich "rückwärtsgerichtete" und "vorwärtsgerichtete" Legitimationsversuche des politischen Wandels die Waage hielten, war es kein Zufall, daß die in Madrid zahlenmäßig nicht signifikant ins Gewicht fallende und ansonsten "widerspenstige" Gruppe der baskischen Nationalisten keinen Zugang zur *regime-founding coalition* fand. Die Paktkonstellation auf gesamtstaatlicher Ebene brachte die Kräfteverhältnisse in den Peripherien, für deren politische Entwicklungsdynamik das Korsett des spanischen Regimeumbaus ausgesprochen eng begrenzte Entfaltungsmöglichkeiten bot, nur sehr verzerrt zum Ausdruck. Zweifelsohne konnten die hinter dem *consenso* der Transitionsperiode stehenden Akteure für sich geltend machen, die überwältigende Mehrheit der spanischen Bevölkerung zu repräsentieren.

Im Hinblick auf die Nationalitätenfrage blendete die neue politische Klasse⁷³ im Zentrum mit dem Verweis auf ihren mehrheitsdemokratisch begründeten Rückhalt allerdings ein gewichtiges Problem aus: Die Forderungen nach Autonomie oder gar Unabhängigkeit

73 Ich gebrauche den Begriff der "politischen Klasse" hier im Sinne eines von Pérez Díaz (1990: 5) gemachten Definitionsvorschlags: "If the concept of the state refers to the whole collection of the roles of authority and administrative functions within an association of domination that has the monopoly of the legitimate use of force, then the expression 'political class' refers to the set of individuals who occupy these roles (the incumbents) plus the set of individuals who make it their business (vocation, profession) to oppose or ally with these incumbents, in the more or less remote expectation of being able to succeed them in their posts." Auf das Spanien der *transición* bezogen, schließt der Begriff sowohl "alte" exfranquistische Herrschaftseliten als auch aufstrebende oppositionelle Gegeneliten ein, sofern sie die Etablierung des nachautoritären Regimes mittragen.

hatten in Katalonien und im Baskenland einen viel höheren Stellenwert als in den übrigen Gebieten des spanischen Staates. Das kollektive Drängen auf weitreichende Dezentralisierungsmaßnahmen war in den historischen Peripherien weitaus massiver als in anderen Regionen. Argumente, die sich auf die "gesamtspanisch" vorhandenen Mehrheiten beriefen, verloren in den Randprovinzen selbst für Nationalisten, die den Fortbestand des übergeordneten Staatsverbands an sich nicht in Frage stellten, deswegen viel von ihrer Überzeugungskraft. Wie Offe (1984: 167) in einem allgemeineren demokratietheoretischen Zusammenhang festhält, sind "Mehrheitsentscheidungen ... nur unter solchen Bedingungen unproblematisch, unter denen vorausgesetzt werden kann, daß die Intensitäten der Präferenzen von Majorität und Minorität nicht drastisch differieren ... Fragwürdig werden sie dagegen dann, wenn eine Minderheit, die ihre Präferenz als sehr wichtig und dringlich empfindet, von einer Mehrheit überstimmt wird, der ihre Präferenz nahezu gleichgültig ist."

Nun standen die nachfranquistischen Entscheidungsträger in Madrid den Ansätzen zur Lösung der schwerwiegenden nationalen Integrationsprobleme im spanischen Staat gewiß nicht gleichgültig gegenüber. Innerhalb der von diesen Eliten repräsentierten Bevölkerung verteilten sich autonomiepolitische Präferenzen territorial jedoch äußerst ungleich: Während der Autonomiefrage in einer Region wie Murcia eine eher untergeordnete Bedeutung zukam, rangierte sie im Baskenland an vorderster Stelle auf der Transformationsagenda. Die aus dem Kräftespiel des verfassungsgebenden Prozesses resultierende Konfliktschlichtungsformel des *café para todos* verwischte insofern, obwohl sie letztlich eine Abstufung von Autonomie-niveaus zuließ, die beträchtlichen Unterschiede in den regionalen Forderungen nach Dezentralisierung.

Die Erwartungen der Katalanen und vor allem der Basken konnte der *consenso autonómico* nur begrenzt erfüllen. Im katalanischen Fall erlaubten neben der relativen Geschlossenheit der Opposition zu Beginn der Transition sowohl die Kompromißbereitschaft der gemäßigten Nationalisten als auch die engen Kontakte zwischen den Organisationen der regionalen und der spanischen Linken, daß dennoch eine Eingliederung der wichtigsten politischen Akteure in die "Gründungscoalition" der neuen Demokratie erfolgte.

Die baskische Opposition war hingegen stark fragmentiert. Die linken *abertzales* weigerten sich hartnäckig, die Marschroute des im Zentrum konzipierten Transformationsvorhabens zu akzeptieren. Der PNV sah sich aufgrund der Präsenz radikaler Konkurrenten wiederum dazu gedrängt, sein Profil als unbeirrbarer Verteidiger autochthoner Interessen noch zu akzentuieren, um nicht das Vertrauen der eigenen Anhängerschaft einzubüßen. Die anhaltenden Kampagnen zur Massenmobilisierung im Baskenland machten es für die Parteivertreter in Madrid schwer, sich dem Druck der nationalistischen Gemeinschaft zu entziehen und, von dieser abgekoppelt, die für das Zustandekommen von Pakten unumgänglichen Prozeduren vertraulicher Elitenverständigung zu befolgen. Die militanten *abertzales* um ETA zeigten ohnehin keinerlei Bereitschaft, das in der Hauptstadt geltende Patt zwischen *refor-*

mistas und *rupturistas* zu akzeptieren, und scheuten auch nicht vor der direkten Konfrontation mit Veto-Mächten wie dem von ihnen als Kriegsgegner betrachteten spanischen Militär zurück. Vielmehr wollten sie einen Weg einschlagen, der am spanischen Staat vorbeiführte. Im nachhinein scheint es fast schon ein müßiges Unterfangen, darüber zu spekulieren, ob es durch rasche und großzügige Zugeständnisse der Zentralregierung an die Forderungen einer verbitterten nationalistischen Opposition gelungen wäre, die explosive Konfliktlage im Baskenland nach Francos Tod noch rechtzeitig zu entschärfen. Der eher restriktive Ausgangsrahmen eines Regimeumbaus und insbesondere die vorherrschend "harte" Mentalität innerhalb des Sicherheitsapparats und der Streitkräfteführung boten kaum Raum für ein derartiges Vorgehen.

Die Chancen einer zumindest partiellen Einbindung der Protestströmungen der baskischen Peripherie in das postautoritäre System sanken während der *transición* mit den Zwängen zur Rücksichtnahme auf die politische Toleranzgrenze der *poderes fácticos*. Von daher mag es nicht allzu paradox anmuten, daß "der fortschrittlichste Versuch ... der spanischen Verfassungsgeschichte zur territorialen Machtumverteilung" (Jáuregui Bereciartu 1986: 164) ausgerechnet in einem Gebiet wie dem Baskenland, von dem soviel Druck zur Neuordnung der Staatsstrukturen ausgegangen war, nur sehr verhaltene positive Resonanz hervorrief. Gerade im Bereich der Nationalitätenproblematik forderte das für sich demokratisierende "Nachzügler" im Süden oder im Osten immer wieder als exemplarisch gehandelte spanische Modell des konsensuellen Regimewechsels einen verhältnismäßig hohen Preis. Trotz ihrer insgesamt zweifelsohne beeindruckenden politischen Integrationsleistungen führten die Verfassungskompromisse zunächst nur bedingt zum Abbau ethnoterritorialer Spannungen. Auch nach der Verabschiedung der Verfassung, die zumindest symbolisch den Schlußpunkt des spanischen Regimeumbaus markierte, blieb die Antwort auf die Frage, welche Richtung die Institutionalisierung der regionalen Autonomien nehmen würde, weitgehend Gegenstand auf schmaler Informationsbasis betriebener Spekulationen.

4.6 Die Bedeutung des ethnischen Nationalismus für den Demokratisierungsprozeß

Um den Stellenwert ethnoterritorialer Konflikte im spanischen Übergang zur Demokratie zusammenfassend zu betrachten, möchte ich nun abschließend auf die Bausteine der im vorangehenden Kapitel 3 (siehe Schaubild 2) skizzierten Heuristik zurückgreifen. In welcher Form haben sich die verschiedenen Elemente der strukturellen Ebene bzw. der politischen Handlungsebene während der *transición* in der Autonomieproblematik niedergeschlagen?

Auf der **strukturellen Ebene** ist zunächst die Gestalt des ethnischen Pluralismus zu nennen. Bezogen auf die Existenz von Gruppen des Typs der Galicier oder Valencianer, in denen partikularistische Orientierungen bislang keine Dominanz erlangt haben, wäre es

vielleicht plausibel, im spanischen Fall von einer Minoritätengesellschaft zu sprechen. Dabei bliebe allerdings das "ethnische Eigengewicht" der zwei wichtigsten "historischen" Peripherien gänzlich unberücksichtigt: Aufgrund der außergewöhnlichen soziopolitischen Artikulationsstärke der von Basken und Katalanen gebildeten Subgruppen läßt sich die spanische Gesellschaft ohne Vorbehalte als multinationale Gesellschaft charakterisieren.⁷⁴ Da sich in Katalonien wie im Baskenland zudem die kulturellen, ökonomischen und territorialen Grenzen zum "übrigen Spanien" in erheblichem Umfang überschneiden, war der potentielle ethnopolitische Problemdruck in der *transición* sehr groß. Gleichzeitig weisen die zwei Peripherien selbst wiederum einige sozialstrukturelle Merkmale auf, die einer Eskalation ethnoterritorialer Konflikte entgegenwirkten. Ihre Bevölkerung umfaßt signifikante Anteile von Migranten, deren nationale Loyalitäten häufig eher in Verbindung zu "Spanien" als zur Aufnahmeregion stehen. Außerdem ist auch bei "autochthonen" Katalanen oder Basken die kulturelle Zugehörigkeit oft nicht festgeschrieben, sondern variabel. Das subjektive Bekenntnis zur eigenen Nationalität muß keineswegs zwangsläufig die Negation eines in "gesamtspanischen" Kategorien gedachten gemeinschaftlichen Substrats beinhalten (vgl. Moreno 1988: 157-159). Ein "kompliziertes Geflecht kollektiver Identitäten" (Pérez Díaz 1990: 48) macht auf gewisse Weise auch die Peripherien zu ethnisch pluralen Gesellschaften. Baskische wie katalanische Nationalisten konnten schwerlich darüber hinwegsehen, daß eine Intensivierung des Konflikts mit dem Zentrum entlang ethnokultureller Trennungslinien womöglich "innerperiphere" Konflikte zwischen Gruppen mit unterschiedlichen nationalen Identifikationsmustern nach sich gezogen und damit die regionalen Prozesse der Sozialintegration langfristig aufs Spiel gesetzt hätte.

In diesem Zusammenhang verdient auch ein Aspekt Beachtung, der offenkundig so trivial ist, daß er in der Regel⁷⁵ erst gar nicht in das Blickfeld der Analytiker gerät: Die Minderheitennationalismen in Spanien richteten (und richten) sich **nicht** gegen einen primär ethnopolitisch definierten Gegner. Seit jeher bildeten nicht "die Spanier" oder "die Kastilier", sondern die zentralstaatlichen Institutionen den Hauptangriffspunkt für die Mobilisierung der Peripherien. Gegenüber mittel- und osteuropäischen Beispielen kommt "inter-ethnischen" Konflikten im eigentlichen Sinne in Spanien eine untergeordnete Bedeutung zu. Zwar stand der spanische Staat der Franco-Ära in einer sehr langen autoritären und extrem zentralistischen Tradition; ein deutlich erkennbares ethnokratisches Profil hatte er jedoch nicht. Ohnehin scheint die kollektive Identität der "Spanier" noch viel schwieriger greifbar als die der Basken oder Katalanen. Nicht selten neigen Vertreter des *españolismo* wie der

74 In den Worten Juan Linz' (1989: 262): "Spain today is ... the largest and most complex multilingual and ... multinational society in Western Europe."

75 Ich denke hier etwa an aktuelle Versuche eines Vergleichs der Rolle des ethnischen Nationalismus in den Demokratisierungsprozessen in Spanien und in Osteuropa; siehe dazu Johnston 1991 (189-207), Laitin 1993 o. Linz/Stepan 1992.

peripheren Nationalismen gleichermaßen dazu, die Konzepte des "Spanischen" und des "Kastilischen" annähernd synonym zu verwenden. In der Tat gehen die empirischen Bezugsgrößen dieser Begriffe zumindest im politischen Diskurs immer wieder fließend ineinander über. Wie verhält es sich dann aber mit regionalen Subgruppen, die zwar kastilischsprachig sind, deren Angehörige sich aber nicht als "Kastilier" betrachten, beispielsweise den Andalusiern oder den Bewohnern der Kanarischen Inseln? Die Diffusität seiner soziokulturellen Unterbauten mag dazu beigetragen haben, daß der spanische Nationalismus historisch vorwiegend im Gewand eines Etatismus auftrat, der die spanische Nation mit dem spanischen Staat gleichsetzte (vgl. Mira 1985: 189).

Der Faktor des ethnischen Pluralismus wirkte sich in Spanien als spezifisches gesellschaftliches Strukturmerkmal nachhaltig auf den Ausgangskontext der Demokratisierung aus. Weder im Zentrum noch in den Peripherien bestand aber nach 1975 für Bestrebungen, die Nationalitätenfrage "tribalistisch" zuzuspitzen, eine aussichtsreiche Grundlage. Die Komplexität der ethnoterritorialen *cleavages* bot den Akteuren im Bereich der Autonomieverpolitik nur wenige Anreize, Strategien der Konfliktauflösung auf der Basis simpler Freund-Feind-Bestimmungen zu wählen.

Hinsichtlich der Differenzierung von Staat und Gesellschaft, der zweiten Hauptdimension auf der strukturellen Ebene, sticht ins Auge, daß Spanien bei Anbruch der Periode demokratischer Transformationen, bereits über einige relativ autonom operierende zivilgesellschaftliche Institutionen verfügte. In den 60er Jahren ebnete die Durchdringung der Zivilgesellschaft mit "protodemokratischen" Institutionen und Werten de facto den Weg für den nach 1975 geradezu überfälligen politischen Wandel.⁷⁶ Im Gegensatz zur Situation, in der sich manche mittel- und osteuropäische Staaten nach dem Zusammenbruch des Kommunismus befanden, hinterließ das alte Regime auf jeden Fall kein völlig brachliegendes "associational wasteland" (Offe 1992: 33). Trotz der unbestreitbaren Härte der Repressionsmaßnahmen, mit denen die Diktatur bis zu ihrem Ende die Initiativen der Opposition bedachte, war das Spanien des *Caudillo* nicht "totalitär". Mit den ersten vorsichtigen Schritten zu einer Öffnung "nach außen" duldeten die franquistischen Machthaber ab 1950 auch die Existenz sozialer Nischen, in denen unter dem Vorzeichen "unpolitischer" kultureller oder religiöser Aktivitäten ansatzweise oppositionelle Gegenhegemonie aufgebaut werden konnte. Die historische Kontinuität der peripheren Nationalismen beruhte nicht zuletzt darauf, daß es ihnen möglich war, innerhalb solcher Nischen neuen Zulauf zu gewinnen.⁷⁷ Durch die Möglichkeit, über semilegale Kanäle ihre gesellschaftliche Präsenz aufrechtzuerhalten, verloren die Nationalbewegungen der Minderheiten einiges von ihrer potentiellen

76 So auch die zentrale These von Pérez Díaz (1991: 86-98).

77 In Katalonien wirkten etwa die Freizeitorganisationen der Kirche als wichtige Sozialisationsagenturen für junge Nationalisten; vgl. Johnston 1991: 59-64.

Virulenz, auch wenn ein Teil der nationalistischen Opposition im Baskenland sich mit dem Mut der Verzweiflung für radikale Formen des Protests entschied. Zudem darf nicht vergessen werden, daß die ungleichförmig verlaufenden Modernisierungsprozesse innerhalb der spanischen Gesellschaft implizierten, daß sich in den Peripherien *interest politics* und *ethnic politics*, obgleich sie sich häufig genug überlagerten⁷⁸, seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts relativ selbständig voneinander herausbildeten. Wie die Stärke des katalanischen Anarchosyndikalismus vor 1939 demonstriert, konnten kollektive Mobilisierungen auch in den Territorien der historischen Nationalitäten auf Interessenlagen aufbauen, die allenfalls vermittelt ethnokulturell vorgeprägt waren. Ein Gewirr multipler Interessen sorgte in den Regionen auch für multiple politische Identitätsangebote, an denen sich nationalistische Alleinvertretungsansprüche zwangsläufig brechen mußten.

Wie beeinflusste schließlich der transnationale Kontext, die dritte strukturelle Variable, die Artikulation ethnoterritorialer Konflikte in der spanischen Demokratisierung? Zu dem Zeitpunkt, als die durch die Perestroika eingeleiteten, atemberaubenden politischen Entwicklungen in Osteuropa einen zweiten "Frühling der Völker" auslösten, war die *transición* bereits lange abgeschlossen. Als mögliche Inspirationsquelle zur Bestimmung der eigenen Ziele in einer kritischen Entscheidungsphase kamen die zahlreichen Staatsneugründungen, die nach 1989 jenseits des ehemaligen Eisernen Vorhangs erfolgten, für katalanische oder baskische Nationalisten viel zu spät. Vor dem Fall der Berliner Mauer schien der starre Rahmen der Nachkriegsordnung jede Berufung auf das Nationalitätenprinzip zwischen Atlantik und Ural zu einem hoffnungslosen Anachronismus zu machen. Vielmehr noch: In der im August 1975 in Helsinki fertiggestellten Schlußakte der KSZE wurde die Unverletzlichkeit bestehender Staatsgrenzen als Fundament eines für den ganzen Kontinent konzipierten Sicherheitssystems definiert. Selbst die größten Voluntaristen unter den Parteigängern eines der Minderheitennationalismen in Spanien konnten sich kaum darüber hinwegtäuschen, daß auch im kleineren Kreis der westeuropäischen Demokratien Pläne zur Veränderung des territorialen Status quo südlich der Pyrenäen auf wenig Sympathien stoßen würden: Zumindest seiner Rhetorik nach visierte der in den Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft hegemoniale öffentliche Diskurs nicht die Schaffung neuer, sondern die Überwindung alter Staatsgrenzen in einem supranationalen Rahmen an. Die in der Etappe postautoritären Umbruchs vorzufindenden transnationalen Machtverhältnisse ließen secessionistische Vorhaben in den spanischen Peripherien also alles andere als aussichtsreich erscheinen.⁷⁹

78 Für Beispiele derartiger Überlagerungen während der Etappe der Zweiten Republik siehe Linz 1981b: 381-386.

79 Vgl. dazu auch die Einwände, die Solé Tura (1985: 152-158) unter ausdrücklicher Betonung internationaler Faktoren gegen die Verteidiger des Rechts auf Selbstbestimmung der Nationalitäten im spanischen Staat erhebt.

Darüber hinaus trug indirekt der ausgeprägte Europäismus der historischen Nationalitäten dazu bei, daß die internationalen Randbedingungen nicht ohne Auswirkungen auf die ethnopolitische Konfliktkonstellation in Spanien blieben. Sieht man einmal von den um *Herri Batasuna* versammelten Protestströmungen ab, waren und sind alle signifikanten Regionalparteien im Baskenland wie in Katalonien überzeugte Befürworter des europäischen Integrationsprozesses.⁸⁰ Die Eliten in den dominanten nationalistischen Gruppierungen PNV und CiU hatten kein Interesse daran, einen Kurs der innenpolitischen Destabilisierung zu verfolgen, der die Eingliederung Spaniens - und damit auch der Peripherien - in die EG möglicherweise verzögert hätte. Um sich den langersehnten Zutritt zu den europäischen Arenen nicht zu versperren, schien es ihnen ratsam, den "Umweg" über Madrid in Kauf zu nehmen. Dabei mag der Hintergedanke eine Rolle gespielt haben, daß die Brüsseler EG-Exekutive, vermittelt über die oft prognostizierte Aushöhlung zentralstaatlicher Aufgabebereiche, wenigstens mittelfristig einen Beitrag zur politischen Aufwertung der Regionen leisten würde.⁸¹

Ließe man sich dazu verleiten, den Beginn der politischen Transformationen in Spanien kontrafaktisch um ein gutes Jahrzehnt in die Zukunft zu verschieben, läge es nahe, in einem derartigen Gedankenspiel internationalen Faktoren eine weniger konfliktmindernde Einwirkung auf das ethnoterritoriale Spannungsfeld in der *transición* zuzuschreiben, als es nach 1975 der Fall war. Einige Momente der nationalistischen Explosion im ehemaligen Herrschaftsbereich des real existierenden Sozialismus übten eine beachtliche Anziehungskraft auf die spanischen Peripherien aus. So brach im Gefolge der Unabhängigkeitserklärungen Estlands, Lettlands und Litauens im Sommer 1991 eine heftige öffentliche Polemik über die Implikationen der Umwälzungen im Osten für Basken und Katalanen aus. Selbst ein Wortführer des gemäßigten Nationalismus wie Jordi Pujol nahm die Ausbreitung des "baltischen Fiebers" zum Anlaß, zunächst in einem Interview zu erklären, daß Katalonien prinzipiell die gleichen Rechte wie beispielsweise Litauen zukämen, und wenige Tage später zu unterstreichen, daß die "Grenzen in Europa nicht mehr unantastbar [seien]".⁸² In Anbetracht der

80 In einer Ende der 80er Jahre in Stockholm gehaltenen Rede Jordi Pujols, des Präsidenten der katalanischen *Generalitat*, kommt die ungebrochen optimistische Einstellung der gemäßigten Nationalisten zur europäischen Einigung paradigmatisch zum Ausdruck; vgl. Pujol 1989.

81 CiU wie PNV plädieren für die Einrichtung einer zweiten europäischen Kammer, die das bislang rein konsultative Komitee der EG-Regionen ersetzen und als wirkliches Vertretungsorgan von Regionen und Nationalitäten dienen soll (vgl. *El País*, 12.04.1993). Der PNV-Vorsitzende Xabier Arzalluz erklärte während eines Österreichbesuchs im März 1993, die europäischen Staaten der Gegenwart seien nicht mehr funktionsfähig, weil die Souveränität, die die "historischen Völker" einst an ihre Staaten abgetreten hätten, nun von den Staaten an die europäischen Institutionen abgetreten werden müsse (vgl. *El País*, 21.03.1993).

82 Das erwähnte Interview mit dem katalanischen Präsidenten erschien am 01.09.1991 in der Tageszeitung *El Observador*. Für das wörtliche Zitat siehe *El País*, 07.09.1991.

Woge der Agitation, die die Erfolge osteuropäischer Unabhängigkeitsbewegungen auf dem Gebiet des spanischen Staates auslösten, ist die Annahme, daß das Auftreten ähnlicher Demonstrationseffekte im kritischen Zeitabschnitt des Regimewechsels auch nichtradikale Sektoren des peripheren Nationalismus zu einer maximalistischen Haltung gegenüber der Zentralgewalt in Madrid ermutigt hätte, mithin nicht bar jeglicher Plausibilität.

Was die Dynamik auf der **politischen Handlungsebene** angeht, wurde bereits ausführlich dargelegt, daß sich die Krise des autoritären Regimes in Spanien von Anfang an zugleich als Krise eines zentralistischen Einheitsstaats manifestierte. Ethnonationale Mobilisierungen waren für den Zerfallsprozeß des Franquismus von substantieller Bedeutung. Die *transición* stellte die Weichen für eine einschneidende territoriale Machtumverteilung, für die es im Vergleichskontext der "alten" westeuropäischen Nationalstaaten keine Präzedenzbeispiele gibt.⁸³ Allerdings sollte diese Umverteilung keineswegs in die Auflösung des territorialen Herrschaftsverbands als solchem münden. Zumindest aus der Perspektive des Zentrums diente sie vornehmlich dem Zweck einer Restabilisierung des spanischen Staates auf neuem Niveau.

Im Hinblick auf die politischen Kräfteverhältnisse nach Francos Tod stellten die Nationalitäten allein schon aufgrund der Intensität des von ihnen ausgeübten autonomistischen Drucks eine auch im gesamtstaatlichen Maßstab sehr ernstzunehmende Größe dar. Ein guter Teil der Opposition zum alten Regime war in Katalonien wie im Baskenland nach ausschließlich regionalen Kriterien organisiert. Die Differenzierung des oppositionellen Spektrums schlug in Katalonien freilich insofern nur begrenzt zu Buche, als an die "spanische" Linke angebundene Gruppierungen wie der PSC oder der PSUC mehr oder weniger offen zu "philonationalistischen" Positionen tendierten; in der Autonomiefrage stimmten die unmittelbaren Bestrebungen von Sozialisten, Kommunisten und regionalen Nationalisten in wesentlichen Punkten überein. Im Baskenland erwiesen sich die ethnopolitisch bedingten Scheidelinien demgegenüber als relativ ausgeprägt. Vor allem das beachtliche Gewicht der radikalen *abertzales* wirkte hier bereits frühzeitig als Polarisierungsfaktor und machte die Basis für einen ausgehandelten Transformationsprozeß weitaus prekärer als in Katalonien. Nichtsdestoweniger verfolgte das Gros der nationalistischen Akteure während der Transition in beiden Regionen unterm Strich durchaus kompromißfähige Ziele: Auf ihrem Forderungskatalog stand vorläufig eine weitreichende politische Dezentralisierung, aber nicht die Unabhängigkeit.

83 Conversis (1993: 264) Einschätzung der Reichweite des nach 1975 einsetzenden institutionellen Wandels bringt diesen Sachverhalt auf den Punkt: "Thanks to nationalist pressures, Spain has undergone administrative transformations unparalleled in the rest of Western Europe and which are tantamount to a revolution. Its map has been thoroughly redrawn according to regionalist and nationalist principles, as the country was transformed from one of the most centralised regimes in the West to one of the most decentralised ... Nowhere else in Western Europe were nationalist movements able to exert such effective pressure."

Es entbehrt sicherlich nicht einer gewissen Ironie, daß sich der Regimewechsel ausgerechnet in Spanien, wo er eine drastische Veränderung der Staatsstrukturen nach sich zog, anders als etwa in Portugal oder Griechenland vorerst ohne schwerwiegende Eingriffe in die Staatsapparate vollzog. Der politische Umbruch stellte die personelle Kontinuität innerhalb der hohen Bürokratie, der Sicherheitskräfte oder des Militärs nicht in Frage (vgl. Fishman 1990: 437). Zwar war das Selbstverständnis der administrativen Eliten im Spätf franquismus wohl eher von "technokratischen" als von "politischen" Elementen geprägt (vgl. Alba 1984: 227). Dennoch gab es gerade in den Reihen der zentralstaatlichen Verwaltung erhebliche Widerstände gegen Regionalisierungspläne, die eine Beschneidung der in Madrid angesiedelten Zuständigkeitsbereiche und ansehnliche Ressourcentransfers an die Peripherien beinhalteten. Viel schwerer wogen jedoch die Warnungen, die Angehörige der militärischen Kommandoebene, die sich weiterhin als Wächter über die nationale Integrität Spaniens betrachteten, an die Gegner des Einheitsstaats richteten. Jähe Vorstöße zu einer tiefgreifenden Umgestaltung der territorialen Herrschaftsordnung hätten mit einem Veto der Streitkräfte rechnen müssen.

Nun lieferte der kontrollierte Verlauf der *transición* den Generälen in der Tat kaum einen Anlaß, ihre Veto-Möglichkeiten explizit auszuspielen. Der aus der Kräftekonstellation des Postfranquismus resultierende Prozeß politischen Wandels läßt sich als regelrechter Prototyp eines Regimeumbaus einstufen. Für die Bewältigung der Nationalitätenproblematik in der Demokratisierung hatte dies unübersehbare Konsequenzen: Die Krise der Staatsstrukturen konnte durch die zeitliche Zurückstellung ihrer Bewältigung entschärft werden. Die Dilemmata einer gleichzeitigen Transformation von Regime und Staat ließen sich für die nachautoritäre politische Klasse damit in hohem Maße umgehen. Während das politische Regime der parlamentarischen Monarchie Ende 1978 nach der Ausarbeitung und Inkraftsetzung der Verfassung bereits etabliert war, stand der Aufbau des Staats der Autonomen Gemeinschaften im Grunde genommen noch in seiner Anfangsphase. Der Aufschub einer umfassenden Bearbeitung der *stateness*-Frage erleichterte einerseits die Vermeidung von Entscheidungsblockaden bei der Durchführung des Regimewechsels. Andererseits brachte er, zumindest hinsichtlich der Entwicklungen im Baskenland, auch einige nicht zu unterschätzende Probleme mit sich: In der spannungsträchtigsten Region des spanischen Staates wurden die Konfliktstrukturen der Transitionsperiode nicht zuletzt wegen der Verzögerungen bei der Gewährung weitreichender autonomiepolitischer Konzessionen von Seiten Madrids gewissermaßen "festgefahren".

Als Ergebnis des Kräftespiels im Übergang zur Demokratie wurde die Institutionalisierung der Konflikte zwischen Zentrum und Peripherien letztlich in die Zukunft verlegt. Die politische Bilanz der *transición* reichte über erste zögerliche Anstöße zu einer konstitutionellen "Klärung" der nationalen Frage nicht hinaus. Die Regelung der Beziehungen zwischen Zentralstaat und Regionen oder Nationalitäten blieb Gegenstand fortlaufender