

Peter A. Kraus / Wolfgang Merkel

Die Konsolidierung der Demokratie nach Franco

Einleitung

Die große dritte Demokratisierungswelle dieses Jahrhunderts nahm ihren Ausgang in Südeuropa. Als Mitte der siebziger Jahre Portugal, Griechenland und Spanien ihre diktatorischen Systeme abzuschütteln begannen, war dies der Auftakt einer lang anhaltenden Demokratisierungswelle, die von Südeuropa nach Lateinamerika brandete, das pazifische Ostasien erreichte, um im *annus mirabilis* 1989 im Osten Europas ihren Höhepunkt zu erreichen. Im Verlauf dieser Welle wechselten zwischen 1974 und 1989 einunddreißig Staaten von diktatorischen zu demokratischen Regimen.¹ Aber bis zur Hälfte der neunziger Jahre ist es nur wenigen dieser Staaten gelungen, ihre Demokratie zu konsolidieren. Einigkeit besteht in der Transformationsforschung, daß zu den ganz wenigen Ländern der »Dritten Welle«, die ihre Demokratie ausreichend gegen mögliche Destabilisierungstendenzen und autoritäre Versuchungen immunisiert haben, Portugal und Spanien sowie mit gewissen Einschränkungen auch Griechenland gehören.² Die drei südeuropäischen Länder sind in den ersten Jahren der Transformation unterschiedliche Wege gegangen. Während Portugal im Zuge einer revolutionären *ruptura* das autoritäre Salazar/Caetano-Regime ohne langwierigen Übergang hinwegfegte, die griechischen Obristen nach ihrem sozialimperialistischen Abenteuer auf Zypern in die Kasernen zurückgezwungen oder bestraft wurden, vollzog sich der politische Systemwechsel in Spanien graduell und wurde zunächst von oben, d.h. von den reformbereiten franquistischen Eliten gesteuert. Angesichts der drohenden Vetomacht des Militärs, den verbliebenen *hardliners* (»Bunker«) und den tonangebenden *softliners* des Franco-Regimes hatte Spanien von den drei südeuropäischen Ländern zunächst die beschwerlichste Transformationsstrecke zu überwinden. Aber schon 15 Jahre später wurde der spanische Demokratisierungsprozeß in fast

1 Vgl. Samuel Huntington: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma City 1991.

2 Vgl. u.a. Peter A. Kraus: »Elemente einer Theorie postautoritärer Demokratisierungsprozesse im südeuropäischen Kontext«, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1/1990, S.191-213; Wolfgang Merkel: »Vom Ende der Diktaturen zum Binnenmarkt 1993. Griechenland, Portugal und Spanien auf dem Weg zurück nach Europa«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B. 51, 1990, S. 3-14; Richard Gunther / Nikiforos P. Diamandouros / Hans-Jürgen Puhle (Hgg.): *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore 1995; Juan Linz / Alfred Stepan: *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*. Baltimore 1996.

allen osteuropäischen Ländern – allen voran Polen und Ungarn – als das Erfolgsbeispiel einer »paktierten Transition« gepriesen und in Teilen gar nachgeahmt.³

20 Jahre nach der gerühmten *transición pactada*⁴ lohnt es sich deshalb in besonderem Maße, den Demokratisierungserfolg Spaniens anhand eines systematischen Konsolidierungsmodells genauer zu ergründen und nachzuzeichnen. Wir versprechen uns davon eine differenziertere Bestandsaufnahme der Stärken und Schwächen der demokratischen Stabilität Spaniens, als es die variierenden pauschalen Feststellungen vermögen, die spanische Demokratie sei spätestens nach dem gescheiterten Putschversuch 1981 oder dem richtungspolitischen Wechsel an der Regierung 1982 oder aber nach der festen Einbindung in die EG 1986 konsolidiert gewesen.

1. Ein Mehrebenenmodell demokratischer Konsolidierung

Die Konsolidierung postautoritärer Demokratien läßt sich analytisch in vier Ebenen differenzieren, auf denen sich die Konsolidierungschancen des Gesamtsystems entscheiden. Diese vier zu analytischen Zwecken konstruierten Ebenen können zugleich in aller Regel auch als eine temporale Abfolge von Konsolidierungsphasen verstanden werden.⁵

1. Ebene. Die konstitutionelle Konsolidierung: Sie bezieht sich auf die zentralen politischen Verfassungsinstitutionen wie Staatsoberhaupt, Regierung, Parlament, Judikative und das Wahlsystem⁶ (**Makroebene: Strukturen**).

Die konstitutionelle Konsolidierung ist von den vier Ebenen in der Regel am frühesten abgeschlossen und wirkt durch normative, strukturierende und damit handlungseingrenzende Vorgaben auf die zweite sowie die nachfolgenden Ebenen 3 und 4 ein.

2. Ebene. Die repräsentative Konsolidierung: Sie betrifft die territoriale und funktionale Interessenrepräsentation, d.h. vor allem Parteien, Verbände und Interessengruppen (**Mesoebene: Akteure**).

3 Entsprechende Einschätzungen geben u.a. die folgenden profilierten Vertreter der »Transitionsforschung« ab: Adam Przeworski: *Democracy and the Market*. Cambridge 1991, S. 8; Linz / Stepan: *Problems* (Anm. 2), S. 88.

4 Linz und Stepan sprechen – nach Transformationsphasen differenziert – von *reforma pactada* und *ruptura pactada*. Vgl. Linz / Stepan: *Problems* (Anm. 2), S. 87.

5 Vgl. Wolfgang Merkel: »Theorien der Transformation. Die Konsolidierung postautoritärer Demokratien«, in: Klaus von Beyme / Claus Offe (Hgg.): *Theorien in der Ära der Transformation*, PVS-Sonderheft 26, Opladen 1996.

6 Wenngleich Wahlsysteme selten Verfassungsrang besitzen, sind sie infolge ihrer faktischen Bedeutung für die Zuteilung von politischen Repräsentationschancen von vergleichbarer Relevanz für die Konsolidierung der Demokratien wie die großen Verfassungsorgane.

Die zwei Konstellationen und Handlungen der Akteure auf Ebene 2 entscheiden einerseits mit darüber, wie sich die Normen und Strukturen auf der ersten Ebene konsolidieren, und andererseits, ob die gemeinsame Konfiguration von Ebene 1 und 2 das Verhalten der Akteure auf Ebene 3 positiv oder negativ im Hinblick auf die demokratische Konsolidierung beeinflusst.

3. Ebene. Verhaltenskonsolidierung: Auf der dritten Ebene agieren die »informellen«, d.h. die potentiellen politischen Akteure wie Militär, Großgrundbesitzer, Finanzkapital, Unternehmer, radikale Bewegungen und Gruppen oder populistisch-charismatische Führer (**Mesoebene: informelle politische Akteure**).

Die Konsolidierungserfolge auf den Ebenen 1 und 2 entscheiden wesentlich mit darüber, ob diese »informellen« politischen Akteure (auch: Vetoakteure) ihre Interessen innerhalb oder außerhalb bzw. gegen die demokratischen Normen und Institutionen verfolgen werden. Sind die ersten drei Ebenen konsolidiert, gehen von ihnen entscheidende Impulse auf die Herausbildung einer demokratiestabilisierenden Bürgergesellschaft aus.

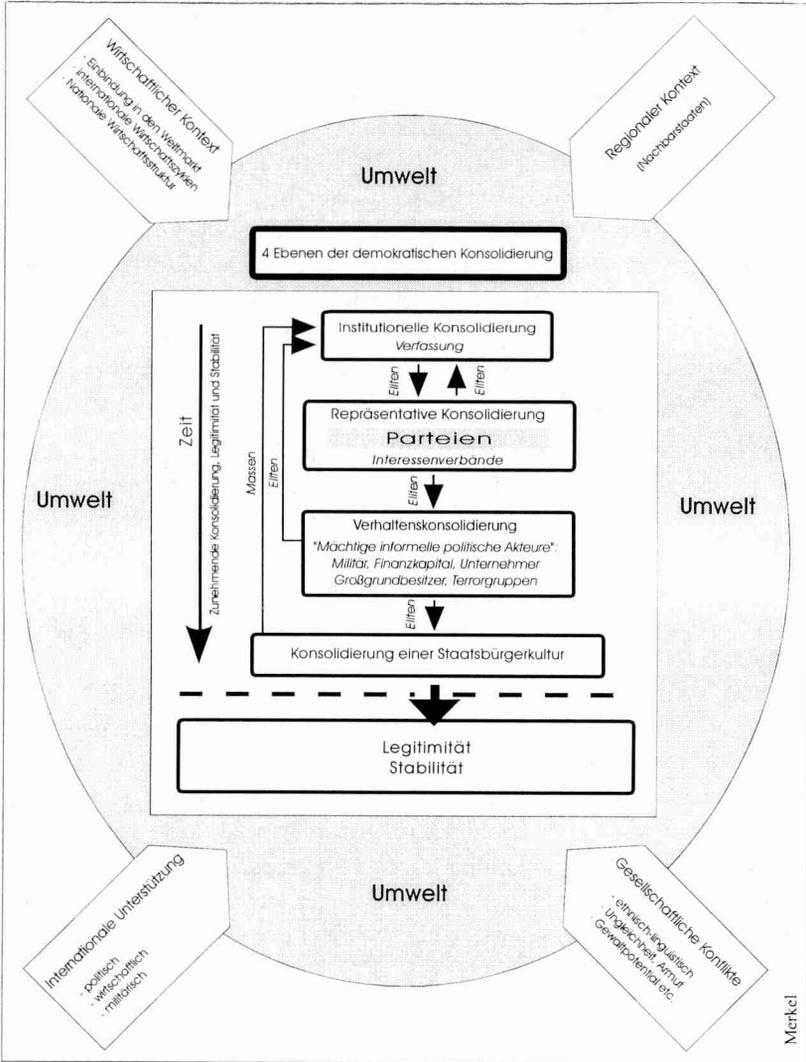
4. Ebene. Konsolidierung der Bürgergesellschaft (civil society und civic culture): Die vierte Ebene schließt die Konsolidierung des demokratischen politischen Systems mit der Stabilisierung des soziokulturellen Unterbaus der Demokratie ab. Sie kann, wie wir aus der politischen Kulturforschung der zweiten Demokratisierungswelle (Italien, BRD, Österreich und Japan nach 1945) wissen, Jahrzehnte dauern und erst durch einen Generationenwechsel besiegelt werden⁷ (**Mikroebene: Bürger**).

Von einer konsolidierten demokratischen Zivilkultur, die sowohl die Einstellungs- wie die Handlungsebene der Bürger berücksichtigt, gehen immunisierende Wirkungen auf die Ebenen 1-3 aus, wenn deren Stabilität (Ebene 1 und 2) oder Integration (Ebene 3) durch externe (wirtschaftliche, außenpolitische etc.) Krisen bedroht sind. Erst wenn alle vier Ebenen konsolidiert sind, kann von einer weitgehend krisenresistenten Demokratie gesprochen werden.

Im folgenden soll konkret geprüft werden, wie, warum, wieweit und wie stabil sich die Konsolidierung der spanischen Demokratie auf jeder dieser Ebenen vollzogen hat.

7 Vgl. u.a. Gabriel Almond / Sydney Verba (Hgg.): *The Civic Culture*. Princeton 1963 und dies. (Hgg.): *The Civic Culture Revisited*. Boston 1980.

Abb. 1: Mehrebenenmodell der demokratischen Konsolidierung



2. Die Konsolidierung der Verfassung und der politischen Institutionen

Der Tod des Diktators Francisco Franco im November 1975 brachte kein jähes Ende der autoritären Ordnung mit sich. Bis zu den ersten freien und allgemeinen Wahlen seit dem Ausbruch des Bürgerkriegs, die im Juni 1977 stattfanden, wurde der Prozeß des politischen Wandels in Spanien maßgeblich von Eliten aus den Reihen des alten Regimes gelenkt, die allerdings nicht umhin konnten, den Dialog mit der demokratischen Opposition zu suchen. Nach dem Ableben des *Caudillo* hatten beide Seiten zunächst nur schwer zu vereinbarende Ausgangspositionen eingenommen, für die die programmatischen Begriffe der *reforma* und der *ruptura* standen: Dem Vorhaben eines von oben gelenkten und graduellen Umbaus der institutionellen Hinterlassenschaft der Diktatur (*reforma*) trat das Ziel einer drastischen und eindeutigen Abkehr von der Vergangenheit gegenüber (*ruptura*), wofür eine Übergangsregierung unter Einschluß der antifranquistischen Kräfte gebildet werden sollte.

Das Resultat des Tauziehens zwischen Reformfranquisten und oppositionellen Kräften war die *transición pactada*, die mittlerweile zu einem festen begrifflichen Bezugspunkt der vergleichenden Demokratisierungsforschung geworden ist. In der Tat gelang es im Zuge der Umbrüche nach Franco in relativ kurzer Zeit, den im Übergang zur Demokratie eingeschlagenen Weg über eine breite Koalition der Zustimmung abzusichern. Den institutionellen Kompromissen der verfassunggebenden Periode fiel dabei eine Schlüsselrolle zu.

Die Wahlen von 1977 führten im neuen Parlament faktisch zu einem Machtpatt zwischen den Repräsentanten der *reforma* und den politischen Gruppierungen, die einen klaren Bruch – die *ruptura* – mit der Hinterlassenschaft der Franco-Ära anstrebten. Die Wahlergebnisse erinnerten einige Beobachter an das Stimmverhalten der spanischen Bevölkerung 41 Jahre zuvor, im letzten Urnengang der Zweiten Republik: So ließen sich sowohl hinsichtlich der geographischen Verteilung politischer Präferenzen als auch hinsichtlich der Tendenz zum Gleichgewicht zwischen Links- und Rechtsparteien manche Parallelen feststellen.⁸ Im Gegensatz zur Situation vor dem Bürgerkrieg konnte diesmal von einer Dynamik der wachsenden Konfrontation zwischen zwei großen politischen Blöcken jedoch nicht die Rede sein. Vielmehr dominierten von den Regimereformern bis hin zu den Kommunisten quer durch die weltanschaulichen Lager die Stimmen, die zur Mäßigung

⁸ Vgl. Miguel Martínez Cuadrado: »El sistema político español y el comportamiento electoral regional de la Europa del sur«, in: ders. (Hg.): *Mutaciones y transformaciones de las sociedades del sur de Europa en el umbral de los años ochenta*. Madrid 1980, S. 63-65.

aufriefen.⁹ Das Fehlen einer klaren parlamentarischen Mehrheit für die UCD-Exekutive um Adolfo Suárez war darüber hinaus ein Faktor, der die Kompromißorientierung der wichtigsten Parteien nach den Wahlen von 1977 zusätzlich begünstigte. Die entscheidende Phase der *transición*, in der die institutionellen Unterbauten der neuen Demokratie errichtet wurden, stand eindeutig unter dem Primat der parteiübergreifenden Konsensbildung.

Ein erster Entwurf der Verfassung wurde zwischen August 1977 bis April 1978 von der *ponencia* ausgearbeitet. Diesem siebenköpfigen Komitee gehörten drei Abgeordnete der Zentrumsunion und je ein Vertreter von AP, PSOE, PCE und den katalanischen Nationalisten an. Bei der Redaktion des Schlußtextes konnten UCD und PSOE als stärkste politische Gruppierungen ihre Vorstellungen in den entsprechenden parlamentarischen Kommissionen weitgehend durchsetzen. Im Oktober 1978 wurde die Vorlage mit breiter Mehrheit durch das Parlament verabschiedet;¹⁰ im Dezember desselben Jahres erfolgte schließlich die Ratifizierung der Verfassung in einem Referendum, das ebenfalls eine sehr hohe Zustimmungquote von knapp 90% ergab. Das politische Integrationsvermögen der Verfassung von 1978 erwies sich als ausgesprochen hoch, wie sich auch zeigt, wenn man Spanien den zwei anderen jüngeren südeuropäischen Demokratien Portugal und Griechenland gegenüberstellt, in denen es mit der Veränderung der politischen Kräfteverhältnisse bereits in den achtziger Jahren zur Revision einzelner Verfassungsabschnitte kam.¹¹ Die neue Verfassung definierte Spanien als konstitutionelle Monarchie mit einem parlamentarischen Regierungssystem und als sozialen Rechtsstaat. Sie orientierte sich allgemein an den normativen Leitlinien moderner westlicher Demokratien, nicht zuletzt auch am deutschen Grundgesetz, das u.a. bei der Übernahme des konstruktiven Mißtrauensvotums im Art. 113 Pate stand. In einzelnen Passagen blieben allerdings auch die Interessen von Vetomächten nicht unberücksichtigt, so etwa insbesondere bei der Hervorhebung der institutionellen Stellung der Streitkräfte.

Im Streben nach Konkordanz während der verfassungsgebenden Periode verdichteten sich charakteristische Merkmale der spanischen Demokratisierung. Die Politik des *consenso* ging nicht aus einer im Licht der Öffentlichkeit geführten politischen Debatte hervor, sondern aus Verhandlungen innerhalb eines kleinen

9 Der Wille zur Mäßigung in der Entstehungsphase der neuen Demokratie läßt sich gerade auch als ein Ausdruck der kollektiven Erinnerung an die traumatische Konfrontation des Bürgerkriegs interpretieren, so die These von Víctor Pérez Díaz: *La primacía de la sociedad civil*. Madrid 1993, S. 40.

10 Im Kongreß, der Hauptkammer des Parlaments, gab es 326 Ja-Stimmen bei 6 Nein-Stimmen und 14 Enthaltungen.

11 Für einen knappen Vergleich der verfassungspolitischen Dynamik in Portugal, Griechenland und Spanien siehe Peter A. Kraus: »Südeuropa: Die erfolgreiche Institutionalisierung der Demokratie«, in: Wolfgang Merkel / Eberhard Sandschneider / Dieter Segert (Hgg.): *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*. Opladen 1996, S. 266-275.

Kreises von Partieliten. Wesentliche Kompromisse kamen erst bei vertraulichen Gesprächen einiger weniger Spitzenpolitiker zustande. Um sich dem Druck eines breiteren Publikums zu entziehen, tagten die Verfassungsväter hinter verschlossenen Türen. Tatsächlich gelang es ihnen auf diese Weise auch, einst hochgradig virulente Gegensätze, wie etwa diejenigen zwischen Republikanismus und Monarchismus oder zwischen Laizismus und Katholizismus, nachhaltig zu entschärfen. Die Architekten des Konsenses von 1978 brachten durch ihre umfassende Verständigungsbereitschaft die Möglichkeiten einer demokratischen Institutionalisierung von Konflikten deutlich zur Geltung. Sie verstärkten mit ihrem Vorgehen allerdings auch die Elitenlastigkeit eines ohnehin schon weitgehend von Eliten gesteuerten Übergangs zur Demokratie.

Der Drang zur Konsensbildung in den Verfassungsverhandlungen implizierte zugleich, daß bei kontroversen Fragen dilatorische Formelkompromisse manchmal die konsequente Behandlung eines Problems ersetzten. In Spanien selbst bezeichnen Experten den Verfassungstext deswegen nicht selten als ungenau, unvollständig oder doppeldeutig.¹² Was besonders spannungsträchtige Themen betraf, entpuppte sich der *consenso* im nachhinein insofern als nur vorübergehend kaschierter Dissens. Der generelle Zwang zur Übereinkunft grenzte die Positionen von Minderheiten aus.¹³ Angelegenheiten, die sich nicht mit hinreichendem Einvernehmen regeln ließen, wurden zum Gegenstand von Nichtentscheidungen. Vor allem in den Verfassungsbestimmungen, die sich mit der Stellung von Nationalitäten und Regionen befassen, blieben die Gestaltungsvorgaben außerordentlich ambivalent.

Die Strategie der Konkordanz, die den Verlauf der *transición* in der kritischen Periode der Jahre 1977 und 1978 prägte, verband auf eine für den paktierten Regimewechsel typische Weise Elemente der Kontinuität und der Diskontinuität. Es waren zweifelsohne reformwillige Eliten des alten Regimes, die zunächst die Rahmenbedingungen für den Übergang zur Demokratie festlegen konnten. Außerdem erschwerte das Fortbestehen wichtiger Teile der institutionellen Strukturen der Franco-Ära mitsamt den dort noch vorhandenen Vetopotentialen eine gradlinige und zügige Umsetzung der postautoritären Transformationspläne. Der Entwurf der Grundrisse eines neuen politischen Institutionengefüges unterlag insofern durchaus nicht unbeträchtlichen Restriktionen. Die konstitutionellen Pakte verloren deswegen dennoch kaum an Tragfähigkeit und Integrationsvermögen.

12 Siehe z.B. Jorge de Esteban: »El proceso constituyente español, 1977-1978«, in: José Félix Tezanos / Ramón Cotarelo / Andrés de Blas (Hgg.): *La transición democrática española*. Madrid 1989, S. 303f.

13 In dieser Beziehung warf vor allem der Umstand, daß der Verfassungskonsens die baskischen Nationalisten nicht einschloß, relativ hohe politische Kosten auf. Vgl. Richard Gunther: »Constitutional Change in Contemporary Spain«, in: Keith G. Banting / Richard Simeon (Hgg.): *The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations*. London 1985, S. 63.

Auch wenn er auf UCD und PSOE als Hauptsäulen gebaut war, reichte der Konsens der demokratischen Gründungsetappe doch von den Kommunisten bis zum gemäßigten Flügel der rechten Volksallianz. Die Verfassungsgebung implizierte für nahezu alle im Parlament vertretenen Kräfte eine akzeptable Basis zur Umwandlung des franquistischen Herrschaftssystems in eine liberale Demokratie westeuropäischen Zuschnitts und kam insofern einer unmißverständlichen Abkehr von der autoritären Vergangenheit gleich.

In Anbetracht des von Anfang an hohen politischen Bindungsgrads der Verfassungskompromisse läßt sich argumentieren, daß der Konsolidierungsprozeß auf der institutionellen Ebene im postfranquistischen Spanien bereits relativ frühzeitig abgeschlossen wurde. Mit der Ratifizierung der Autonomiestatute für das Baskenland und Katalonien, die Ende 1979 erfolgte, stand der übergeordnete institutionelle Rahmen des demokratischen Regimes weitgehend fest. Das Thema der Autonomie von Nationalitäten und Regionen verweist gleichzeitig aber auf eine Besonderheit des Institutionalisierungsprozesses der neuen spanischen Demokratie. Die vor allem im Baskenland und in Katalonien massiv vorgebrachten Forderungen nach tiefgreifenden politischen Dezentralisierungsmaßnahmen führten bekanntlich dazu, daß der Regimewandel eine umfassende und bis heute noch nicht beendete Transformation der Staatsstrukturen einleitete. Die politischen Umbrüche in Spanien beschränkten sich nicht allein auf die Demokratisierung eines nichtdemokratischen Regimetyps, sondern führten zu einer grundlegenden Umgestaltung des territorialen Staatsaufbaus durch den »Staat der Autonomen Gemeinschaften«. Diese Umgestaltung zielte zum einen darauf ab, die Kontinuität eines »gesamtspanischen« Staatsverbands zu sichern; zum anderen sollte sie weitreichende Zugeständnisse an die Forderungen der baskischen und katalanischen Nationalisten ermöglichen.

Der Wandel der Staatsorganisation in Spanien hat sich nur teilweise mit der Institutionalisierung des demokratischen Regimes überschritten. Er setzte zwar in der verfassungsgebenden Periode ein, nahm aber erst mit der Verabschiedung der Autonomiestatute für die Basken und Katalanen und der anschließenden Wahl der ersten Regionalparlamente 1979/80 konkretere Formen an. Im Grunde war die Abkoppelung der Demokratisierung im engeren Sinne vom hochkontroversen Entscheidungsbereich des Umbaus der Staatsstrukturen eine wichtige Voraussetzung dafür, daß die politischen Akteure der liberalen Demokratie ein stabiles institutionelles Fundament geben konnten, ohne vorher Einvernehmen über alle wesentlichen Streitfragen zu erzielen.

Bei der Formulierung der Verfassungsübereinkünfte wurde die Autonomiefrage zwar notgedrungen eingehend thematisiert. Eine »definitive« Klärung dieser Frage erbrachte die Politik des *consenso* jedoch keineswegs. Statt klarer konzeptioneller Richtlinien enthielt der territorialpolitische Teil der Verfassungspakte

häufig mehrdeutige Kompromisse. Stellt man die Dimensionen der Problematik von Nationalitäten und Regionen in Rechnung, so leistete die vorläufige »Entscheidung für die Nichtentscheidung« einen bedeutenden Beitrag zur Entlastung der politischen Agenda der *transición*. Die in der Übergangsperiode getroffenen Autonomievereinbarungen waren über ganze Passagen hinweg so elastisch gefaßt, daß sowohl ein großer Teil der nationalistischen Kräfte in den Peripherien als auch die Sachwalter der Interessen des Zentralstaats davon ausgehen konnten, bei den unvermeidbaren künftigen Verhandlungen über die Ausformung des *Estado de las Autonomías* noch über genügend politischen Spielraum zur Durchsetzung der eigenen Vorstellungen zu verfügen. Letztlich hatte der verschwommene Inhalt der postautoritären Gründungsakte, die den Bereich der territorialen Machtverteilung betrafen, die Konsequenz, daß nach 1980 das Verfassungsgericht in den zahlreichen Konflikten zwischen der Zentralregierung und den neugeschaffenen Autonomen Gemeinschaften immer wieder die Rolle des Schiedsrichters übernehmen mußte.¹⁴

Als Feld der geregelten Interaktionen von staatlichen und substaatlichen Akteuren bzw. von spanischer Regierung und Regionalexekutiven gewann das Autonomiesystem erst allmählich schärfere Konturen, nachdem sich das konstitutionelle »Basisregime« der liberalen Demokratie bereits konsolidiert hatte. Als 1982 die *elecciones del cambio* stattfanden, konnte von eingespielten Austauschmustern in den Zentrum-Peripherie-Beziehungen kaum die Rede sein. Abgesehen von den Sonderfällen Andalusiens, Galiciens, Kataloniens und des Baskenlands hatten vor 1983 in keiner Autonomen Gemeinschaft Regionalwahlen stattgefunden; mehrere Gemeinschaften hatten sich vor dem ersten und erdrutschartigen Wahlsieg des PSOE in der neuen Demokratie noch gar nicht konstituiert. Das territorialpolitische Ordnungsgefüge des Autonomiestaats, dessen »endgültige« Konsolidierung letztlich vom auch gegenwärtig kaum absehbaren Abschluß des Prozesses politisch-administrativer Dezentralisierung abhängt, stellt insofern eine nachträgliche Ergänzung des konstitutionellen Regimes dar.

Unter diesem Vorzeichen betrachtet, weist die institutionelle Dimension des demokratischen Wandels in Spanien womöglich den »Makel« auf, daß die Definition der Staatsform im Hinblick auf die vertikale Gewaltenteilung zunächst weitgehend offen blieb. Daraus erklärt sich die bis heute anhaltende Tendenz, daß sich politische Streitigkeiten, soweit sie das Verhältnis von Zentralgewalt und nationalistischen Peripherien berühren, sehr schnell zu Konflikten über die Verfassungsinhalte ausweiten. Die Bedrohung einer Konstitutionalisierung tagespolitischer Gegensätze scheint im Staat der Autonomen Gemeinschaften allgegenwärtig.

14 Zur schwierigen Implementierung des Autonomiemodells, das den Pluralismus von Nationalitäten und Regionen regeln soll, siehe Peter A. Kraus: *Nationalismus und Demokratie*. Wiesbaden 1996.

tig. Dementsprechend sind dem spanischen Autonomiesystem Gemeinsamkeiten mit dem zentrifugalen Föderalismus Kanadas bescheinigt worden.¹⁵ Diese Situation sollte jedoch nicht als ein Indiz institutioneller Konsolidierungsdefizite bewertet werden; vielmehr entspricht sie schlichtweg strukturellen Konflikten, die das politische Geschehen in Spanien maßgeblich prägen. Gerade eines der Hauptmerkmale des Modells der Autonomen Gemeinschaften, das bei der Grundlegung der neuen Staatsform oft Anlaß zur Kritik bot, nämlich der Verzicht auf eine »eindeutige Lösung« der Problematik von Nationalitäten und Regionen, hat in der Zwischenzeit unerwartete positive Effekte hervorgebracht. Denn gerade aufgrund der Offenheit des Autonomiemodells sehen sich die meisten Akteure nicht dazu gezwungen, die Territorialpolitik als ein Feld unaufschiebbarer Verfassungsfragen wahrzunehmen. Wenn man die Anomalie des Terrors im Baskenland einmal ausblendet, bietet der Staat der Autonomen Gemeinschaften Anschauungsmaterial dafür, daß sich Nationalitätenkonflikte zwar nicht unbedingt »lösen«, aber doch mehr oder weniger erfolgreich institutionell »regeln« lassen. Der unabgeschlossene Charakter des Autonomieprozesses dürfte die institutionelle Stabilität der Demokratie bisher also eher gefördert als beeinträchtigt haben.

3. Die Konsolidierung von Parteien und Verbänden

a. Parteien

Den politischen Parteien kommt in modernen Demokratien eine zentrale Bedeutung zu. Bis auf ganz wenige Ausnahmen (USA) sind sie die zentralen Akteure, die zwischen der Gesellschaft und dem Staat vermitteln. Ihre wichtigste Aufgabe ist es, einen wesentlichen Teil der gesellschaftlichen Interessen zu aggregieren und zu artikulieren, um sie dann in die staatlichen Entscheidungsarenen hineinzutragen, sie dort zu vertreten und in bindende Entscheidungen umzusetzen.¹⁶ Diese Funktion wird von unterschiedlichen Parteien in unterschiedlicher Weise und Intensität mit ebenso unterschiedlichen Folgen für die Konsolidierung der Demokratie erfüllt. Wie sie konkret erfüllt wird, hängt in jungen Demokratien zu einem wesentlichen Teil davon ab, in welcher Gestalt, mit welcher Dynamik und mit welchen Wettbewerbsmechanismen sich das Parteiensystem herausbildet. Wir wollen dies für Spanien an den vier zentralen Dimensionen der Fragmentierung, der Polarisierung, der Wählerfluktuation und der sozialen Verankerung der Parteien aufzeigen.

15 Siehe hierzu Francisco Colom González: »Las políticas constitucionales y los avatares del federalismo: Canadá y España ante la 'cuestión nacional'«, in: *Debats*, 56, 1996, S. 4-16.

16 Vgl. Klaus von Beyme: *Parteien in westlichen Demokratien*. München 1982.

Fragmentierung und Polarisierung

Die Fragmentierung eines Parteiensystems wird häufig durch den sog. Fragmentierungsindex gemessen, der die Zahl der Parteien nach ihren Stimmenanteilen gewichtet erfaßt.¹⁷ In der Stabilitätsforschung insbesondere junger Demokratien gelten, nicht zuletzt aufgrund der negativen Erfahrungen von Weimar, der IV. Französischen und I. Italienischen Republik hohe Fragmentierungsindices als riskant, in jedem Fall aber als problematisch für den Fortbestand der demokratischen Ordnung. Die junge spanische Demokratie hatte selbst bei den Gründungswahlen von 1977 nie das Problem einer hohen Fragmentierung ihrer Parteienlandschaft, und schon Ende der siebziger Jahre hatte sich ihr Fragmentierungsindex auf dem Niveau der etablierten westeuropäischen Demokratien eingependelt.¹⁸ Dies hat sich auch in der Folgezeit der achtziger und neunziger Jahre nicht mehr verändert. Konsolidierend wirkte darüber hinaus, daß es nicht nur eine moderate Anzahl von relevanten Parteien auf nationaler Ebene gab, sondern die Mehrheit der Wähler eindeutig zu der großen Mitte-Rechts- (1977-1982: UCD; 1982ff: AP, bzw. später PP) bzw. Mitte-Links-Partei tendierte (PSOE). Dies ermöglichte die Bildung relativ kompakter Regierungen, die meist erst in den Endphasen ihrer Regierungsperioden (UCD: 1980-82; PSOE: 1992-96) die Handlungsfähigkeit verloren, weil sie sich intern spalteten und auflösten (UCD) oder aufgrund schwindender parlamentarischer Mehrheiten auf die Unterstützung regionalistischer Parteien (1992-96: PSOE auf CiU) angewiesen waren. Selbst wenn die Regierungen über keine festen parteilichen Mehrheiten im Parlament verfügten (UCD: 1977-1982; PSOE: 1992-1996), gelang es ihnen durch die parlamentarische Unterstützung kleinerer, häufig regionalistischer, Parteien, ihre Entscheidungsfähigkeit zu sichern.¹⁹

Auch wenn es 1982 infolge der Krise der UCD²⁰ vorgezogene Neuwahlen gab und die Legislaturperioden auch 1989 und 1992 vorzeitig beendet wurden, muß für Spanien nach Inkrafttreten der Verfassung im Jahre 1978 von einer im internationalen Demokratienvergleich beachtlichen Regierungsstabilität gesprochen

17 Vgl. Douglas Rae: »A Note on the Fractionalization of some European Party Systems«, in: *Comparative Political Studies* 1, 1968, S. 413-418. Der Fragmentierungs- bzw. der Fraktionierungsindex wird nach Rae berechnet, indem die Summe der quadrierten Wähleranteile aller Parteien gebildet und dann von 1 abgezogen wird.

18 Vgl. Merkel: »Ende der Diktaturen« (Anm. 2).

19 Dies gilt in erstaunlichem Maße gerade für die ersten beiden Legislaturperioden, in denen die Minderheitenregierung der UCD häufig nicht nur auf die rechtskonservative AP zurückgreifen konnte, sondern sich in zentralen politischen Fragen (z.B. Verfassung) auch der Unterstützung von PSOE, mitunter gar des PCE versichern konnte. Vgl. Gabriel Colomer: »España e Portugal: regimi di leadership di partito«, in: ders. (Hg.): *La Política in Europa*. Rom/Bari 1995, S. 302.

20 Vgl. Carlos Huneeus: *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*. Madrid 1985.

werden. Daß diese Stabilität nicht in die Stagnation führte und es vielmehr schon zweimal zu einem richtungspolitischen Wechsel in der Regierungsverantwortung kam (1982: von der UCD zum PSOE; 1996: vom PSOE zum PP), diente der Stabilisierung und Normalisierung der jungen Demokratie ebenso wie der Innovationsfähigkeit der spanischen Politik.²¹ Während man das spanische Parteiensystem in der Terminologie von Sartori (1976) als ein moderates Vielparteiensystem (ergänzt von regionalistischen Parteien insbesondere auf der Ebene der Autonomen Gemeinschaften) bezeichnen muß, funktionierte es auf der Ebene der Regierungsbildung fast wie ein Zweiparteiensystem.²² So konnte sich die dominante Position des PSOE im Parteiensystem während der achtziger Jahre nicht in der gleichen Weise verstetigen, wie dies bei den Christdemokraten in Italien und den Liberaldemokraten in Japan für die ersten vier Jahrzehnte ihrer postautoritären Demokratien der Fall war. Sichtbare Abnutzungs-, Klientelismus- und Korruptionerscheinungen konnten deshalb in Spanien nie die Dimension der beiden anderen Länder der zweiten Demokratisierungswelle (nach 1945) erreichen. Insofern trugen die o.g. Eigenschaften des Parteiensystems sowohl zur Stabilität der Regierung als auch zu deren Alternanz und damit zur Konsolidierung der spanischen Demokratie insgesamt bei.

Die ideologische Polarisierung²³ des spanischen Parteiensystems war nicht so stark ausgeprägt, daß sie dekonsolidierende Impulse auf das Gesamtsystem ausgesendet hätte. Eine politisch oder hinsichtlich ihres Wählerzuspruchs relevante rechtsradikale Antisystempartei hat es in der neuen spanischen Demokratie, anders als in vielen westeuropäischen Demokratien, niemals gegeben. Auch die Kommunistische Partei (PCE) besaß keineswegs den Charakter einer linksextremen, antidemokratischen Partei. In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre ließ sie sich als reformfreudig-eurokommunistische KP gar in die Politik des demokratischen Konsenses einbinden (z.B. Moncloa-Pakte; Verabschiedung der Verfassung) und trug damit erheblich zur raschen Konsolidierung der Grundstrukturen der spanischen Demokratie bei.²⁴ Danach rieb sie sich in Flügelkämpfen und Abspaltungen auf, sank in der Wählergunst von 10,5% (1979) auf zeitweise 4,1% ab, um

21 Samuel Huntington bezeichnete einen solchen zweimaligen *turn-over-test* als das eigentliche Kriterium für eine erfolgreiche demokratische Konsolidierung. Vgl. Huntington: *Third Wave* (Anm. 1), S. 266.

22 Vgl. Colomer: »España e Portugallo« (Anm. 19), S. 308.

23 Die ideologische Polarisierung eines Parteiensystems läßt sich als die metrische Distanz (0-10) zwischen den relevanten linken und rechten Flügelparteien messen. Vgl. Giovanni Sartori: *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Cambridge u.a. 1976.

24 Vgl. Peter A. Kraus / Wolfgang Merkel: »Die Linksparteien«, in: Walther L. Bernecker / Carlos Collado Seidel (Hgg.): *Spanien nach Franco. Der Übergang von der Diktatur zur Demokratie*. München 1993, S. 204f.; Hans-Jürgen Puhle: »Politische Parteien und demokratische Konsolidierung in Südeuropa«, in: Wolfgang Merkel / Eberhard Sandschneider (Hgg.): *Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozeß*. Opladen 1997.

erst am Ende der achtziger Jahre wieder auf knapp 10% der Wählerstimmen zu kommen. Eine Gefahr für die Demokratie ging vom PCE bzw. später von der kommunistischen Wahlallianz *Izquierda Unida* (IU) nie aus.

Wählerfluktuation (volatility)

Es gehört zu den gesicherten Erkenntnissen der Transformationsforschung insbesondere der dritten Demokratisierungswelle, daß junge postautokratische Demokratien in der Regel mit dem hartnäckigen Problem der Volatilität zu kämpfen haben. Eine hohe *volatility*²⁵ ist ein sicherer Indikator dafür, daß sich noch keine stabile Wähler-Parteien-Identifikation herausgebildet hat, die Parteien noch nicht über eine ausreichende Verwurzelung in der Gesellschaft und über genügend Vertrauen und Akzeptanz unter den Bürgern verfügen. Treten hohe Netto-Wählerfluktuationen auf, so kommt es zu signifikanten Verschiebungen im Parteiensystem. In der Transformationsforschung werden Wahlen mit hohen Volatilitätsraten deshalb als »kritische Wahlen« bezeichnet.²⁶

Die spanische Wählerschaft zeigte im westeuropäischen Vergleich in den siebziger und achtziger Jahren eine überdurchschnittliche Volatilität.²⁷ Herausragend waren die Parlamentswahlen von 1982, als es zu einem regelrechten *realignment* des Parteiensystems kam und die Volatilität auf 42,3% stieg.²⁸ Aber selbst hier blieb die sog. *interblock volatility*, also die Nettowählerverschiebungen zwischen dem linken und rechten »Parteienlager«, mit 7,4% relativ gering. Dies bedeutet, daß die politisch signifikante Wählerverschiebung auch in der einzigen »kritischen Wahl« der neuen spanischen Demokratie nur moderate Dimensionen erreichte und das politische System in keiner Weise destabilisierte. Das Gegenteil war der Fall. Denn das durch den Zerfall der UCD ausgelöste *realignment*, d.h. die kurze Dekonsolidierung und rasche Rekonsolidierung des Parteiensystems, trug erheblich zur Konsolidierung der spanischen Demokratie insgesamt bei.

Gesellschaftliche Verankerung der Parteien

In Spanien entstanden keine klassischen Massenparteien mit ausgeprägter Organisationsstruktur, hoher Mitgliederzahl und einem dichten Netzwerk von funktional differenzierten Massenorganisationen. Auch dies unterscheidet das Parteiensystem der jungen spanischen Demokratie strukturell von dem Parteiensystem Ita-

25 Als *total volatility* wird die Summe der prozentualen Wählerverschiebungen aller Parteien im Vergleich zur vorhergehenden Wahl bezeichnet. Die sog. *interblock volatility* bezeichnet die Nettowählerverschiebung (in %) zwischen dem linken und dem rechten Block/Lager des Parteiensystems.

26 Leonardo Morlino: »Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe«, in: Gunther / Diamandouros / Puhle (Hgg.): *Politics of Democratic Consolidation* (Anm. 2), S. 319.

27 Vgl. Merkel: »Ende der Diktaturen« (Anm. 2), S. 7.

28 Vgl. Morlino: »Political Parties« (Anm. 26), S. 318.

liens nach 1945. Die Organisationsquote²⁹ der spanischen Parteien betrug Mitte der achtziger Jahre nur 1/8 der italienischen Parteiorganisationen.³⁰ Ein wichtiger Grund für diesen Unterschied liegt zum einen im unterschiedlichen Charakter des mobilisierenden faschistischen Systems Italiens zwischen 1922 und 1943 und der gesellschaftlichen Demobilisierung unter Franco. Zum anderen ist diese Differenz auf die verschiedenen Perioden zurückzuführen, in denen sich die neuen demokratischen Parteiensysteme Italiens und Spaniens herausbildeten. Mitte der siebziger Jahre, als Spanien zum Parteienpluralismus zurückkehrte, waren die Massenintegrationsparteien der etablierten Demokratien schon in eine Organisations- und Orientierungskrise geraten. Die Individualisierung der Gesellschaft, die Erosion kollektiver Klassenidentitäten und die fortschreitende Auflösung der soziokulturellen Milieus verlangten nach moderneren Wählermobilisierungsstrategien. Die elektronischen Medien, insbesondere das Fernsehen, ersetzten die schwerfälligeren Mobilisierungsstrategien überholter Organisationsstrukturen.

Die modernere Gesellschaft Spaniens ist für den Einfluß der Medien³¹ ein noch deutlicheres Beispiel als die sozioökonomisch weniger entwickelten Gesellschaften Griechenlands und Portugals, in denen die neuen demokratischen Parteien sich noch teilweise als Massenparteien rekonstituierten. Die Sozialistische Arbeiterpartei Spaniens (PSOE) war in dieser Hinsicht sicherlich die modernste Partei des Landes.³² Mit einer Organisationsquote von 1,9% (1986)³³ blieb sie weit hinter der typischen Quote von Massenparteien (ca. 15%) zurück. Die Folge war eine »schlanke« Partei mit einer straffen, abgehobenen Parteispitze, die vor allem durch ihren charismatischen Parteiführer Felipe González über die Medien mit den Wählern kommunizierte. Diese Form der politischen Kommunikation war Ergebnis und zugleich auch verstärkende Ursache einer gesunkenen Organisationsbereitschaft der Wählerschaft. Ob damit ein substantieller Demokratieverlust gegenüber der Institution der Massenintegrationsparteien beklagt werden muß, ist allerdings zu bezweifeln. Denn spätestens seit Robert Michels ehernem Gesetz der Oligarchie wissen wir, daß die Organisationen der großen Massenparteien nie ein Hort partizipationsgetragener demokratischer Entscheidungsfindung gewesen sind.

29 Die Organisationsquote gibt den Prozentanteil der Parteimitglieder an den Parteiwählern an.

30 Vgl. Morlino: »Political Parties« (Anm. 26), S. 335.

31 Vgl. Carlos H. Filgueira / Dieter Nohlen: »Presse und Transition in Europa und Lateinamerika«, in: Hans-Joachim Lauth / Wolfgang Merkel (Hgg.): *Zivilgesellschaft und Transformation. Länderstudien zu Mittelost- und Südeuropa, Asien, Afrika, Lateinamerika und Nahost*. Mainz 1997; Helmut Bischoff: *Die spanische Presse im Redemokratisierungsprozeß*. Bochum 1986.

32 Vgl. u.a.: Hans-Jürgen Puhle: »El PSOE: un partido predominante y heterogéneo«, in: Juan Linz / José R. Montero (Hgg.): *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*. Madrid 1986, S. 289-344; Wolfgang Merkel: »Sozialdemokratische Politik in einer postkeynesianischen Ära? Das Beispiel der sozialistischen Regierung Spaniens (1982-1988)«, in: *Politische Vierteljahresschrift* 4, 1989, S. 629-654.

33 Vgl. Morlino: »Political Parties« (Anm. 26), S. 335.

Die modernen spanischen Parteien verfügen über keine organisatorisch gesicherte Verwurzelung in der Gesellschaft. Dies stellte in den späten siebziger Jahren durchaus noch einen Unterschied zu den schon länger etablierten Parteien des europäischen Kontinents dar. Ein Unterschied allerdings, der zwanzig Jahre danach infolge der abnehmenden Integrations- und Mobilisierungsfähigkeit der Massenparteien in den älteren Demokratien weitgehend verblaßt ist.

Insgesamt ist noch einmal festzuhalten, daß die politischen Parteien spätestens nach den demokratischen Gründungswahlen von 1977 die zentralen Akteure der Transition und der Konsolidierung der Demokratie in Spanien gewesen sind. Die frühe Konsolidierung eines numerisch wie ideologisch moderaten Vielparteiensystems und die rasche Überwindung der »kritischen Wahlen« von 1982 haben zweifellos einen wichtigen Beitrag zur Konsolidierung der spanischen Demokratie geleistet.

b. Verbände und Arbeitsbeziehungen

Parteien können und dürfen die Interessenvermittlung zwischen Gesellschaft und Staat nicht alleine leisten. Ihre territoriale Repräsentation muß durch ein komplementäres Regime der funktionalen Interessenvermittlung durch Verbände und Interessengruppen ergänzt werden. Aber gerade diese Ebene intermediärer Strukturen ist in postautoritären Gesellschaften typischerweise unterentwickelt. So dauerte die Stabilisierung der funktionalen Repräsentation bei den beiden großen Interessenverbänden von Kapital und Arbeit in Spanien länger als die rasche Konsolidierung der politischen Parteien. Insbesondere die Herausbildung langfristig stabiler Verhandlungsmuster zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden sowie dem Staat erwies sich als schwierig und von vielfältigen Konflikten durchsetzt.³⁴

Die kollektive Selbstorganisation sozialer Interessen und ihre Aktions- wie Kooperationsfähigkeit waren zu Beginn der Redemokratisierung in den siebziger Jahren im allgemeinen nur gering ausgebildet.³⁵ Die Unternehmer, die unter Franco ihre kollektive Interessenvertretung weitgehend dem Staat überlassen hatten, sahen aufgrund fehlender freier Gewerkschaften und der Wahrnehmung ihrer Interessen durch einen autoritär-dominanten Staat keine zwingenden Gründe zum Aufbau starker Interessenverbände. In der Transitionsphase entstand dann erst 1977 mit der Fusion von drei Einzelverbänden in der CEOE (*Confederación Española de Organizaciones Empresariales*) ein zentraler Unternehmerverband.

34 Vgl. u.a. Philippe C. Schmitter: »Organized Interests and Democratic Consolidation in Southern Europe«, in: Gunther / Diamandouros / Puhle (Hgg.): *Politics of Democratic Consolidation* (Anm. 2), S. 284-314; Peter A. Kraus: »Assoziationen und Interessengruppen«, in: Wolfgang Merkel / Eberhard Sandschneider (Hgg.): *Systemwechsel 4. Verbände*. Opladen 1997.

35 Vgl. Víctor Pérez Díaz: *El retorno de la sociedad civil*. Madrid 1987, S. 66.

Dieser wurde aber sehr rasch mit einem Organisationsgrad von fast 80% zur quasi-monopolistischen Interessenorganisation der Unternehmer.³⁶ Allerdings besitzt die CEOE wie die meisten Unternehmerverbände in wichtigen wirtschaftlichen Fragen, wie etwa dem Investitionsverhalten, nur wenig Durchsetzungsfähigkeit gegenüber ihren eigenen Mitgliedern.

Gewerkschaften besitzen dagegen in der Regel eine weit höhere Verpflichtungsfähigkeit gegenüber ihren Mitgliedern zur Einhaltung von bi- und trilateralen Übereinkünften mit den Unternehmerverbänden und dem Staat. Die Gewerkschaften waren zu Beginn der Demokratisierung zudem auch relativ gut organisiert, weil sie auf die stabilen Organisationskerne der schon in der Endphase des Franco-Regimes geduldeten *Comisiones Obreras* (CCOO) zurückgreifen konnten. Doch kam es in der spanischen Gewerkschaftsbewegung nach 1975 nie zu einer vergleichbaren Konzentration wie auf der Arbeitgeberseite.³⁷ Die Gewerkschaften waren und sind richtungspolitisch in kommunistische (CCOO), sozialistische (UGT) und regionalistisch-autonomistische Gewerkschaften (u.a. ELA-STV) gespalten. Ihre Repräsentativität ist bei einem Organisationsgrad von ca. 10% (1990) seit über einem Jahrzehnt eine der niedrigsten in Westeuropa. Es bestanden also seit den späten siebziger Jahren extrem ungünstige organisatorische Voraussetzungen für eine neokorporatistische Kooperation in den industriellen Beziehungen. Wir vertreten nicht die These, daß neokorporatistische Arbeitsbeziehungen per se demokratischer wären als pluralistische oder syndikalistische Arrangements.³⁸ In jungen Demokratien, die noch nicht konsolidiert sind, können neokorporatistische Kooperationen jedoch als positiv gewertet werden. Denn neokorporatistische Arrangements entlasten die Arena staatlichen Handelns von polarisierenden politischen Konflikten in der ökonomischen Verteilungsfrage. Sie koordinieren die antagonistischen Interessen von Kapital und Arbeit unter weitgehender Ausschaltung von Arbeitskonflikten und tragen so zu wirtschaftlichen Erfolgen bei, die sich wiederum stabilisierend auf die noch nicht gefestigte Demokratie auswirken.

Trotz der schlechten organisatorischen Ausgangsbedingungen und entgegen zentralen Theoremen der Neokorporatismusforschung³⁹ wurden in Spanien in einer entscheidenden Phase der Transition und demokratischen Konsolidierung zwischen 1977 und 1986 eine Reihe von Wirtschafts- und Sozialpakten zwischen Gewerkschaften, CEOE und dem Staat geschlossen. Die Inhalte der Abkommen

36 Vgl. Merkel: »Sozialdemokratische Politik« (Anm. 32), S. 637; auch: Dieter Nohlen / Andreas Hildenbrand: *Spanien. Wirtschaft, Gesellschaft, Politik*. Opladen 1992, S. 217ff.

37 Vgl. Köhler: *Gewerkschaften*, in diesem Band.

38 Auf die demokratischen Kosten von neokorporatistischen Entscheidungsverfahren hat insbesondere Claus Offe aufmerksam gemacht. Vgl. Claus Offe: »Korporatismus als System nichtstaatlicher Makrosteuerung?«, in: *Geschichte und Gesellschaft*, 10, 1984, S. 234-256.

39 Vgl. u.a. Gerhard Lehbruch / Philippe C. Schmitter (Hgg.): *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London 1979; dies. (Hgg.): *Patterns of Corporatist Policy Making*. London 1982.

betrafen politische, wirtschaftliche und soziale Fragen.⁴⁰ Trotz ihres niedrigen Organisationsgrades und ihrer organisatorischen Fragmentierung hielten die Gewerkschaften ihre Verpflichtung zur Lohnzurückhaltung weitgehend ein. Doch weder konnte und wollte der Unternehmerverband die Investitionsversprechen gegenüber der eigenen Verbandsklientel durchsetzen, noch lösten die Regierungen nach 1980 ihre Verpflichtungen hinreichend ein. Die Gewerkschaften wurden deshalb Opfer ihrer eigenen Schwäche und der Asymmetrie der neokorporatistischen Verhandlungspositionen. 1986 wurden die sozioökonomischen Pakte durch die Gewerkschaften aufgekündigt und nicht mehr fortgesetzt. Es kam zu einem Bruch zwischen der sozialistischen Regierung und den Gewerkschaften.

Der eigentliche Effekt der Pakte bestand weniger in ihren Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation des Landes. Dieser ist in der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Diskussion durchaus umstritten.⁴¹ Eine weit wichtigere Auswirkung der Übereinkünfte war vielmehr die Stabilisierung der Demokratie in einer noch frühen und prekären Phase der Transition (Moncloa-Pakte). Politisch und gesellschaftlich polarisierende und destabilisierende Arbeitskonflikte blieben der jungen, noch nicht konsolidierten spanischen Demokratie in dieser Phase erspart. Dies ist bei einer Arbeitslosigkeit, die bis Mitte der achtziger Jahre auf über 20% stieg, kein gering einzuschätzender Konsolidierungsbeitrag. Allerdings verspielte gerade die PSOE-Regierung die Kooperationsbereitschaft der Gewerkschaften über 1986 hinaus. Das konnte zwar nicht mehr den erreichten Bestand der demokratischen Konsolidierung gefährden, führte aber längerfristig zu einer Dominanz der Kapitaleseite und eines sozial immer weniger gebändigten Kapitalismus.⁴² Produziert die sozialstaatlich nur unzureichend eingehegte Marktwirtschaft eine wachsende sozioökonomische Ungleichheit und weiterhin hohe Arbeitslosigkeit, so kann dies längerfristig nicht nur zu einer schwindenden Akzeptanz gegenüber einem entfesselt-globalisierten Kapitalismus, sondern auch zu einem Absinken des Legitimitätsniveaus der demokratischen Institutionen Spaniens in den anwachsenden Schichten der Modernisierungsverlierer führen.

4. Verhaltenskonsolidierung und Vetoakteure

In der spanischen Öffentlichkeit scheint heute in Vergessenheit geraten zu sein, daß die Existenz von *poderes fácticos*, die gleichsam als »unsichtbarer Dritter« neben Regierung und Opposition aktiv am politischen Geschehen mitwirkten, für

40 Vgl. u.a. Juan Martínez-Alier / Jordi Roca: »Spain after Franco. From Corporatist Ideology to Corporatist Reality«, in: *International Journal of Political Economy*, 17, 1987, S. 56-87; vgl. auch Köhler: *Gewerkschaften*, in diesem Band.

41 Vgl. u.a. Martínez-Alier / Roca: »Spain after Franco« (Anm. 40); Wolfgang Merkel: *Ende der Sozialdemokratie?* Frankfurt a.M. 1993, S. 351ff.

42 Vgl. Merkel: »Sozialdemokratie« (Anm. 41), S. 361.

den Verlauf der *transición* von nicht zu unterschätzender Bedeutung war. Solche »faktischen Gewalten« treten in einer Periode nachautoritärer Umbrüche als potentielle oder reale Vetomächte auf, die sich der Kontrolle der demokratisch legitimierten Institutionen entziehen und mit offenen oder verdeckten Interventionsdrohungen die politischen Gestaltungsspielräume auf der Transformationsagenda einschränken. Obwohl es nicht eine so maßgebliche Rolle wie in mehreren anderen, mehr oder weniger zeitgleich verlaufenden Fällen des Regimewechsels in Südeuropa und Lateinamerika spielen sollte, war es auch im Postfranquismus das Militär, welches das herausragende Beispiel eines *poder fáctico* abgab.⁴³ Von der unmißverständlichen Anerkennung der politischen Alleinzuständigkeit der Zivilgewalten von seiten der Streitkräfte konnte vor der Konsolidierung der spanischen Demokratie kaum die Rede sein.

Zwar war das Franco-Regime zu keinem Zeitpunkt eine echte Militärdiktatur. Hohe Armeeangehörige übten dennoch bis zum Ende der autoritären Epoche – etwa über den Einsatz der Militärgerichtsbarkeit zur Unterdrückung oppositioneller Aktivitäten – wichtige interne Kontrollfunktionen aus und besetzten regelmäßig Spitzenämter in Politik und Verwaltung. Die Einbindung der Truppen, deren Aufgabenbereich de facto mindestens ebenso sehr innen- wie außenpolitisch definiert war, in den autoritären Machtapparat blieb bis zum Ende des Franquismus offensichtlich. Schon bald signalisierte ein beachtlicher Teil der militärischen Eliten sein Mißtrauen gegenüber den von den Regimereformern um Suárez angekündigten Bestrebungen zur Demokratisierung des Landes.⁴⁴ Den ersten Regierungen der Übergangsperiode gelang es trotz großer Bemühungen nur bedingt, die Führung der Streitkräfte zu politischer Zurückhaltung zu bewegen. So äußerten einige Generäle deutlich ihren Unmut über die im April 1977 erfolgte Legalisierung des PCE, die sie als einen nicht hinnehmbaren Verrat an der politischen Erbschaft Francos auffaßten. Darüber hinaus lösten vor allem die angekündigten Maßnahmen zur politischen Dezentralisierung in den Reihen des Militärs, dem das autoritäre Regime die Rolle zugewiesen hatte, über die sakrosankte »Einheit des Vaterlandes« zu wachen, beträchtliches Befremden aus. Die wachsende Zahl von Armeeangehörigen, die nach 1975 ETA-Attentaten zum Opfer fielen, trug in den Kasernen zusätzlich zur Verbreitung der Skepsis gegenüber dem Transformationsprozeß bei. In der Regierungszeit der UCD mehrten sich mit dem Fortschreiten der Demokratisierung auch die Anzeichen dafür, daß militärische Zirkel danach trachteten, den politischen Wandel zum Stillstand zu bringen: Wiederholte Male wurden zwischen 1978 und 1982 innerhalb der Streitkräfte ausgeheckte

43 Salvador Giner / Eduardo Sevilla: »Spain: from corporatism to corporatism«, in: Allan M. Williams (Hg.): *Southern Europe Transformed*. London 1984, S. 126.

44 Julio Busquets: *Pronunciamientos y golpes de Estado en España*. Barcelona 1992, S. 151f.

Putschpläne aufgedeckt.⁴⁵ In einem Fall – dem *Tejerazo*, der Besetzung des Madrider Parlaments durch Einheiten der *Guardia Civil* im Februar 1981 – kam es schließlich zum spektakulären Scheitern eines handfesten Putschversuchs.

In der Entstehungsphase der neuen Demokratie herrschte von den Reformfrankisten bis hin zu den Kommunisten weitgehendes Einvernehmen darüber, bei der Zurückdrängung des Einflusses der Militärs auf die politische Entwicklung größte Vorsicht walten zu lassen. In der Tat konnten Angehörige der Streitkräfte, die in antidemokratische Intrigen verwickelt waren, bis zum fehlgeschlagenen Putsch von 1981 damit rechnen, von den für sie zuständigen Militärgerichten mit Nachsicht behandelt zu werden. Zudem blieben die Interessen der Truppen auch in der Verfassung von 1978, die prinzipiell einen klaren Schlußstrich unter die autoritäre Vergangenheit ziehen sollte, nicht gänzlich unberücksichtigt. In Artikel 8 des Einleitungsabschnitts ist hinsichtlich der Aufgaben des Militärs in der parlamentarischen Monarchie bezeichnenderweise folgendes zu lesen:

Den Streitkräften ... obliegt es, die Souveränität und Unabhängigkeit Spaniens zu gewährleisten und seine territoriale Integrität und verfassungsmäßige Ordnung zu verteidigen.⁴⁶

Die Verfassungsväter hatten die Passage als beschwichtigend gemeinte Absichtserklärung an demokratieskeptische militärische Führungskreise ausgearbeitet. Allerdings blieb den Befriedigungsgesten der neuen demokratischen Mandatsträger zunächst nur geringer Erfolg beschieden. Ein Teil der Armeespitze sah sich durch die Formulierung dazu berechtigt, weiterhin die Rolle einer politischen Aufsichtsinstanz zu beanspruchen. Trotz der besonderen Würdigung der Position der Streitkräfte stieß der Verfassungstext außerdem bei keinem der drei vom König zu Senatoren bestimmten hohen Militärs, denen insbesondere die konstitutionellen Autonomieregelungen zu weit gingen, auf politische Zustimmung.⁴⁷ Im Anschluß an den Putschversuch von 1981 erlangten Repräsentanten der Streitkräfte von den politischen Eliten in der Frage des Umbaus der Staatsstrukturen offenbar Zugeständnisse, die zu einer spürbaren Drosselung des Autonomieprozesses führen sollten.

Die Versuche der Militärhierarchie, auf das politische Geschehen Einfluß zu nehmen, verloren erst nach dem großen Wahlsieg des PSOE im Herbst 1982 ihren bedrohlichen Charakter für die Demokratie. Die sozialistische Regierung setzte

45 Eine informative Dokumentation zu diesen Putschbestrebungen bieten José Luis Morales / Juan Calada: *La alternativa militar: el golpismo después de Franco*. Madrid 1981.

46 Zitiert nach Michael Antoni: *Spanien auf dem Weg zur Demokratie: Parteien, Wahlen, Verfassung und politische Entwicklung 1975-80*. Frankfurt a.M. 1981.

47 Carolyn P. Boyd / James M. Boyden: »The Armed Forces and the Transition to Democracy in Spain«, in: Thomas D. Lancaster / Gary Prevost (Hgg.): *Politics and Change in Spain*. New York 1985, S. 106.

Maßnahmen zur Professionalisierung und Modernisierung der Streitkräfte gezielt als Mittel ein, um deren Vertrauen zu gewinnen. Der noch unter der letzten UCD-Exekutive erfolgte NATO-Beitritt Spaniens erleichterte die Umsetzung dieser Strategie zweifelsohne: Die Umorientierung auf Fragen der äußeren Sicherheit innerhalb des westlichen Verteidigungsbündnisses lenkte die Aufmerksamkeit der Generäle von der spanischen Innenpolitik ab. Zugleich gingen die Sozialisten verstärkt dazu über, Schlüsselpositionen auf Kommandoebene mit loyalen Militärs zu besetzen. Nach 1984 wurden überdies verschiedene gesetzgeberische Maßnahmen in Angriff genommen, um die korporativen Privilegien der Streitkräfte abzubauen.⁴⁸ Aus heutiger Sicht kann schwerlich bezweifelt werden, daß die Präsenz des militärischen Moments in der spanischen Politik seit Anfang der 80er Jahre stetig zurückgegangen ist. Im nachhinein hat sich die Regierungsübernahme durch die Sozialisten als ein entscheidender Wendepunkt bei der institutionellen Einbindung der Truppen erwiesen. Zumindest gibt es von diesem Zeitpunkt an keine augenfälligen Hinweise mehr darauf, daß von den Streitkräften Vetogefahren ausgehen, die den Prozeß demokratischer Konsolidierung beeinträchtigen.

In Zusammenhang mit dem Stellenwert informeller Gruppen und Vetomächte sollte auch die Frage nach der Rolle der politischen Gewalt im Postfranquismus wenigstens cursorisch angesprochen werden. Dabei rückt in erster Linie die baskische Untergrundorganisation ETA in den Vordergrund.⁴⁹ Die ETA hat trotz wiederholter Rückschläge und der Inhaftierung wichtiger Mitglieder ihres Führungsapparats ihre Operationsfähigkeit bislang nie vollends eingebüßt. Der militante Arm des baskischen Nationalismus hat sich somit ungeachtet seiner zunehmenden politischen Isolation als ein hartnäckiger und beunruhigender Störfaktor in der neuen Demokratie erwiesen; dennoch läßt sich kaum behaupten, daß deren Bestand durch den ETA-Terror wirklich ernsthaft auf die Probe gestellt worden wäre. Die ETA und ihr soziopolitisches Umfeld verfügen letztlich nicht über die Machtressourcen eines Vetoakteurs. Der Einsatz krimineller Methoden bei der Bekämpfung der ETA durch Angehörige der staatlichen Sicherheitskräfte in den 80er Jahren, der in den Skandal um die GAL⁵⁰ münden sollte, ist wiederum als ein besonders bedrohlicher Aspekt des baskischen Konflikts zu bewerten. Gegenwärtig versuchen die Gerichte zu klären, in welchem Umfang sozialistische Politiker für die Machenschaften der GAL zur Rechenschaft zu ziehen sind. Affären wie diejenige um die GAL haben nach 1990 der Reputation der politischen Eliten bis weit in PSOE-Regierungskreise hinein schweren Schaden zugefügt; sie haben

48 Felipe Agüero: »Democratic Consolidation and the Military in Southern Europe and South America«, in: Richard Gunther / P. Nikiforos Diamandouros / Hans-Jürgen Puhle (Hgg.): *The Politics of Democratic Consolidation*. Baltimore 1995, S. 132f.

49 Vgl. zur ETA-Problematik: Pedro Ibarra Güell: *La evolución estratégica de ETA*. San Sebastián 1989; Peter Waldmann: *Militanter Nationalismus im Baskenland*. Frankfurt a.M. 1990.

50 Das Kürzel GAL steht für *Grupos Antiterroristas de Liberación*.

aber kaum das demokratische System als solches in eine Legitimationskrise gestürzt. Im übrigen lassen sich auch die GAL und ihre Trägergruppen im Staatsapparat nicht als wirkliche politische Vetogewalten betrachten. Was die Gefährdung der Demokratie durch Vetoakteure im engeren Sinne angeht, bleibt soweit zusammenfassend festzuhalten, daß die Verhaltenskonsolidierung trotz einiger gewichtiger »Schönheitsfehler« Mitte der 80er Jahre bereits weit fortgeschritten war.

5. Die Bedeutung der *Civil Society* und *Civic Culture* für die Konsolidierung der Demokratie

In unserem Konsolidierungsmodell haben wir argumentiert, daß erst die Herausbildung einer demokratiestützenden Staatsbürgerkultur die Konsolidierung der Demokratie abschließt. Mit diesem Argument haben wir uns von minimalistischen Konsolidierungskonzepten, aber auch von Konzepten mittlerer Reichweite abgesetzt.⁵¹ Damit gehen wir von einer längeren Frist aus, die notwendig ist, um eine Demokratie zu konsolidieren.

Wir definieren die Zivilgesellschaft zunächst als eine vor- bzw. nichtstaatliche Handlungssphäre, in der sich eine Fülle pluraler und miteinander konkurrierender wie kooperierender Initiativen, Vereinigungen und Interessengruppen bewegen, um ihre spezifischen normativen und materiellen Interessen wirkungsvoll und selbstorganisiert zu vertreten.⁵² Die Zivilgesellschaft ist also kein homogener Akteur, sondern ein Sammelbecken unterschiedlicher Bewegungen, Organisationen und Vereinigungen, die allerdings einen normativen Minimalkonsens teilen. Dieser beruht im Kern auf der Anerkennung des Anderen (Toleranz) und dem Prinzip der Fairness. In rechtsstaatlichen Demokratien schließen wir die Anwendung von Gewalt durch zivilgesellschaftliche Gruppen aus.⁵³ Greifen einzelne »zivilgesellschaftliche« Akteure zur Gewalt, so begeben sie sich damit aus der zivilgesellschaftlichen Sphäre hinaus. Auf dieser konzeptionellen Grundlage können folgende Organisationen der Zivilgesellschaft zugerechnet werden: Verbände und Interessengruppen, kulturelle und religiöse Vereinigungen, Bildungseinrichtungen und Informationsnetzwerke, Entwicklungsorganisationen (NGOs, Selbsthilfegruppen), Bürgerinitiativen (Umwelt, Frauenrechte etc.) und Bürgerrechtsgruppen.

51 Zur kritischen Beurteilung dieser Konzepte vgl. Wolfgang Merkel: »Theorien der Transformation« (Anm. 5).

52 Zur Rolle der Zivilgesellschaft in Transformationsprozessen vgl. Lauth / Merkel: »Zivilgesellschaft und Transformation«, in: dies. (Hgg.): *Zivilgesellschaft und Transformation* (Anm. 31).

53 In Diktaturen ist die Gewaltanwendung gegen die autokratischen Machthaber nicht ausgeschlossen. Allerdings unterliegt sie auch dort den strengen normativen Legitimitätsprüfungen, wie sie in der staatsphilosophischen Diskussion in der Figur des Tyrannenmordes und des Widerstandsrechts (durchaus kontrovers) diskutiert werden.

Unsere übergreifende These lautet nun: Je besser diese zivilgesellschaftlichen Vereinigungen und Initiativen vier zentrale Funktionen für Gesellschaft und Staat erfüllen, desto unverwundbarer hat sich eine Demokratie konsolidiert. Die vier Funktionen sind: Schutz der Bürger vor staatlicher Willkür (das Argument von John Locke), Befriedung der Gesellschaft durch Entschärfung der Konfliktpotentiale (das Argument von Lipset / Rokkan), Sozialisierung politischer Eliten (Tocquevilles Argument der »Schule der Demokratie«), Institutionalisierung von Öffentlichkeit und demokratisch-ziviler Selbstreflexion (Jürgen Habermas).

In Spanien wurde der Transformationsprozeß von unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen »Zyklen« begleitet. So entwickelten sich schon im Gefolge der staatlich forcierten wirtschaftlichen Modernisierung während der spätf franquistischen Regimephase zunehmend autonome Gewerkschaftsstrukturen (CCOO), reformwillige Unternehmensvereinigungen, regionalistische Bewegungen im Baskenland, in Katalonien und Andalusien,⁵⁴ Nachbarschaftsvereinigungen, Studentenbewegungen und kulturelle Zirkel.⁵⁵ Sie erzeugten und verstärkten zunehmend liberale und zivilkulturelle Bewußtseinsformen (Tocquevilles Funktion der »Schule der Demokratie«). Damit brachten sie das Franco-Regime zwar nicht zu Fall, unterspülten aber die soziokulturellen Fundamente seiner Herrschaftsstruktur. Darüber hinaus trugen sie nach Francos Tod maßgeblich mit dazu bei, die repressive Strategie der franquistischen *hardliners* (Armee; Bunker) als ein wenig rationales und kaum erfolgversprechendes Konzept der Herrschaftssicherung erscheinen zu lassen. Damit schützten sie zusehends auch die individuelle und gesellschaftliche Sphäre vor Übergriffen des Staates (Lockes Funktion der »negativen Freiheit«). Allerdings war die erwachende Zivilgesellschaft in Spanien während der Demokratisierungsphase (1975-1977) und der beginnenden Mobilisierung nicht ausreichend aktiviert, organisiert und stark genug, um die Transitionsagenda maßgeblich mitzubestimmen. In dieser Phase wirkte die Zivilgesellschaft weniger als ein aktiver Akteur (wie *Solidarnósc* und katholische Kirche in Polen), sondern eher als eine passive Restriktion, die die repressiven Handlungsoptionen der antidemokratischen alten Regimeeliten erheblich einengte und eine Demokratisierung der politischen Herrschaftsstrukturen nach Francos Tod begünstigte. Während also die Lockesche und Tocquevillesche Funktion der Zivilgesellschaft in Spanien nach 1975 weitgehend erfüllt wurden, war die Zivilgesellschaft insgesamt zu schwach, um auch einen wichtigen Beitrag zur Etablierung eines wirkungsvollen, partizipationsoffenen Raumes der gesellschaftlichen Selbstreflexion zu etablieren (Habermassche Funktion). Dies teilt die spanische allerdings mit vielen reiferen Demokratien.

54 Vgl. Kraus: *Nationalismus* (Anm. 14), S. 146.

55 Vgl. u.a. Pérez Díaz: *Sociedad civil* (Anm. 35).

Die Grenzen und die relative Schwäche der spanischen Zivilgesellschaft wurden insbesondere in der wichtigen Konsolidierungsphase zwischen 1978 und 1981 deutlich, als der *desencanto* die gesellschaftliche Euphorie über die politischen Reformen dämpfte. Die Enttäuschung über die bescheidenen Möglichkeiten und Wirkungen der soziopolitischen Partizipation in der neuen Demokratie führten bei vielen einst politisch und sozial aktiven Bürgern zum *shifting involvement* (Hirschman) von der *res publica* zu den *res privatae*. Die Gesellschaft überließ den politischen Raum wieder den professionalisierten politischen, wenn auch nun demokratisch legitimierten Eliten. Auf eine Spätfolge dieses zivilgesellschaftlichen Rückzugs Ende der siebziger und während der gesamten achtziger Jahre hat unlängst Víctor Pérez Díaz hingewiesen.⁵⁶ Er sieht die offene Korruption und den grassierenden Staatsklientelismus, der sich in den späten achtziger und frühen neunziger Jahren in einer Skandalwelle offenbarte, als eine Konsequenz mangelnden zivilgesellschaftlichen Engagements und unzureichender ziviler Kontrolle gegenüber den politischen und administrativen Eliten des Staates. Die Reaktion der Medien, der Opposition und der öffentlichen Meinung auf diese Skandale und die politisch-institutionelle Sanktion der Verantwortlichen sieht Pérez Díaz allerdings zum einen als ein Zeichen durchaus aktivierbarer zivilgesellschaftlicher Energien und zum anderen als einen krisenhaften Reifeschub für die spanische Demokratie.

Wenn die *civil society* vor allem die handlungsorientierte Dimension der Gesellschaft spiegelt, so erfaßt die *civic culture* insbesondere die handlungsrelevanten Einstellungen und Werte der Bürger. Und hier deuten die Umfragedaten auf eine solide Fundierung der spanischen Demokratie hin. 1992 bezeichneten laut Eurobarometer 78% der spanischen Bürger die Demokratie als die beste aller Staatsformen und lagen damit im Durchschnitt der EU-Staaten.⁵⁷ Alternativen wurden selbst in krisenhaften Momenten nur von einem kleinen Teil der Bürger bevorzugt. So sprachen sich im selben Jahr nur 9% für eine mögliche Notstandsdictatur aus (EU: 7,9%). Hinsichtlich der Akzeptanz der Demokratie und der Ablehnung autoritärer Herrschaftsformen hat die spanische wie auch die portugiesische Gesellschaft spätestens zu Beginn der neunziger Jahre westeuropäische Standards erreicht.⁵⁸

Unterhalb dieser generalisierten Zustimmung zur Demokratie erhalten aber die politischen Institutionen unterschiedliche Sympathie- und Unterstützungswerte. Während die politischen Parteien und die Gewerkschaften den geringsten Zuspruch erfuhren und die Justiz noch unter dem Durchschnitt der staatlichen Insti-

56 Vgl. Víctor Pérez Díaz: *España puesta a prueba. 1976-1996*. Madrid 1996.

57 Alle Eurobarometer-Daten sind entnommen aus: Oscar W. Gabriel / Frank Brettschneider (Hgg.): *Die EU-Staaten im Vergleich*. Opladen 1994.

58 Vgl. Volker Stiehl / Wolfgang Merkel: »Zivilgesellschaft und Demokratie in Spanien und Portugal«, in: Lauth / Merkel (Hgg.): *Zivilgesellschaft und Transformation* (Anm. 31).

tutionen lag, erhielt die Polizei die höchste Wertschätzung der Bürger. Selbst die Armee lag noch deutlich vor Parteien, Gewerkschaften und der Justiz.⁵⁹ Die Tatsache, daß gerade die undemokratisch organisierten Apparate der staatlichen Gewalt eine eindeutige Bevorzugung vor den Kerninstitutionen der Demokratie erhalten, deutet zum einen auf eine Entfremdung der »politischen Klasse« von den Bürgern hin und enthüllt zum anderen ein etatistisches Demokratieverständnis. Beides manifestiert sich in einer Art »demokratischem Zynismus«,⁶⁰ der den Graben zwischen Regierenden und Regierten sichtbar vertieft hat. So liegen auch die meisten Daten, die die politische Partizipationsbereitschaft der Bürger messen, deutlich unter dem Durchschnitt der EU-Mitgliedstaaten.⁶¹ Pointiert lassen sich diese, wie andere Umfragewerte von Eurobarometer und Morlino / Montero, so interpretieren, daß die *civic culture* (Werte-, Einstellungsdimension) in Spanien durchaus demokratiestützende Ausmaße angenommen hat, während die *civil society*, also die gesellschaftliche Handlungsdimension, noch hinter der Entwicklung der etablierten Demokratien West- und Nordeuropas zurückbleibt.

6. Schlußfolgerung

»There is broad scholarly consensus that Spanish democracy was consolidated no later than the peaceful transfer of power to the socialist opposition after the October general elections. We accept this date. However, a case could be made that democracy was consolidated even earlier, ...«⁶² Mit diesen Worten resümieren Juan Linz und Alfred Stepan ihre Untersuchung zur Demokratisierung und Konsolidierung des politischen Systems Spaniens nach 1975. Diese Schlußfolgerung ist durchaus begründet. Allerdings irritiert das auf einen Monat präzise festgelegte Datum. Noch im September 1982 mußte die spanische Demokratie demzufolge als nicht konsolidiert gelten. Dessen scheinen sich Linz und Stepan aber nicht ganz so sicher, da sie auch einen etwas früheren Zeit»punkt« für möglich halten. Überzeugt sind sie jedoch, daß die Konsolidierung der spanischen Demokratie nicht später als am 28. Oktober 1982, dem Tag des Wahlsiegs des PSOE als neuer Regierungspartei, abgeschlossen war. Diese scheinbare chronologische Präzision zeigt eine Schwäche der Konsolidierungsforschung, die ab einem bestimmten Ereignis, ja einem bestimmten Tag dem gesamten demokratischen System das Gütesiegel »konsolidiert« verleiht, das ihm wenig vorher aber noch abgesprochen wurde. Die Schwäche liegt in der mangelnden Differenzierung des politischen

59 Vgl. Leonardo Morlino / José R. Montero: »Legitimacy and Democracy«, in: Gunther / Diamandouros / Puhle (Hgg.): *Politics of Democratic Consolidation* (Anm. 2), S. 257f.

60 Vgl. José María Maravall: *The Transition to Democracy in Spain*. London 1982.

61 Vgl. Stiehl / Merkel: *Zivilgesellschaft und Demokratie* (Anm. 50), S. 88f.

62 Linz / Stepan: *Consolidation* (Anm. 2), S. 108.

Systems. Diese läßt sich, wie wir gezeigt haben, entweder in unterschiedlichen Ebenen⁶³ oder in seinen verschiedenen Teilregimen⁶⁴ vornehmen. Eine solche Konzeptualisierung der demokratischen Konsolidierung erlaubt eine differenziertere Urteilsform als die pauschal-binäre Codierung in konsolidiert versus nicht konsolidiert. In dem Maße nämlich, wie wir den Konsolidierungsstand und die einzelnen Konsolidierungsschwächen auf den einzelnen Systemebenen feststellen und in ihrer Bedeutung für das gesamte System beurteilen, können wir zum einen eine genauere Einschätzung des Konsolidierungsniveaus des gesamten Systems und damit besser begründete Aussagen zu den Stabilitätsperspektiven einer bestimmten Demokratie zum anderen treffen.

Wie war also der Konsolidierungsstand der vier von uns oben vorgestellten Systemebenen Ende 1982, und wie ist er Mitte der neunziger Jahre zu beurteilen? Die Ebene der zentralen Verfassungsinstitutionen (Ebene 1) war 1982 zweifellos stabilisiert. Dies war insbesondere das Ergebnis einer konsensorientierten Verhandlungs- und Entscheidungspraxis, die alle maßgeblichen politischen Eliten an der Ausarbeitung, Verabschiedung und Etablierung der Verfassung beteiligte.⁶⁵ Allerdings war die Regelung der vertikalen territorialen Gliederung des spanischen Staates noch keineswegs abgeschlossen, geschweige denn konsolidiert. Das Offenlassen dieser umstrittenen Frage erwies sich im Sinne Machiavellis als ein Akt politischer *virtù*. Die Entscheidungseliten entkrampften dadurch die gedrängte Transitionsagenda und belasteten den Prozeß der demokratischen Konsolidierung nicht durch einen polarisierenden Konflikt.

Die Konsolidierung der Ebene der Verfassungsinstitutionen wäre nicht so rasch gelungen, hätte sich nicht frühzeitig ein Parteiensystem herausgebildet, das weder extrem polarisiert noch stark fragmentiert war. Die politischen Parteien stellten die wichtigsten politischen Akteure nach den demokratischen Gründungswahlen von 1977 dar. Sie waren alle an der Formulierung der konstitutionellen Spielregeln beteiligt und akzeptierten sie später auch in der Politik. Ihre Konsensorientierung in den konsolidierungswichtigen »Systemfragen« isolierte potentielle Vetoakteure und half gerade in der Phase zwischen 1977 und 1982, die neue demokratische Legitimität unter den Bürgern zu verankern. Die großen Wirtschaftsverbände und insbesondere die Gewerkschaften blieben in Spanien jedoch schwach. Dies führte zu einer Überlastung der Parteien, die dadurch fast die gesamte Repräsentations-

63 Vgl. Merkel: »Theorien« (Anm. 5), S. 38f.

64 Vgl. Philippe C. Schmitter: *The Consolidation of Political Democracy in Southern Europe*. Florenz 1988 (unv. Ms.).

65 Dieser konsensorientierte Politikstil wurde auch in der Abstimmung der *Cortes* sichtbar: 325 der Abgeordneten stimmten der Verfassung zu und nur sechs votierten gegen sie; acht Abgeordnete enthielten sich. Im nachfolgenden Verfassungsreferendum billigten 88% der abstimmenden Bürger die Verfassung (Linz/Stepan: *Consolidation*, S. 115; Dieter Nohlen: »Parlamentarismus in Spanien in verfassungssystematischer Perspektive«, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 3 / 1988, S. 374.

und politische Entscheidungslast zu tragen hatten. Die Folge war, daß die Parteien von den Bürgern für alle negativen Politikergebnisse verantwortlich gemacht wurden und bis heute zunehmend an Rückhalt in der Bevölkerung verloren haben. Die Schwäche der Verbände und damit der Fähigkeit der Gesellschaft, kollektiv zu handeln, führte darüber hinaus zu der paradox scheinenden Konsequenz eines etatistischen Politikverständnisses (insbesondere in den achtziger Jahren) auf der einen und einer zunehmenden Dominanz ungezügelter Marktkräfte auf der anderen Seite (insbesondere in den neunziger Jahren).

Eine der großen Leistungen der spanischen Politik und ihrer wichtigsten Akteure war die faktische Unterordnung der Streitkräfte unter zivile Aufsicht. Nach dem mißlungenen Putschversuch von 1981, der Bestrafung der Putschverantwortlichen 1982 und den Militärreformen der ersten sozialistischen Regierung (1982-86) verschwand das Militär als drohender Vetoakteur aus der spanischen Politik. Die ETA konnte ebenfalls weder zu einer Vetomacht werden noch die spanische Demokratie zu einem illiberalen Polizeistaat machen. Wenn man sich auch 1982 noch nicht völlig sicher sein konnte, so sind doch gegenwärtig keine demokratiegefährdenden Vetoakteure (Ebene 3) mehr zu erkennen.

Die Zivilgesellschaft erlebte schon mit dem wirtschaftlichen Aufschwung der sechziger und siebziger Jahre eine erste Renaissance. Damit half sie in klassisch modernisierungstheoretischer Weise, die Fundamente jeglicher autoritären Herrschaft zu unterspülen. Während des eigentlichen Regimewechsels zwischen 1975 und 1977 spielte sie jedoch keine solch aktive Rolle wie die zivilgesellschaftlichen Bewegungen und Initiativen in Portugal und einigen Staaten Ostmitteleuropas. Dennoch begrenzte ihre schiere Existenz die Handlungsoptionen der antidemokratischen Kräfte. Allerdings hat auch heute die Zivilgesellschaft nicht dieselbe Kraft und Bedeutung wie in den angelsächsischen Demokratien oder im nördlichen Europa. Dies wird durch Umfrageergebnisse der politischen Kulturforschung deutlich unterstrichen. Während die Bürger Spaniens zwar eindeutig die Demokratie als die einzig legitime politische Herrschaftsordnung anerkennen, ist ihre Neigung, sich aktiv in die Politik einzumischen, noch sichtbar schwächer als in den meisten westlichen Demokratien ausgeprägt. Dies bedeutet natürlich in keiner Weise, daß die spanische Demokratie gefährdet ist. Ihr Immunisierungsschutz ist jedoch an dieser Stelle schwächer als in Dänemark, Schweden, den Niederlanden oder den USA. Aber wir wissen aus der Demokratisierungsforschung der »zweiten Welle« (Deutschland, Österreich, Italien, Japan), daß gerade die solide zivilkulturelle Unterfütterung viel länger dauert als die vergleichsweise schnelle Stabilisierung von Institutionen und politischen Organisationen. Will eine Demokratie aber nicht zur Schumpeterianischen Variante der durch freie Wahlen ermöglichten Elitenzirkulation degenerieren, muß sich der *demos* auch zwischen den Wahlterminen auf ziviler Ebene artikulieren und organisieren.