

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

36–37/2010 · 6. September 2010



## Spanien

*Walter Haubrich*

„Besser als gestern, schlechter als morgen“

*Holm-Detlev Köhler*

Spanien in Zeiten der globalen Wirtschaftskrise

*Walther L. Bernecker*

Zwischen „Nation“ und „Nationalität“:  
Baskenland und Katalonien

*Deniz Devrim*

Die Spanische EU-Ratspräsidentschaft 2010 – eine Bilanz

*Matthias Jäger*

Bröckelt die „geistige Reserve des Okzidents“?

*Ulrike Capdepón*

Der öffentliche Umgang mit der Franco-Diktatur

## Editorial

Seit eh und je gehört Spanien zu den beliebtesten Urlaubszielen der Deutschen – wie auch vieler anderer Europäer. Die vielen Sonnentage und die spanische Lebensart haben große Anziehungskraft, nicht zuletzt deshalb ist die Tourismusindustrie das zuverlässigste wirtschaftliche Standbein des Landes; weit über fünfzig Millionen Besucher kommen jährlich nach Spanien. So sind während des überhitzten Baubooms, der Mitte der 1990er Jahre einsetzte und etwa ein Jahrzehnt anhielt, vor allem in den Küstenorten zahlreiche zusätzliche Ferienunterkünfte entstanden.

Doch das schöne Wetter und die positiven Zahlen während des Booms haben so manches strukturelle Problem verdeckt, das sich nun nach dem Platzen der „Immobilienblase“ und seit Beginn der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise schonungslos offenbart. So galt das Euro-Land Spanien nach der „Griechenlandkrise“ im Frühjahr 2010 vielen Beobachtern als der nächste Insolvenzkandidat. Derartige Kassandrarufe haben sich bislang zwar nicht bewahrheitet, aber die Lage ist ernst: Die Arbeitslosigkeit beträgt rund zwanzig Prozent, die Wirtschaft schrumpft, und die Neuverschuldung ist so dramatisch angestiegen, dass die Regierung unter dem Sozialisten José Luis Rodríguez Zapatero zu einem harten Sparkurs gezwungen ist. Auch Spaniens Ratspräsidentschaft der Europäischen Union im ersten Halbjahr 2010 wurde weitgehend von der Krise überlagert.

Es gibt aber auch positive Entwicklungen: Nach Jahren des Schweigekonsenses ist die Aufarbeitung der Franco-Diktatur deutlich vorangekommen. Zudem scheint sich die Lage im lange vom Terrorismus geplagten Baskenland allmählich zu konsolidieren, auch wenn sich die Gegensätze zwischen dem Zentralstaat und den Regionen (Comunidades Autónomas, „Autonome Gemeinschaften“) in den vergangenen Jahren eher noch verschärft haben.

*Johannes Piepenbrink*

Walter Haubrich

# „Besser als gestern, schlechter als morgen“

Essay

Im Kern des Madrider Stadtviertels Chamartín, links und rechts von der prächtigen Castellana-Allee zwischen dem Stadion von Real

**Walter Haubrich**

Geb. 1935; Journalist und Autor; über dreißig Jahre lang Korrespondent der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ in Madrid/Spanien.  
walter@haubrich.es

Madrid und dem großen Platz von Kastilien, scheint sich die derzeitige Wirtschaftskrise bisher kaum ausgewirkt zu haben. Die teuren Restaurants mit den großen Gärten sind in den heißen Sommernächten bis in die Morgenfrühe voll besetzt. Die Frauen aus der Madrider Oberschicht führen ihre luftigen und eleganten Sommerkleider aus; doch es sind nicht nur die Wohlhabenden, welche an dem Brauch, ihre Freunde zumindest einmal alle zwei Wochen zum Abendessen einzuladen, festhalten. Auch wer weniger Geld hat, lässt sich die traditionelle spanische Großzügigkeit nicht nehmen; nur, dass er halt in ein preiswertes Restaurant einlädt, wo er dann allerdings nicht auf die Madrider trifft, die ständig in der Zeitung stehen und im Fernsehen erscheinen.

In einem Land mit einer Arbeitslosenquote von über 20 Prozent und einem zweistelligen Staatsdefizit mag die Konsumfreude der Bevölkerung überraschen; doch sie entspricht einem grundsätzlich positiven Lebensgefühl und einem durchweg optimistischen Blick in die nahe Zukunft. Man fragt sich im Ausland, warum es bei einer so hohen Arbeitslosigkeit nicht zu mehr Protesten in der Bevölkerung kommt und weshalb es die großen Gewerkschaften in dieser Situation so schwer haben, einen Generalstreik zu Wege zu bringen. Darauf gibt es eine einfache Antwort: Viele der Arbeitslosen arbeiten – in der Schattenwirtschaft. Sie erhalten damit außer ihrem Arbeitslosengeld noch einen Arbeitslohn. Schlecht geht es derzeit vor allem den ausländischen Bauarbeitern, die zum großen Teil aus Iberoamerika und Nordafrika eingewandert sind. Noch schlimmer dran sind die Bauarbeiter

aus Osteuropa. Nach dem großen Bauboom der Jahre bis 2008 wird nun zu wenig gebaut. Die Bauarbeiter aus den spanischsprachigen Ländern Lateinamerikas werden zum großen Teil jetzt, nach kurzer Umschulung, bei der Altenpflege und im Gaststättengewerbe eingesetzt; weil sie die gleiche Muttersprache wie die Spanier haben, gelingt es vielen, sich rasch auf den Wechsel einzustellen.

## Ungezügelter Bauboom

In den ersten Jahren des neuen Jahrhunderts wurden in Spanien so viele Wohnungen gebaut, wie in den anderen vier großen Ländern der Europäischen Union – Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Italien – zusammen. Die Bauwirtschaft wurde in diesen Jahren neben dem Tourismus zum wichtigsten Pfeiler des imponierenden spanischen Wirtschaftswachstums von durchschnittlich über drei Prozent pro Jahr. Über 80 Prozent der inzwischen mehr als 46 Millionen Spanier leben in Eigentumswohnungen. Da nur die wenigsten Spanier zur Miete wohnen möchten, ist es ein wichtiges Ziel sparsamer Eltern aus dem Mittelstand, ihren Kindern zur Hochzeit eine zumindest schon angezahlte Wohnung zu schenken. Die Hypotheken sind gewöhnlich sehr langfristig und die meisten Familien brauchen das ganze Leben, um sie abzuzahlen.

Die Banken und besonders die Sparkassen vergaben ziemlich leichtfertig Hypotheken und bleiben jetzt auf vielen dieser langfristigen Kredite sitzen. Die Gastarbeiter, vor allem die aus Lateinamerika, haben die Vorliebe der Spanier für Eigentumswohnungen übernommen und sich dabei ebenfalls hoch verschuldet, was in Zeiten großer Arbeitslosigkeit auch soziale Probleme schaffen kann. Die Preise im Immobiliengeschäft waren bis 2008 stärker gestiegen als in jedem anderen Land Europas.

Unzählige Hotels und Apartmentanlagen wurden in den vergangenen Jahren an den Küsten gebaut, in den Hauptgebieten des ausländischen Tourismus. Der hektische Bauboom vor allem an der Mittelmeerküste hat viel Kritik im Land und jenseits der Grenzen hervorgerufen. Viele Bürgermeister kleiner Städte mussten sich wegen Korruption verantworten, weil sie für Umwidmungen in Bauland hohe Geldsummen von Immobilienfirmen und Bauunternehmen angenom-

men hatten. Auch in der Nähe der Landeshauptstadt Madrid sind in manchen Dörfern in großen Blöcken Zehntausende von Wohnungen gebaut worden. Sie sind für Pendler gedacht, die in Madrid arbeiten, wo das Bauland und die Wohnungen beträchtlich teurer sind. Viele Wohnungen, zum Beispiel 30000 in dem teuren Ferienort Marbella, wurden illegal auf städtischen Grünflächen errichtet und sind für die einheimische Bevölkerung größtenteils unerschwingliche Spekulationsobjekte. Besonders die Region Valencia hat sich auf das Umwidmen von landwirtschaftlichen Zonen in Baugrund spezialisiert. In dem bis dahin 10000 Einwohner zählenden Ferienort Benicásim wurden auf diese Weise zwei Quadratkilometer für einen Golfplatz und 3000 Wohnungen gewonnen.

Jeder noch so kleine Ort an der Mittelmeerküste möchte heute einen Golfplatz haben. Lokalpolitiker und Bauunternehmer verteidigen diese Projekte mit dem Argument, Golfspieler seien meistens wohlhabend, garantierten somit „Qualitätstourismus“ und ließen viel Geld in ihren Ferienorten. Golfplätze brauchen allerdings viel Wasser, und das ist in der Region Valencia bekanntlich knapp. Bei den großen Demonstrationen gegen die geplante Ableitung von Wasser aus dem Ebro nach Valencia hörte man im Landesinnern häufig den leicht demagogischen Satz: „Unser Ebro-Wasser gehört nicht den reichen Golfspielern an der Küste.“

## Offene Baustellen

Zurück nach Madrid: Mitten im Herzen des eleganten Stadtviertels ragen seit Monaten vier Kräne unbewegt über die Dächer. Dort, am Paseo de la Castellana, sollte bis Ende 2010 ein Großprojekt fertig sein: ein Fünfsterne-Hotel, daneben Einzelapartments und Luxusläden. Die fünfstöckigen Parkplätze in den Kellern sind fertig, ebenso wie sechs Stockwerke nach oben. Doch dann ging dem Bauherrn das Geld aus, und die Banken vergaben keine Kredite mehr. Seit acht Monaten stehen die Kräne still, nur von Zeit zu Zeit erscheinen einige Arbeiter und kehren den Staub weg. Dabei ist der Bauherr kein Unbekannter, seiner Firma gehören Immobilien in 40 Städten der Iberischen Halbinsel und in Miami. Das halbfertige Hochhaus in Chamartín ragt als Symbol für das Ende des

Baubooms über die Castellana-Allee. Spanier kommentieren, wenn sie an der Bauruine vorbeigehen mit leichter Ironie, manchmal auch mit Schadenfreude, den Wandel in der Bauwirtschaft. Einige hundert Meter weiter nach Norden ragen vier hohe Türme auf dem ehemaligen Trainingsgelände von Real Madrid in die Wolken. Mit dem Verkauf dieses Areals auf dem wertvollsten Bauboden Madrids hatte Florentino Pérez, Vereinspräsident von Real Madrid und Inhaber des größten Bauunternehmens in Europa, ein besonders gutes Geschäft gemacht.

Gegenüber der sechsstöckigen Bauruine, auf der anderen Seite der Castellana, wird Madrid in der Nacht besonders lebhaft. Da breiten sich Diskotheken, Nachtclubs sowie Cabarets nach Berliner Vorbild aus und es werden „erotische Tänze“ und „nackte, böse Mädchen“ auf den Häuserwänden annonciert. Besitzer und Angestellte solcher Lokale klagen, im Gegensatz zu Restaurants und Tavernen, über geringeren Zulauf, seitdem die Finanz- und Wirtschaftskrise auch von der Regierung zugegeben wird. Das Publikum dieser Lokale scheint sich an den alten Madrider Grundsatz zu halten, wonach man „jeden Tag essen und trinken muss; alle Vergnügungen danach seien Luxus für Leute mit viel Geld, darauf könnte man notfalls verzichten.“ Die leichten Mädchen, die in diesen Nachtlokalen arbeiten, kommen fast proportional zu den Gastarbeitern in Spanien aus aller Welt an; an der Spitze die Rumäninnen, dann Südamerikanerinnen und Marokkanerinnen.

Die Spanier hatten bis zum Jahr 2009 kaum Geld gespart und das, was übrig war, zu neuen Einkäufen oder zur Zurückzahlung von Krediten benutzt. Der damals steigende Konsum half mit, das Wirtschaftswachstum hoch zu halten. Mit der Finanzkrise begannen auch die Spanier zu sparen. So wächst der innere Konsum derzeit nur um 0,3 Prozent im Halbjahr, weniger als in anderen großen Ländern der Europäischen Union. Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat in Spanien später begonnen als im übrigen Europa, und sie wird wohl auch erst später überwunden werden. Spaniens Industrie erzeugt außer Automobilen keine Produkte, die leicht exportiert werden können und von den neuen bevölkerungsreichen Großmächten, den ehemaligen Schwellenländern China, Indien und Brasilien, unbedingt gebraucht werden. Das macht

es für Spanien schwieriger die Krise zu überwinden als etwa für Deutschland.

Die Säule der spanischen Wirtschaft, die nicht einstürzen wird, ist der Fremdenverkehr – ohne die spanischen Unterkünfte würde der Tourismus in Europa zusammenbrechen. Ein Beispiel verdeutlicht diese Situation: Die spanische Insel Mallorca hat mehr Unterkünfte zur Verfügung als ganz Griechenland. In der Krise hat sich die Zahl der ausländischen Besucher – im Sommer vor allem auf dem Festland, im Winter auf den Kanarischen Inseln – nur geringfügig verringert. Die Touristen geben allerdings im Urlaub weniger aus, auch sie sind sparsamer geworden.

Spanien wird – vor allem durch den Tourismus – immer mehr zu einem Land der Dienstleistung. Dies zuzugeben, wird für viele Spanier, die noch von einem großen Industriestaat träumen, nicht leicht sein. Doch sowohl die Einheimischen als auch zunehmend die Ausländer lernen immer mehr die spanische Lebensformen zu schätzen: den herzlichen Umgang der Menschen miteinander, selbst im Gespräch mit Unbekannten bei einem Gläschen Wein, die abwechslungsreiche, auf regionale Unterschiede gestützte Küche und das fast ständige Sonnenwetter tragen zu einer beachtlichen Lebensqualität bei.

Sportliche Erfolge stärken das an sich nicht stark ausgebildete Nationalbewusstsein und helfen, die Arbeitsleistung und die geringe Produktivität ein wenig zu steigern. In diesem Sommer der Krise konnten die Spanier die Erfolge des Tennisspielers Rafael Nadal feiern. Er war nach einer langen Verletzung mit den Grand-Slam-Titeln von Wimbledon und Paris schnell wieder zur Nummer Eins der Weltrangliste geworden. Ebenso freute man sich über den Madrider Alberto Contador, der zum dritten Mal die Tour de France gewann – Radsport ist nach Fußball der populärste Sport in Spanien. Jedoch am meisten und am lautesten freute sich ganz Spanien – einschließlich der sonst auf ihre Eigenständigkeit bedachten Basken und Katalanen – über den Gewinn der Fußballweltmeisterschaft durch ihre Nationalmannschaft, die seit dem Ende der Diktatur „La Roja“ (die Rote) genannt wird – wenn auch nicht aus politischen Gründen, sondern wegen der Farbe des Trikots.

Der Sommer 2010 drohte anfangs schlimm zu werden für Spanien, als sich gleich nach dem Bankrott Griechenlands die sogenannten internationalen Finanzmärkte und die angelsächsische Wirtschaftspresse Spanien als nächstes Ziel ihrer Angriffe aussuchten. Zwei deutsche Zeitungen verbreiteten sogar die sofort von Madrid und Brüssel dementierte Falschmeldung, dass Spanien beim Hilfsfonds der Europäischen Union eine hohe Geldsumme beantragt habe. Inzwischen hat sich die Situation Spaniens auf den Finanzmärkten wieder gebessert.

Beim internationalen Stresstest europäischer Banken im Juli 2010 erzielten die spanischen Großbanken besonders gute Ergebnisse. Man vergisst gern in Deutschland, dass die spanischen Geldinstitute Banco de Santander und Banco de Bilbao die beiden größten Banken der Eurozone sind. Allerdings sind viele spanische Sparkassen reformbedürftig und müssen fusionieren. Die Tatsache, dass so gut wie jede der 50 spanischen Provinzen zumindest eine eigene Sparkasse hat, ist auf die Dauer unhaltbar. Gerade die schwächsten dieser Sparkassen hatten in der Hochkonjunktur besonders viele Hypotheken und Kredite in ihren Heimatprovinzen verteilt, auf deren Rückzahlung sie jetzt noch warten.

## Beziehungen zu Iberoamerika

Wichtig wurden für viele Spanier auch die zahlreichen von ihrer Regierung geförderten Begegnungen mit den ehemaligen Kolonien in Lateinamerika. Mit den spanischsprachigen Ländern dort und mit den portugiesischsprachigen Brasilien und Portugal hat Spanien die Iberoamerikanische Gemeinschaft ins Leben gerufen. Die Staats- und Regierungschefs dieser 24 Länder treffen sich einmal im Jahr in einem jeweils anderen Land und beschließen Projekte der Zusammenarbeit – vorwiegend im Bereich von Kultur und Erziehung.

Spanien gibt fast 90 Prozent seiner Entwicklungshilfe nach Iberoamerika und ist auch in den vergangenen Jahren das Land, welches das meiste Geld in Mittel- und Südamerika investiert. In der Europäischen Union macht Spanien sich gerne zum Fürsprecher lateinamerikanischer Interessen. Zwischen den Menschen in Iberoamerika und Spanien gibt

es so gut wie keine Ressentiments aus kolonialen Zeiten. Die Unabhängigkeitskriege, deren 200. Wiederkehr in diesem Jahr in Iberoamerika und bezeichnenderweise auch in Spanien begangen wird, waren für gewöhnlich nur kurz, denn das Spanien des 19. Jahrhunderts war einfach zu schwach, um großen Widerstand leisten zu können. Außerdem waren manche der Befreier Spanier, wie etwa der General José de San Martín (1778–1850).

In den vergangenen Jahren sind zahlreiche Menschen auf Arbeitssuche aus Südamerika nach Spanien gekommen, ihre gute Aufnahme wird von zahlreichen Spaniern als Dankspflicht betrachtet; in den Jahren nach dem spanischen Bürgerkrieg (1936 bis 1939) haben besonders Argentinien, Mexiko und Chile viele spanische Intellektuelle und Künstler, die von Franco vertrieben worden waren,

aufgenommen und ihnen Arbeit gegeben. Die iberoamerikanische Expansion vergrößert Spaniens Bedeutung in der Weltpolitik, wo es gern als eine mittlere Macht angesehen werden würde.

Die nächsten Jahre werden für Spanien nicht einfach werden. Um die Situation von 2007 innerhalb Europas wieder zu erreichen, müssen die Spanier, und zwar alle, hart arbeiten. Dann werden die Bauruinen aus Chamartín verschwinden und die Büros in den Hochhäusern dieses Stadtviertels wieder voll besetzt sein. Das Vertrauen in die Zukunft besteht jedenfalls weiter – auf die Frage, wie es ihnen denn gehe, antworten die meisten Spanier mit dem Satz: „Besser als gestern und schlechter als morgen.“



# Spanien in Zeiten der globalen Wirtschaftskrise

Die von der US-Finanzkrise ausgelöste, was nicht heißt: allein verursachte, Weltwirtschaftskrise hat Spanien in vielerlei Hinsicht härter als andere

**Holm-Detlev Köhler**

Dr. phil., geb. 1956; Professor für Soziologie an der Universidad de Oviedo, Departamento de Sociología, Campus del Cristo, 33006 Oviedo/Spainien.

hkohler@uniovi.es

Länder der Europäischen Union (EU) getroffen. Der Grund dafür ist vor allem die Strukturschwäche der spanischen Wirtschaft, die durch einen langen Boom (1994 bis 2007) verdeckt worden war. Der vorliegende Beitrag beleuchtet zunächst den Zustand und die aktuellen Trends der spanischen Wirtschaft unter dem Einfluss von Globalisierung, EU-Osterweiterung und Masseneinwanderung. Anschließend wird das Augenmerk auf die gravierenden Arbeitsmarktprobleme gelegt. Im dritten Teil werden die wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Bewältigung der Krise analysiert, ehe abschließend die zentralen Herausforderungen bei der Suche nach einem neuen Wachstumsmodell vorgestellt werden sollen.

Die spanische Volkswirtschaft, mit einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 1,05 Billionen Euro (2009)<sup>1</sup> die achtgrößte der Welt und fünfgrößte Europas, erlebte in der zweiten Jahreshälfte 2008 einen drastischen Einbruch, der sich seitdem zur tiefsten Wirtschaftskrise der jüngeren Vergangenheit ausgeweitet hat. Das BIP sank 2009 um 3,6 Prozent (*Grafik*), die Binnennachfrage gar um 6,4 Prozent. Der Abschwung hat erhebliche Auswirkungen auf die Beschäftigung: Die Arbeitslosigkeit, die 2006 auf 8,3 Prozent zurückgegangen war (zum Vergleich 1994: 24,2 Prozent) hat sich im ersten Quartal 2010 wieder auf 20 Prozent erhöht (4,6 Millionen Arbeitslose). Die Krise trifft nicht nur Banken, Bau und Industrie, sondern alle Sektoren und Bereiche. Der private Konsum brach ein und die Spanier begannen – ganz gegen ihre Gewohnheit – zu

sparen. Zum Teil blieb ihnen gar nichts anderes übrig, da die zuvor allzu großzügigen Banken den Kredithahn zudrehten und so den Konsum auf Pump abrupt abwürgten.

Wie konnte es kommen, dass die am stärksten gewachsene europäische Wirtschaft der späten 1990er und frühen 2000er Jahre so plötzlich und rasant einbrach? Um dies beantworten zu können, ist es notwendig, die vom Boom überdeckten Strukturschwächen der spanischen Wirtschaft genauer herauszuarbeiten. Spanien erlebt seit dem Jahr 2008 eine doppelte Krise: Erstens ist es Teil der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, und zweitens durchläuft es eine grundlegende Strukturkrise. Letztere steht im Zentrum der folgenden Analyse.

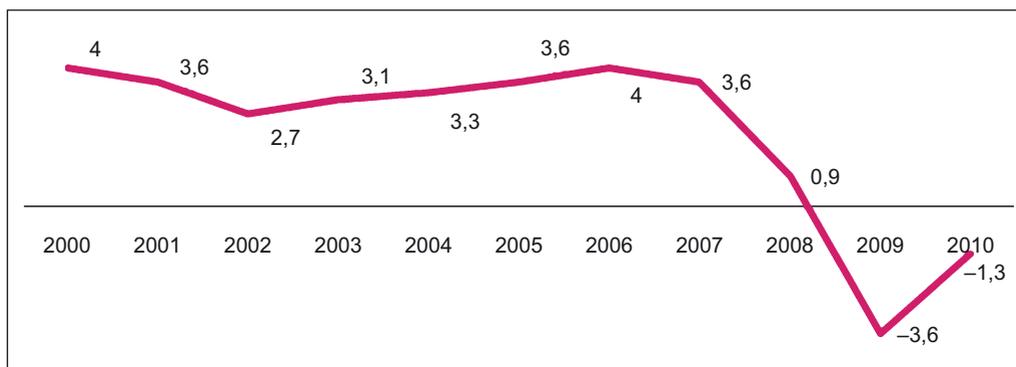
## Spanische Strukturschwächen

Das spanische Wachstumsjahrzehnt rund um die Jahrtausendwende hat mehrere Komponenten, einige davon durchaus soliden Charakters. Das Baskenland und Navarra haben eine moderne Metallverarbeitungs-, Maschinen- und Fahrzeugbauindustrie, das benachbarte Rioja und mehrere Mittelmeerregionen haben sich erfolgreich auf den Export von Nahrungsmitteln und Getränken spezialisiert. In Valencia hat sich ein starker Pharmaindustriecluster entwickelt, Zara und Mango sind nur die bekanntesten Marken einer blühenden Mode- und Bekleidungsindustrie, und die Banken und Versicherungen sind zu potenten *global players* geworden. Auch einige ehemals staatliche Energie- und Telekommunikationsunternehmen haben sich erfolgreich internationalisiert und kontrollieren große Teile der lateinamerikanischen Märkte.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Sofern nicht ausdrücklich anders angegeben, ist die Quelle aller in diesem Artikel genannten Wirtschafts- und Sozialdaten das Spanische Amt für Statistik INE (Instituto Nacional de Estadística, online: [www.ine.es](http://www.ine.es)).

<sup>2</sup> Die verspätete Internationalisierung der spanischen Unternehmen seit den 1990er Jahren hat inzwischen auch eine entsprechende akademisch-analytische Literatur hervorgebracht: Vgl. Juan José Durán Herrera, *El auge de la empresa multinacional española*, in: *Boletín Económico de ICE*, (2006) 2881, S. 13–33; Mauro F. Guillén, *El auge de la empresa multinacional española*, Madrid 2006; Cátedra Nebrija-Grupo Santander en Dirección Internacional de Empresas, *La internacionalización de la empresa española: aprendizaje y experiencia*, Madrid 2006.

Grafik: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (in Prozent)



Quelle: Instituto Nacional de Estadística.

Den Kern des Beschäftigungswachstums bildeten jedoch der Tourismus- und der Bausektor mit den darum gruppierten Dienstleistungsaktivitäten (Hotels und Gaststätten, Reisebüros, Immobilienmakler, Personen-transport). Sie sind, neben den häuslichen und persönlichen Diensten, auch die hauptsächlichen Betätigungsfelder der zuwandernden Arbeitsmigranten. Der Bausektor repräsentierte im Jahr 2007 nach einem Jahrzehnt kontinuierlichen Wachstums stolze 11 Prozent des BIP, mehr als in jedem anderen europäischen Land. Niedrige Zinsen und Steuervorteile für den Erwerb von Wohnungen heizten den Bauboom zusätzlich an. 700 000 neue Wohnungen wurden im Boomjahrzehnt jährlich gebaut, mehr als in Frankreich und Deutschland zusammen. Doch 2009 ist die Anzahl der Neubauwohnungen um 80 Prozent auf 150 000 gefallen. Auch die Touristenzahlen, die seit vielen Jahren kontinuierlich auf 59 Millionen Besucher im Jahr 2007 angestiegen waren, sind in den Krisen Jahren 2008/2009 auf 52 Millionen gefallen, was einem Einnahmeverlust von knapp drei Milliarden Euro pro Jahr entspricht.

Mit diesen beiden Sektoren sind auch die strukturellen Schwachpunkte des auslaufenden Wachstumsmodells identifiziert. Die Arbeitsplätze, die sie bieten, sind oft prekär, gesundheitsschädlich und gering qualifiziert. Die Wachstumseffekte sind kurzfristig und die ökologischen Nebenwirkungen zunehmend kritisch. Eine weitere Zubetonierung der Mittelmeerküste trifft inzwischen auf deutliche soziale und politische Widerstände. Die oft mit EU-Fonds und Privatisierungseinnahmen aus dem Verkauf von Staatsunternehmen finanzierten öffentlichen Infra-

strukturinvestitionen sind mit dem Versiegen dieser Geldquellen ebenfalls rückläufig.

Neben den negativen Folgen für die natürliche sind auch ebensolche für die politische Umwelt aufgetreten. Die Baulizenzen sind zu hoch lukrativen Einnahmen vieler Kommunen geworden, und es hat sich ein spekulatives und korruptes Geschäft um die Genehmigung neuer Bauten an attraktiven Standorten entwickelt. Bestechungsgelder, Unterschlagungen, Geldwäsche-Operationen und ähnliches haben in den vergangenen Jahren zahlreiche Bauunternehmer, Finanzmakler, Stadträte und Bürgermeister ins Gefängnis gebracht, doch sie repräsentieren nur die ersten Zweige eines undurchsichtigen, korrupten Gestrüpps aus Unternehmern und Politikern aller Parteien, das zu entwirren lange dauern wird. Nicht nur in kleinen Küstenstädten, auch in der Hauptstadt Madrid kassierte die Baubehörde für die beschleunigte Genehmigung von Baulizenzen Bestechungsgelder.

Niedrige Produktivität, schwache Innovationskraft und mangelnde Investitionen in Forschung und Entwicklung bewirken eine Wettbewerbsschwäche der spanischen Produkte auf internationalen Märkten. Ein Viertel der spanischen Exporte beruht auf dem Fahrzeugsektor, dem Wirtschaftszweig, der am meisten von kostensparenden Produktionsverlagerungen nach Zentraleuropa und Nordafrika bedroht ist. Die wachsende Konkurrenz der neuen Industrieländer Asiens und Osteuropas droht Spanien aus den internationalen Handelsströmen auszugrenzen. Seine Exportschwäche hat Spanien zu einem der „Weltführer“ in Sachen Außenhandelsdefizit

gemacht: Im Jahr 2008 wies Spanien ein Handelsbilanzdefizit von 104,6 Milliarden Euro auf (9,6 Prozent des BIP). Im Krisenjahr 2009 ging das Defizit aufgrund der drastisch gesunkenen Importe (eine Folge des weit überdurchschnittlichen Einbruchs der Binnennachfrage) zwar zurück, aber dennoch offenbart es die lang anhaltende Konkurrenzschwäche der spanischen Wirtschaft. Knapp zehn Prozent des BIP wurden in den Jahren vor der Krise über ausländische Kapitalzuflüsse finanziert. In absoluten Zahlen weisen nur die USA ein höheres Zahlungsbilanzdefizit auf.

Die EU-Osterweiterung hat nicht nur zu Standortverlagerungen arbeitsintensiver Produktionen und Dienstleistungen geführt, sondern auch zur Umleitung der europäischen Struktur- und Regionalfonds, die im vergangenen Jahrzehnt einen erheblichen Teil der öffentlichen Investitionen (und damit den Bauboom) mitfinanziert haben. Rund 150 Milliarden Euro flossen seit Ende der 1980er Jahre aus Brüssel nach Spanien, was in den Jahren 1995 bis 2005 über ein Prozent des BIP entsprach. Der laufende EU-Haushalt (2007 bis 2013) hat die Mittel für Spanien bereits halbiert, ab 2014 droht diese Quelle – zugunsten der neuen, zentraleuropäischen EU-Mitglieder – ganz zu versiegen.

Die EU-Fonds sind jedoch nicht die einzige außerordentliche Finanzquelle, die nun austrocknet. Rund dreißig Milliarden Euro nahm der spanische Staat seit Mitte der 1990er Jahre durch den Verkauf öffentlicher Unternehmen ein: Energie- (Endesa, Repsol, Enagás, Gas natural), Transport- (Iberia, Transmediterránea, Enatcar), Telekommunikations- (Telefónica), Finanz- (Argentaria) und Stahlunternehmen (Aceralia), viele von ihnen Marktführer, wurden erfolgreich an die Börse gebracht.

Die Innovations- und Wettbewerbsschwäche der spanischen Wirtschaft hängt auch mit der atomisierten Unternehmensstruktur zusammen. 95 Prozent der 3,35 Millionen (2009) spanischen Unternehmen haben weniger als zwanzig Beschäftigte, die Hälfte hat gar keine Mitarbeiter außer dem Unternehmer selbst. Während die wenigen Großunternehmen hinsichtlich Produktivität, Forschung und Entwicklung sowie Export durchaus internationalem Vergleich standhalten, ist die Masse der Klein- und Kleinstunternehmen für die niedrigen Raten der Gesamtwirtschaft verant-

wortlich. Auch die im Vergleich zum Euro-Raum höhere Inflationsrate und die dadurch bedingte relative Verteuerung der spanischen Produkte und Dienstleistungen drückt auf die Export- und Wettbewerbsfähigkeit.

Immerhin sind nicht nur die Schwächen, sondern auch einige Stärken der spanischen Wirtschaft zum Vorschein gekommen. So leiden die spanischen Banken und Sparkassen zwar unter dem Zusammenbruch der Immobilienmärkte, jedoch weitaus weniger als andere unter der internationalen Finanzkrise. Die strenge Aufsicht der spanischen Nationalbank und das dominante Modell der Privatkundenbanken mit seinen institutionellen Hürden für intransparente Spekulationsgeschäfte sowie einer Mindestdeckung zur Einlagensicherung verhinderte das desaströse Derivatgeschäft. Gleichwohl haben die Liquidationsengpässe und vor allem die geplatzte Immobilienblase die Finanzinstitute in Probleme gebracht und werden sie noch über Jahre beschäftigen. Viele Hypotheken und Baukredite müssen abgeschrieben werden. Der zusammengebrochene Finanzmarkt zwang die spanischen Banken, sich massiv bei der Europäischen Zentralbank zu refinanzieren und gleichzeitig den Kredithahn für kleine und mittlere Unternehmen verschlossen zu halten.

Besonders betroffen waren die regionalen Sparkassen mit ihren Serviceleistungen für kleine und mittlere Betriebe und private Hypotheken. Die spanischen Sparkassen verfügen über eine Verwaltungsstruktur mit starker Beteiligung lokaler und regionaler politischer Organisationen, Stadt- und Landesregierungen sowie den Gewerkschaften. Zudem sind sie zu sozialen und kulturellen Aktivitäten verpflichtet, was den Privatbanken und konservativen Parteien seit Langem ein Dorn im Auge ist. Die aktuellen Krisenerscheinungen waren daher auch ein willkommener Anlass, dieses System umzubauen. Bei der Zentralbank wurde ein spezieller Restrukturierungsfonds (Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, FROB) zur Finanzierung und Steuerung dieses Umbaus eingerichtet. Im Juli 2010 wurde ein Gesetz zur Reform der Sparkassen erlassen, welches die Reduzierung öffentlicher Repräsentanten in den Regierungsorganen der Kassen und eine strikte Trennung der Geschäfts- und Sozialfunktionen vorsieht (letztere in Stiftungen ausgelagert).

**Tabelle: Entwicklung des spanischen Arbeitsmarktes (Angaben in Prozent)**

	1977	1982	1986	1990	1992	1996	2000	2002	2006	2007	2009
Arbeitslosenrate	5,3	16,2	21,5	16,3	18,4	22,2	14,2	13,0	8,3	8,6	18,3
Frauenarbeitslosigkeit	5,6	18,9	25,6	24,2	25,5	29,6	20,5	16,4	11,6	11,0	18,4
Jugendarbeitslosigkeit	14,1	40,5	48,2	33,0	35,7	42,0	28,1	22,3	17,9		39,6
Anteil befristeter Arbeitsverträge			18,1*	30,3	33,5	33,8	32,9	31,6	31,4	30,9	25,4
Erwerbsquote	50,3	48,1	47,7	49,4	48,8	49,6	53,3	54,5	58,6	58,9	59,9
Frauenerwerbsquote	27,5	27,1	28,2	33,3	34,2	37,2	39,8	42,3	48,6	48,9	51,6

\* Zahl für 1987, das erste Jahr, in dem dieser Wert aufgrund des spektakulären Anstiegs erhoben wurde.  
 Quelle: Instituto Nacional de Estadística (Erwerbstätigenbefragung).

Zusammenfassend gesehen, handelt es sich bei der Wirtschaftskrise in Spanien also um ein Zusammentreffen von internationaler Finanz- und Wirtschaftskrise mit lange angehäuften nationalen Strukturschwächen. Seit Langem haben sich Anzeichen für ein Auslaufen des Wachstumszyklus gezeigt, und es sind keine Sektoren in Sicht, denen ein neuer Boom zuzutrauen wäre, wie es ihn damals in der Bau- und Tourismusbranche gab. Bis in die 1990er Jahre regulierten die spanischen Regierungen die Wettbewerbsschwäche ihrer Wirtschaft regelmäßig mit Abwertungen der Peseta. Doch mit der Europäischen Währungsunion ist dieses Ventil verschlossen.

## Arbeitsmarkt: Dynamik und Tragik

Am stärksten ist der spanische Arbeitsmarkt von der Wirtschaftskrise betroffen. Das Land, das im vorhergehenden Jahrzehnt die meisten Arbeitsplätze geschaffen hatte, verlor diese nun am schnellsten, und die Arbeitslosenrate verdoppelte sich in nur einem Jahr. Über 4,5 Millionen Menschen, das heißt mehr als 20 Prozent der Erwerbsbevölkerung, waren zu Beginn des Jahres 2010 ohne Beschäftigung. Die Jugendarbeitslosigkeit der 16- bis 24-Jährigen verdoppelte sich in nur zwei Krisenjahren und stieg auf den Rekordwert von 41,2 Prozent. Besonders alarmierend ist auch der hohe Anteil der Langzeitarbeitslosen (mehr als ein Jahr ohne Beschäftigung), der seit Beginn der Krise von 21 Prozent auf 40 Prozent aller Arbeitslosen angestiegen ist und so ein Heer von deprimierten und demotivierten Menschen am zunehmend breiter werdenden Rand der Gesellschaft erzeugt. Laut Eurostat gingen von 2007 bis 2009 in Spanien 1,64 Millionen Arbeitsplätze verloren, viermal mehr als in jedem anderen EU-

Land. Allein im Bausektor wurden 920000 Arbeitsverhältnisse aufgelöst. Die sektorale Verteilung der Krisenfolgen reduzierte dagegen das traditionelle Gefälle zwischen männlicher und weiblicher Arbeitslosigkeit. War die Frauenarbeitslosenrate 2007 noch fast doppelt so hoch wie die der Männer (11,0 zu 6,2 Prozent), so haben sich die Raten 2009 fast angeglichen (18,4 zu 18,6 Prozent) (Tabelle).

Zwei auf den ersten Blick positive Effekte der Massenentlassungen erweisen sich indes als Scheineffekte: So ist der Anteil befristeter Arbeitsverträge auf 25 Prozent gesunken – doch schlicht, weil deren Nichtverlängerung die häufigste und bequemste Entlassungsform ist. Zum anderen ist die Arbeitsproduktivität seit Ausbruch der Krise gestiegen, da die Unternehmen mehr Menschen entlassen, als es der Produktionsrückgang rechtfertigen würde und somit weniger Arbeiter relativ mehr produzieren. Beide Trends weisen somit keine qualitativen Verbesserungen auf, sondern spiegeln vielmehr Strukturdefizite des Arbeitsmarktes und seiner Regulierung wider. Es fehlen den Unternehmen Anreize und Kenntnisse zur Investition in den Erhalt und die (Weiter-)Qualifizierung ihrer Belegschaften (bzw. ihres „Humankapitals“).

Die sektorale Verteilung des Beschäftigungswachstums bestätigt erneut die oben angeführten strukturellen Probleme. Viele Bau- und Dienstleistungsarbeitsplätze (Hotel- und Gaststätten, Handel, persönliche Dienste) zeichnen sich durch niedriges Qualifikations- und Produktivitätsniveau aus. Nach Regierungsangaben stieg das Prokopfeinkommen der Spanier in den Boomjahren 1995 bis 2007 um beachtliche 15 Prozent, während im gleichen Zeitraum die Stundenproduktivität um 2,1 Prozentpunkte zurück-

ging.<sup>F</sup> Auch die rückläufige Lohnquote (Anteil der Lohnneinkommen am Sozialprodukt) trotz steigender Zahl der Lohnabhängigen deutet auf den hohen Anteil von Niedriglohnarbeitsplätzen hin.

Im Boomjahrzehnt hatte sich die Arbeitsmarktsituation nicht nur für Frauen, sondern auch für Gastarbeiter, die massenhaft eingestellt wurden, sowie für Jugendliche stark verbessert. Doch auch hier blieben dauerhafte Strukturprobleme bestehen: Da ist zum Ersten der Trend zur späten Emanzipation der Jugendlichen zu nennen. 2007 lebten nur 44 Prozent der 18- bis 34-Jährigen unabhängig vom Elternhaus. Zum Zweiten leiden die Jugendlichen in besonderem Maße unter der hohen Prekarisierung mit den vielfältigen befristeten und Scheinarbeitsverträgen ohne Schutz und zu schlechten Konditionen. Zum Dritten ist in Spanien die Korrelation zwischen hoher Allgemeinbildung und Chancen auf dem Arbeitsmarkt ins Wanken geraten. Berufsschulabgänger finden häufig leichter und schneller Arbeit als Hochschulabsolventen.

Die Krise hat also einen langen Beschäftigungsboom gestoppt, der gerade auch vielen zuvor ausgeschlossenen Bevölkerungsgruppen zugute kam; zugleich hat sie schwere Struktur- und Regulierungsdefizite des Arbeitsmarktes schonungslos offengelegt.

## Wirtschaftspolitische Maßnahmen

Die spanische Regierung wurde von der Wirtschaftskrise in geradezu peinlicher Weise unvorbereitet überrascht. Als schon alle Daten den Abschwung ankündigten, versuchte Regierungschef José Luis Rodríguez Zapatero noch immer, die Krise zu leugnen und sprach von einem „verlangsamten Aufschwung“. Seine kurz zuvor verordneten populistischen Geschenke wie Einmalzahlungen bei Geburten (2500 Euro „Babyscheck“) und eine generelle Rückerstattung von 400 Euro für alle Einkommensteuerzahler erwiesen sich nun nicht nur als sozial- und haushaltspolitisch undurchdacht, sondern auch als konjunkturpolitischer Fehlgriff. Entsprechend holprig

<sup>F</sup> Fundación Alternativas, Hacia un New Deal global. Informe sobre la democracia en España/2009, Madrid 2010, S. 81.

und langsam setzten die politischen Maßnahmen ein, die zur Dämpfung der Krisenfolgen und Wiederbelebung der Wirtschaft beitragen sollten.

Zuerst wurde ein öffentliches Bauprogramm verabschiedet, durch das etwa acht Milliarden Euro an die Gemeinden verteilt wurden. Ergänzend wurde ein Programm zur Rehabilitierung und Reform von Wohnungsbauten aufgelegt, nachdem der Neubau rasch zum Stillstand gekommen war. Für strategische Sektoren wie die Auto- und Haushaltsgeräteindustrien wurden Abwrackprämien eingeführt. Selbständige, kleine und mittlere Betriebe wurden mit speziellen Kredit- und Steuerhilfen gefördert. Und Arbeitslosen, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld auslief, wurde ein Recht auf sechs Monate Unterstützung von 420 Euro pro Monat gewährt.

Diese Ad-hoc-Maßnahmen der Jahre 2008/2009 konnten allenfalls punktuelle Linderungen erreichen, die Krise jedoch nicht aufhalten. Die Konjunkturförderprogramme wurden schon bald durch das rapide ansteigende Defizit der öffentlichen Haushalte konterkariert. Krise und geplatzte Immobilienblase schlugen unmittelbar auf die Staatseinnahmen durch: 2009 nahm der Staat 65 Milliarden Euro weniger ein als 2007. Hatte Spanien 2007 noch einen Haushaltsüberschuss von 1,9 Prozent (vom BIP) erwirtschaftet, schlug diese Marke 2009 um in ein Defizit von 11,4 Prozent (EU-Defizitgrenze: 3 Prozent). Ein Haushaltskonsolidierungsplan wurde 2010 unumgänglich. 45 Milliarden Euro sollen bis 2013 eingespart werden, indem die Beamtengehälter um fünf Prozent gekürzt, die Renten eingefroren, die Zuschüsse für Behinderte gemindert und öffentliche Bauvorhaben vertagt werden. Zudem wurde im Juli 2010 eine Mehrwertsteuererhöhung von 16 auf 18 Prozent beschlossen, wodurch Kritiker die Wiederbelebung der stark eingebrochenen Binnennachfrage gefährdet sehen.

Besonders schwierig gestalten sich die Einsparungen auf kommunaler Ebene. Die mehr als achttausend Lokalverwaltungen lebten im Überfluss der Baulizenzen, Immobilienhandelsabgaben, Grundstückstitel und Baulanderschließungen und weiteten ihre Dienstleistungen und Bürgergeschenke entsprechend aus. Viele Investitionen der Vergangenheit verursachen nun ständige Kosten zur Un-

terhaltung der Anlagen, die sich zu teuren sozialen Dienstleistungen gesellen, die den Gemeinden aufgrund unklarer Kompetenzzuweisungen in Bundes- und Landesgesetzen zugefallen sind. Umso härter treffen sie derzeit Haushaltskürzungen, Entlassungen, Serviceeinschränkungen und Abgabenerhöhungen.

Die spanische Wirtschaftspolitik ist derzeit von folgenden vier Kernbestandteilen gekennzeichnet: das Ende der Konjunkturprogramme, ein Programm zum nachhaltigen Wirtschaftsombau, der Umbau des Bankensektors sowie die Konsolidierung des Staatshaushaltes durch drastische Sparprogramme. Der inzwischen allseits anerkannten Notwendigkeit, die spanische Wirtschaft qualitativ umzubauen, soll mit dem „Plan für nachhaltige Wirtschaft“ Rechnung getragen werden. Innovation, erneuerbare Energien, Altbausanierung und ähnliche Fördermaßnahmen sollen gemeinsam mit dem „Plan Movele“ (zur massiven Einführung von Elektrofahrzeugen) die spanische Wirtschaft für die Wissensgesellschaft fit machen.

Eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik hängt jedoch ganz wesentlich vom *timing* ab, und gerade hier zeigt Spaniens Regierung wenig Fingerspitzengefühl. So wurde das Gesetz zur nachhaltigen Wirtschaft erlassen, nachdem man jahrelang der umweltzerstörenden und energieverschwendenden Betonierung der Küsten (und anderer Landschaften) mit minderwertigen Baumaterialien tatenlos zugehört hatte und viele mögliche Finanzierungsquellen für innovative Zukunftsprojekte versiegt sind. Kurz darauf wurde eine ebenso vage wie unzureichende Arbeitsmarktreform erlassen, nachdem die Unternehmen die Krise zu spontanen Massenentlassungen genutzt hatten. Subventionierung von Neubauten und Steuersenkungen bildeten zusätzliche Überhitzungsanreize im Boom und fehlen nun als Kompensierungsinstrumente in der Krise.

## Auf der Suche nach einem neuen Wachstumspfad

Spätestens seit dem Beitritt zur EU und zur Währungsunion ist die spanische Wirtschaft den internationalen Tendenzen und Konjunkturen ausgesetzt. „Wozu brauchen wir

eine autonome Wirtschaftspolitik – um Unsinn zu betreiben? Da ist es nur gut, diese Autonomie zur Dummheit zu beschränken“, hatte der damalige sozialistische Ministerpräsident Felipe González 1994 auf die Frage nach dem verlorenen wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum in Folge des EU-Beitritts geantwortet.<sup>†</sup> Doch heute wird immer klarer, dass weder die Selbstheilungskräfte des Marktes noch die Institutionenstruktur der EU Spaniens Wirtschaft auf einen erneuerten Wachstumspfad führen. Wirtschaftspolitische Kompetenz und Phantasie sind gefragter denn je.

Spaniens Wirtschaft blickt auf eine unsichere Zukunft. Selbst wenn sich die internationale Konjunktur wieder erholt und eine steigende Nachfrage auch den spanischen Unternehmen wieder höhere Absätze ermöglicht, lasten die angehäuften Strukturschwächen schwer auf der wirtschaftlichen Entwicklung. Ein erneuter Boom wie um die Jahrtausendwende ist undenkbar, und ein Umbau der Wirtschaft mit neuen wettbewerbsstarken Leitsektoren erfordert Zeit, politische Führung, dynamisches Unternehmertum und qualifiziertes Personal. Die Auswirkungen der Wirtschaftskrise und vor allem die genannten Strukturschwächen begrenzen aber gerade diese notwendigen Bedingungen für eine zügige und erfolgreiche Neuorientierung.

Spanien leidet zuallererst mit allen anderen EU-Ländern an dem gravierenden Mangel koordinierender europäischer Wirtschaftsinstitutionen zur Regulierung des Euro-Raums. Der Wirtschaftsnobelpreisträger Paul Krugman weist mit vielen anderen Experten seit Jahren immer wieder darauf hin, dass eine gemeinsame Währung nur mit einer gemeinsamen Wirtschafts- und Steuerpolitik ohne große Turbulenzen funktionieren kann. Ohne einheitliche Geld- und Finanzpolitik und ohne Finanzmarktkontrolle droht ständig die Gefahr von Spekulationsblasen und einer Wirtschaftsregimekonkurrenz mit der Folge der Untergrabung bestehender Wohlstandsniveaus. Der im Zuge der Griechenlandkrise im Mai 2010 eingerichtete Notfallfonds zeigt die dringende Notwendigkeit einer EU-Wirtschaftsregierung und sollte daher als erster Schritt in diese Richtung dienen.

<sup>†</sup> Die Zeit, Nr. 48 vom 25.11.1994.

Die entscheidende Herausforderung Spaniens liegt in der Verbesserung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit. Trotz niedriger Löhne und moderater Reallohnsteigerungen sind die Lohnstückkosten in den vergangenen zehn Jahren um 30 Prozentpunkte gestiegen. Die Gründe sind sicher vielfältig, verweisen jedoch auf große Defizite in Forschung, Entwicklung und Innovation. Insbesondere der private Sektor investiert wenig in diesem Bereich und ebenso wenig in die Aus- und Weiterbildung der Beschäftigten. Seit der Krise sind auch die Ausrüstungsinvestitionen in neue Anlagen und Maschinen stark gesunken. Die Ausgaben der Unternehmen für Forschung, Entwicklung und Weiterbildung entbehren zudem meist einer strategischen Ausrichtung und folgen stattdessen Mitnahmeeffekten von Subventionen. Der öffentliche Sektor kann diese Entwicklungs- und Ausbildungslücken der Privatwirtschaft nicht kompensieren und hat zudem in der Krise zuerst bei diesen Ausgabebetiteln gekürzt.

Mit dem ersten hängt ein zweites Strukturproblem unmittelbar zusammen. Während andere Länder in der Krise sehr viel weniger Arbeitsplätze verloren, als es dem prozentualen Rückgang des Sozialprodukts entsprochen hätte, war der Abbau der Beschäftigung in Spanien doppelt so hoch. Spanien verfügt über eine verkehrte „Flexicurity“: extreme Flexibilität in den Arbeitsverträgen und Rigidität der Arbeitsverhältnisse. Statt Nachfragerückgänge für Fortbildung, Umschulung, temporäre Arbeitszeitverkürzungen und flexible Personaleinsätze zu nutzen, werden die Arbeitnehmer direkt in die Arbeitslosigkeit geschickt, in der sie immer länger verharren müssen bei immer weniger Unterstützung und ohne effektive Betreuung bei der Suche nach alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten. Hier wäre eine konzertierte Aktion der Tarifparteien und Regierungen vonnöten, um die Übergänge des Arbeitsmarktes zu regulieren und vom Stigma sozialer Marginalisierung zu befreien. Dies ist umso dringender, als viele verlorene Arbeitsplätze in der Industrie und im Bausektor so nicht wieder entstehen werden und daher eine massive Umschulung der Erwerbsbevölkerung erforderlich ist. Gleichzeitig gingen den Jugendlichen die leicht zugänglichen Eintrittsjobs in den Arbeitsmarkt im Bau- und Gaststättengewerbe verloren, was eine Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive als einzige wirkungsvol-

le Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit erforderlich macht.

Ein drittes Strukturproblem Spaniens liegt im Versiegen der europäischen Regional- und Strukturfonds. Auch hier wirken die Einnahmeausfälle durch die Krise zusätzlich verschärfend und begründen starke Zweifel daran, wie denn der propagierte Wirtschaftsombau finanziert werden soll. Der außerordentliche Mittelzufluss durch die EU-Strukturfonds, die Immobilienblase und die Privatisierungen öffentlicher Unternehmen in den vergangenen zwei Jahrzehnten (letztere brachten seit Mitte der 1990er Jahre rund 30 Milliarden Euro in die Staatskassen) hat ein weiteres Strukturproblem verdeckt: Der spanische Staat hat es in dreißig Jahren Demokratie nicht geschafft, sich ein funktionierendes, rationales Institutionengefüge zu geben und die Finanzierung der Regionen („Autonomen Gemeinschaften“) und Kommunen klar zu regeln.

Anstelle einer föderalen Struktur hat sich ein heterogenes System entwickelt, in dem jede einzelne Region in bilateralen Auseinandersetzungen mit dem Zentralstaat Sonderrechte anstrebt. Der jahrelange Streit um das katalanische Autonomiestatut ist nur das prominenteste Beispiel eines institutionellen Dauerkonflikts zwischen Regionen und Zentralstaat, der auf allen Ebenen das politische System lähmt. Notwendige Reformen des Steuersystems, des Bildungswesens oder der Gemeindefinanzierung, um nur die für die Wirtschaftsentwicklung wichtigsten zu nennen, werden dadurch blockiert, und die Verwaltungen verfügen weder über Mittel noch Kompetenzen, um der Wirtschaft die notwendigen Impulse zu geben. War es in den Jahren des Überflusses schon sehr schwierig, in diesen Fragen zu einem Konsens zu kommen, so wird dies in Zeiten der Einnahmeausfälle bei steigenden Sozialausgaben nahezu unmöglich sein.

Die spanische Politik sieht sich in den kommenden Jahren mit grundlegenden Problemen der Neuordnung der Wirtschafts- und Sozialstruktur konfrontiert, für deren Bewältigung sie schlecht gerüstet scheint. Spanien droht somit eine sehr langsame und moderate wirtschaftliche Erholung ohne Beseitigung der tiefgreifenden sozialen und politischen Strukturprobleme.

Walther L. Bernecker

# Zwischen „Nation“ und „Nationalität“: das Baskenland und Katalonien

Das Verhältnis zwischen dem politischen Zentrum und den einzelnen Regionen des Landes ist in Spanien seit der Frühen Neuzeit konfliktbe-

**Walther L. Bernecker**

Dr. phil., geb. 1947; Professor für Auslandswissenschaft (romanischsprachige Kulturen) an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Fintelgasse 9, 90402 Nürnberg. [bernecker@wiso.uni-erlangen.de](mailto:bernecker@wiso.uni-erlangen.de)

laden. In der jüngsten Geschichte hat der Wandel von der franquistischen Diktatur (1939–1975) zu einer parlamentarischen Demokratie zuerst zu einer Verschärfung des Problems, dann jedoch zu einer Entspannung geführt; das Ende des Ost-West-Konfliktes und das Wiederaufleben der nationalen Frage in Europa haben allerdings sehr rasch deutlich werden lassen, dass Spanien noch lange mit dem Problem des peripheren Nationalismus wird leben müssen. Heute ist die Frage, wie sich die Beziehungen zwischen dem (spanischen) Staat, den (verschiedenen) Nationalitäten und den (autonomen) Regionen weiterentwickeln werden, völlig offen.

Ausbruchsversuche aus dem staatlichen Gehäuse Spanien oder zumindest mehr oder minder ausgeprägte Autonomisierungstendenzen hat es in der Geschichte etliche gegeben. Träger derartiger Bewegungen waren vor allem Regionen und ethnische Minderheiten, denen im zentralistisch verwalteten Staat keine oder nicht ausreichende Entfaltungsmöglichkeiten gegeben wurden. In den vergangenen Jahrzehnten haben diese substaatlichen Einheiten dem Nationalstaat klassischer Prägung erhebliche Schwierigkeiten bereitet; sie reklamierten (und reklamieren) für sich das Recht auf eigene Institutionen und Verwaltungskompetenzen. In einigen Fällen bestreiten sie auch den Anspruch des Zentralstaates, ein „Nationalstaat“ zu sein: Spanien sei nicht als Willens- oder Kulturnation entstanden, so

das Argument, sondern aus der dynastischen Verbindung der beiden Königshäuser Kastilien und Aragonien hervorgegangen. Katalanen und Basken etwa behaupten vielmehr selbstbewusst von sich selbst, eine Nation zu sein, die allerdings (noch) über keinen eigenen Staat verfüge.

Im spanischen Fall gelang es von den peripheren Regionalismen nur den Katalanen und den Basken, den Durchbruch zur politischen Massenbewegung und den Kampf um „nationale“ Rechte zu erreichen. Vier Aspekte erklären die (im Vergleich zu anderen Regionen wie Galicien oder Andalusien) unterschiedliche Entwicklung Kataloniens und des Baskenlandes: Erstens ist auf die Diskrepanz zwischen relativer ökonomischer Überentwicklung dieser peripheren Regionen und ihrer politischen Entrechtung hinzuweisen; zweitens verfügen Katalanen und Basken über eigene Sprachen; drittens gab es in diesen Regionen weit in die Geschichte zurückreichende administrativ-politische Strukturen und Institutionen; viertens waren hier die Repressions- und Frustrationsraten besonders, allerdings unterschiedlich intensiv ausgeprägt.<sup>1</sup>

Der Zentralismus des Franco-Regimes traf nicht nur Katalonien und das Baskenland, sondern alle Regionen gleichermaßen, wenn auch die übrigen Landesteile ihre politische Unterordnung deshalb als nicht so gravierend empfanden, weil sie ohnehin über keine Tradition lokaler oder regionaler Selbstverwaltung verfügten. Für das gesamte spanische Staatsterritorium gilt jedoch: Die bürokratische Zentralisierung nahm nach dem Bürgerkrieg (1936–1939) bisher ungekannte Ausmaße an. Diese rigide Verwaltungsstruktur sollte bis zum Tode Francos (1975) im Wesentlichen beibehalten werden. Die Reaktion der Regionen auf den extremen Zentralismus war unterschiedlich: Während sich der größte Teil der Regionen im bürokratischen

<sup>1</sup> Zu der sehr umfangreichen Literatur zum katalanischen und baskischen Nationalismus im 19. und frühen 20. Jahrhundert vgl. Gerhard Brunn, Die Organisationen der katalanischen Bewegung 1859–1959, in: Theodor Schieder/Otto Dann (Hrsg.), Nationale Bewegung und soziale Organisation, Bd. 1, München 1978, S. 281–571; Jordi Solé-Tura, Nacionalidades y nacionalismos en España: autonomía, federalismo, autodeterminación, Madrid 1985; Rafael Acosta España et al., La España de las Autonomías, 2 Bde., Madrid 1981.

Verwaltungsautoritarismus des Franquismus einrichtete, gingen Katalonien und das Baskenland Sonderwege.

## Regionalistischer Widerstand

Im Zuge der politischen und ökonomischen Bestrafung Kataloniens und des Baskenlandes wurde nach dem Bürgerkrieg der wirtschaftliche Einfluss beider Regionen so weit wie möglich eingedämmt, beide Landesteile mussten in Form hoher Steuerabflüsse erhebliche finanzielle Opfer für die Entwicklung des restlichen, weit weniger industrialisierten Spanien erbringen. Trotz massiver Behinderungen entwickelten sich beide Regionen ökonomisch erfolgreich. In der baskischen Provinz Guipúzcoa erfolgte die eigentliche Industrialisierung sogar erst jetzt, in den 1950er und 1960er Jahren. Dabei handelte es sich hauptsächlich um kleine und mittlere Betriebe, die sich zum größten Teil im Hinterland der Provinz ansiedelten, somit in einer Region, die mit Einzelgehöften, dörflichen Gemeinschaften und stark verwurzelt dem Katholizismus noch stark traditionell geprägt war. Auch die Provinzen Alava und Navarra wurden industrialisiert. Die Industrialisierung löste einen gewaltigen strukturellen Wandel aus: Viele neue Industriebetriebe siedelten sich im Hinterland Guipúzcoas, vor allem in der Goierri-Gegend, an.

Eine ähnliche Entwicklung wie das Baskenland durchlief Katalonien nach dem Bürgerkrieg; auch hier kann von einer erneuten Phase beschleunigter Industrialisierung gesprochen werden. Die Zahl der im landwirtschaftlichen Sektor Beschäftigten schrumpfte, der schnell expandierende tertiäre Sektor nahm laufend neue Arbeitskräfte auf. Die 1950er und 1960er Jahre waren eine Periode wachsenden Wohlstands; das Durchschnittseinkommen gehörte im spanischen Vergleich zu den höchsten, und hinsichtlich anderer Modernisierungsindikatoren war Katalonien nach wie vor an der Spitze. Auch die mediterrane Region zog als wirtschaftlicher Wachstumspol einen breiten Strom von Zuwanderern aus anderen Teilen Spaniens an.

Auf ihre systematische Diskriminierung und auf die Negierung ihrer kulturellen Eigenständigkeit reagierte die Bevölkerung beider Regionen zunächst in ähnlicher Wei-

se.<sup>12</sup> Sie verweigerte etwa dem Regime die politische Anerkennung, indem sie sich bei Volksabstimmungen weit mehr der Stimme enthielt, als dies in anderen Regionen geschah; dies war vorerst die einzige politische Möglichkeit, eine Protesthaltung zu artikulieren. Oft gerieten auch religiöse Feste zu politischen Ausbrüchen kollektiven Unmuts. Eine andere Form der kulturell-ethnischen Selbstbehauptung war der Rückzug in die „zivile“ Gesellschaft, das Engagement in Vereinen, Clubs, Gesellschaften und Verbänden, die scheinbar unpolitisch waren, deren Aktivitäten und Dynamik aber Ausdruck eines lebendig gebliebenen und konsequent gepflegten Bewusstseins regionaler Eigenart waren. Viele dieser Organisationen entwickelten sich zu Durchgangsstationen und politischen Sozialisationsinstanzen oppositioneller Nationalisten.

Im Gegensatz zu diesen Formen des eher passiven Ungehorsams, unterschieden sich das Baskenland und Katalonien wesentlich in den Artikulationsformen des aktiven, auf die Wiederherstellung der Autonomie hin orientierten Widerstandes. Während sich in Katalonien nämlich der Kampf im Wesentlichen auf die Bewahrung und Verteidigung der Regionalsprache und -kultur konzentrierte, war es im Baskenland die Geheimorganisation ETA (Euskadi Ta Askatasuna, „Baskenland und Freiheit“), die durch Gewaltaktionen und zunehmende Terroraktionen die Zentralregierung in erhebliche Bedrängnis brachte, schließlich sogar klar in die Defensive verwies. Der kollektive politische Protest nahm im Baskenland heftigere und dauerhaftere Formen an als in jedem anderen Landesteil.<sup>13</sup>

Bis Mitte der 1960er Jahre hatte die ETA ziemlich klare Vorstellungen von den politischen und gesellschaftlichen Zielen ihres Kampfes sowie von der einzuschlagenden Taktik entwickelt. Ihr wichtigstes Ziel war ein nach innen wie nach außen souveräner baski-

<sup>12</sup> Vgl. Salvador Giner, *La estructura social de España*, Madrid 1980, S. 58 ff.

<sup>13</sup> Zum Vergleich der Widerstandsformen Kataloniens und des Baskenlandes vgl. Peter Waldmann, *Katalonien und Baskenland. Historische Entwicklung der nationalistischen Bewegungen und Formen des Widerstands in der Franco-Zeit*, in: ders./Walther L. Bernecker/Francisco López-Casero (Hrsg.), *Sozialer Wandel und Herrschaft im Spanien Francos*, Paderborn 1984, S. 155–192.

scher Staat, in dem die französischen und die spanischen Baskenprovinzen zu einem Staatsgebilde vereinigt sein sollten; dessen künftige Gesellschaftsordnung sollte sozialistisch sein. Die ETA verfolgte somit sowohl ein nationalistisches als auch ein sozialistisches Ziel. Diskussionen darüber, welchem dieser beiden Fernziele die Priorität zukomme, führten zu mehreren Spaltungen der Organisation. Durch Attentate auf Amtsträger und Sicherheitskräfte sollte der Staat zu repressiven Maßnahmen provoziert werden, um dadurch der aufständischen Bewegung immer mehr Anhänger zuzutreiben. Das Kalkül war, dass die Situation im Baskenland für die Masse der Bevölkerung schließlich so unerträglich werden würde, dass sich das Volk irgendwann gegen seine „Unterdrücker“ erheben würde, um die Spirale von Aggression und Repression, von Terror und Gegendterror zu beenden.

## Vom Zentralstaat zum Staat der Autonomen Gemeinschaften

Schon bald nach Francos Tod, als die Autonomieforderungen der einzelnen Regionen unüberhörbar wurden, sah sich die Regierung zur Erwägung der Frage gezwungen, ob es nicht angebracht sei, anstelle individueller Lösungen für einzelne Regionen eine konstitutionelle Formel mit allgemeiner Gültigkeit zu finden. Derartige Überlegungen drängten sich auf, da es nach 1975 zu einem rapiden Anwachsen regionalistischen Eigenwillens und föderalistisch-autonomistischer Bestrebungen auch in Landesteilen kam, in denen ihnen früher kein großes politisches Gewicht zugekommen war. Die Lösung konzentrierte sich schon bald auf eine integrale Regionalisierung des Landes, also auf eine regionalpolitische Neuordnung Gesamtspaniens. Die politische Dezentralisierung führte schließlich zu einem tiefgreifenden Wandel der politischen, administrativ-institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen von Spaniens Demokratie. Heute gliedert sich das Land in 17 politisch autonome Regionen, die „Autonomen Gemeinschaften“ (Comunidades Autónomas).<sup>f</sup>

<sup>f</sup> Vgl. Fernando Fernández Rodríguez (Hrsg.), *La España de las Autonomías*, Madrid 1985; Peter Thiery, *Der spanische Autonomiestaat. Die Veränderung der Zentrum-Peripherie-Beziehungen im postfrankistischen Spanien*, Saarbrücken 1989; José Juan González Encinar/Dieter Nohlen (Hrsg.), *Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien*, Opladen 1991.

Die Verfassung von 1978 sah eine regionalistische, keine föderalistische Lösung der Autonomiefrage vor. Jede „Nationalität“ und „Region“ hat das Recht auf Selbstverwaltung. Dabei sollte der Begriff „Nationalität“ ursprünglich den Basken, Katalanen und Galiciern vorbehalten bleiben, die sich von den übrigen Spaniern nicht nur historisch, sondern auch sprachlich-kulturell und zum Teil ethnisch unterscheiden.<sup>f</sup>

Seit ihrem Beginn wurden die Autonomieverhandlungen von den unterschiedlichsten Reaktionen begleitet, die von überwiegender Ablehnung und Warnung vor weitergehender Dezentralisierung (durch einen Teil der Streitkräfte) über die Forderung nach umfassender Autonomie oder Errichtung eines Bundesstaates (zeitweilig etwa durch die Sozialistische Arbeitspartei PSOE) bis hin zu offen separatistischen Bestrebungen (etwa durch die ETA) reichten.<sup>f</sup> Wer in den 1980er Jahren auf die bis dahin zurückgelegten Etappen der Autonomieregelung zurückblickte, konnte zum einen die wenig konsequente, oft widersprüchliche Haltung der Zentralregierung, zum anderen die von Region zu Region unterschiedliche Problemlage feststellen, die jede Prognose auf diesem überaus vielschichtigen und komplexen Gebiet unmöglich machte.<sup>f</sup>

## Rechtsnatur und Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften

Artikel 2 der spanischen Verfassung von 1978 enthält sowohl das Prinzip der „unauflösliehen“ Einheit der Nation als auch das Recht auf Autonomie: Diese Norm geht über eine reine Dezentralisierung hinaus; allerdings definiert die Verfassung weder „Nationalität“ noch „Region“. Auch nach der Verfassung bleibt Spanien, trotz der Verankerung

<sup>f</sup> Vgl. Diputación Provincial de Córdoba (Hrsg.), *Nacionalismo y regionalismo en España*, Córdoba 1985.

<sup>f</sup> Zum Separatismus-Problem im Baskenland und zu ETA vgl. Robert S. Clark, *The Basque Insurgents. ETA 1952–1980*, Madison 1984; Peter Waldmann, *Militanter Nationalismus im Baskenland*, Frankfurt/M. 1990.

<sup>f</sup> Vgl. Juan J. Linz, *Spanish Democracy and the Estado de las Autonomías*, in: Robert A. Goldwin et al. (eds.), *Forging Unity out of Diversity. The Approaches of Eight Nations*, Washington 1989, S. 260–303.

des Regionalismus, ein Einheitsstaat. Auch wenn die Unabhängigkeit der Autonomen Gemeinschaften verfassungsrechtlich gesichert ist, verfügen diese über keine eigenen Staatsqualitäten, sondern besitzen lediglich abgeleitete Staatsgewalt.

Gemäß Artikel 147 der Verfassung sind die Autonomiestatute die Grundordnungen der Autonomen Gemeinschaften. Da diese aber keine Verfassungshoheit besitzen, muss bei jeder Statutänderung der Zentralstaat mitwirken. Es gibt auch kein allgemeines Homogenitätskriterium für die Autonomiestatute, die Aufteilung der Staatsaufgaben zwischen dem Zentralstaat und den Autonomen Gemeinschaften ist daher ausgesprochen komplex. Von Anfang an wiesen die Gemeinschaften unterschiedliche Zuständigkeitsniveaus auf („dispositives Prinzip“), was wiederum zu einer außerordentlich hohen Zahl an Kompetenzkonflikten vor dem Verfassungsgericht führte. In Bezug auf die Ungleichheit der Autonomen Gemeinschaften wird deshalb im Fall Spaniens auch von einem „asymmetrischen Staat“ gesprochen.

In den Jahren nach 1978 gelang es den Autonomen Gemeinschaften immer wieder, ihre Kompetenzen zu erweitern. Die Zweideutigkeiten und der Streit um Zuständigkeiten resultierten aus der wenig eindeutigen spanischen Verfassung, die zwar andeutet, dass Spanien eine „Nation von Nationen“ sei, die aber nicht zu einer deutlichen Anerkennung des plurinationalen Charakters des Staates gelangt.

## Radikalisierungstendenzen

Wenige Jahre nach den Autonomiepakten von 1992, die eine Homogenisierung der Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften erreichen sollten, begannen 1998 die peripheren Nationalismen, das gesamte System der territorialen Staatsorganisation in Frage zu stellen. Sie traten nunmehr für eine neue Interpretation der Selbstregierung ein, die sie als Souveränität oder zumindest als mit dem Zentralstaat zu teilende Souveränität deuteten. Vorreiter waren abermals das Baskenland und Katalonien. Die baskische Regierung ging dabei am weitesten: Sie schlug vor, das Baskenland in einen „mit Spanien assoziierten Freistaat“ umzuwandeln. Auch die Katalanen strebten ein neues Autonomie-

statut an, das nach vielen politischen Auseinandersetzungen 2006 schließlich verabschiedet wurde.

Seit Beginn dieses Jahrhunderts mehrten sich in verschiedenen Autonomen Gemeinschaften die Forderungen nach einer Reform der Autonomiestatute. Größere Steuerkompetenzen, eine eigene Vertretung bei den europäischen Gremien und eine Stärkung der Kooperations- und Ausgleichsmechanismen zwischen den Autonomen Gemeinschaften waren unter anderem die Ziele.

Der sozialistische Ministerpräsident José Luis Rodríguez Zapatero (Regierungschef seit 2004) machte die Frage der Reform der Autonomiestatute zu einem Kernstück seiner Regierungstätigkeit. So schuf er zur intensiveren Zusammenarbeit die „Konferenz der Präsidenten“ (Conferencia de Presidentes), ein regelmäßiges Konsultationstreffen der regionalen Regierungschefs mit dem spanischen Ministerpräsidenten. Inzwischen sind zwar noch längst nicht alle Fragen geklärt, die Überarbeitung der Autonomiestatute ist allerdings ein gutes Stück vorangekommen. So erhielt zum Beispiel Andalusien in seinem neuen Statut die Bezeichnung „Nationalität“ zugesprochen; auch die Balearen wurden als „historische Nationalität“ anerkannt. Die Kanarischen Inseln erstreben wegen ihrer „ultraperipheren Lage“ weitere Sonderrechte. Die Überarbeitung des baskischen Statuts ruht, da der Vorstoß der baskischen Regierung für eine „freie Assoziierung“ vom Parlament in Madrid abgelehnt wurde.

## Entwicklungen im Baskenland

In den Jahren der *transición* (Übergang vom Franquismus zur Demokratie, 1975 bis 1982) hatte die ETA eine Doppelstrategie entwickelt, um ihr politisches Ziel, die Unabhängigkeit des Baskenlandes, zu erreichen: Neben den Terrorismus trat der Versuch der politischen Durchsetzung der Institutionen. Der zu diesem Zweck gegründeten „Patriotischen Sozialistischen Koordinationsgruppe“ (Kordinadora Albertzale Sozialista, KAS) gehörten auch (neben der ETA selbst) die Jugendorganisation Jarrai, die nationalistische Gewerkschaft LAB und einige weitere Gruppierungen an. In den folgenden Jahren vertrat die KAS zumeist die von der ETA propagier-

ten Maximalforderungen, kämpfte aber auch für (von großen Teilen der baskischen Bevölkerung unterstützte) kurzfristige Ziele wie Zusammenlegung der baskischen Gefangenen, Amnestie oder Rückzug zentralstaatlicher Polizeikräfte aus dem Baskenland.

Seit die Autonome Region Baskenland über eine eigene Polizei verfügt (Ertzaintza, seit 1982), ist diese immer wieder Opfer von Attentaten geworden. Was früher ein Konflikt zwischen dem Baskenland und der Zentralregierung war, wurde nunmehr auch eine innerbaskische Auseinandersetzung. Lange Zeit war zum ETA-Terror geschwiegen worden, teils aus angeblichem Verständnis, teils aus Angst. In den vergangenen Jahren hat sich allerdings eine immer breitere Widerstandsfrente gegen das radikal-nationalistische Lager und dessen Gewalttaten gebildet.

Als ein Großteil der baskischen Bevölkerung die ETA-Terrorakte sichtbar verurteilte und sich vom politischen Arm der ETA, der Partei Herri Batasuna (baskisch: „Volksunion“), abzuwenden schien, andererseits die polizeilichen Maßnahmen zur Zerschlagung mehrerer ETA-Kommandos geführt hatten, änderten die separatistischen Linksnationalisten ihre Taktik. So wurden immer wieder Nachfolgeorganisationen der illegalisierten radikal-nationalistischen Parteien gegründet, die das Recht auf Selbstbestimmung des baskischen Volkes, eine demokratische Lösung des Gewaltproblems, mehr soziale Gerechtigkeit und die Vereinigung aller Basken forderten (einschließlich derer in der nur teilweise baskischen Provinz Navarra und in Frankreich).

Im Herbst 1999 sollte das Baskenproblem eine dramatische Wendung nehmen: Zum 20. Jahrestag des Erlasses des Autonomiestatuts von 1979 erklärten die nationalistischen Parteien das Statut von Gernika für beendet; die Autonomieregelung für das Baskenland wurde als oktroyierte Regelung abgelehnt, da sie „Unterordnung“ bedeute; angekündigt wurde ein „Souveränitätsprojekt“, das dem Baskenland eine gleichberechtigte Verhandlungsbasis einräumen sollte. Im Januar 2000 sprach sich der Parteitag der regierenden Baskischen Nationalistischen Partei (PNV) für eine Souveränitätspolitik neuer Art aus. Damit ließ sie 20 Jahre Politik auf der Grundlage des Autonomiestatuts hinter sich.

Im September 2002 verkündete der baskische Ministerpräsident Juan José Ibarretxe schließlich seinen Plan, den er eine „Initiative für das Zusammenleben“ nannte. Für das Baskenland sah der Plan den Status „freier Assoziation“ an Spanien vor. Der verfassungsrechtlich bedenklichste Teil des Ibarretxe-Plans bestand im baskischen Selbstbestimmungsanspruch. Das baskische Volk – so hieß es im Plan – „ist kein untergeordneter Teil des Staates“; es verfüge vielmehr über eine „originäre Souveränität“ und das „Recht, befragt zu werden, um über seine eigene Zukunft in Übereinstimmung mit dem Selbstbestimmungsrecht zu entscheiden“. Die Verfassung von 1978 übertrug die Souveränität aber „dem spanischen Volk“; außerdem proklamierte sie die „unauflöslche Einheit der spanischen Nation“, so dass Verfassungsrechtler den Ibarretxe-Plan als unvereinbar mit der spanischen Verfassung werteten. Entsprechend wurde der Plan von der überwältigenden Mehrheit der Sozialisten und Konservativen im gesamtspanischen Parlament abgelehnt.

Zwischen 2006 und 2010 änderte sich das politische Klima grundlegend: Zum einen war die Polizei mit ihren Aktionen gegen die ETA wiederholt erfolgreich und die Untergrundorganisation durch interne Spaltungen derart geschwächt, dass 2010 kein Zweifel mehr daran bestand, dass die ETA so kraftlos war wie noch nie zuvor. Zum anderen erlebte das Baskenland im Frühjahr 2009 einen historischen Politikwechsel. Die aus den Regionalwahlen geschwächt hervorgegangene PNV musste – zum ersten Mal überhaupt im Baskenland – die Regierungsgewalt an die Sozialisten abtreten, die eine von den Konservativen tolerierte Minderheitsregierung unter Ministerpräsident Patxi López bildeten. Seither ist an der baskischen Nationalismusfront Ruhe eingekehrt, das politische Leben hat sich „normalisiert“. Inzwischen sind sogar wieder spanische Flaggen an institutionellen Gebäuden zu sehen, und die Freistaats- und Referendumspläne sind von der politischen Agenda verschwunden.

## Entwicklungen in Katalonien

Während das Baskenland einen allmählichen Normalisierungsprozess durchlebte und die ständige Nationalismusanspannung nachließ, verschärfte sich die Situation in Katalo-

nien. Von den zahlreichen Statutenreformen, die zu Beginn des 21. Jahrhunderts in Angriff genommen wurden, erregte der katalanische Fall 2005 die leidenschaftlichsten Diskussionen. Nach vielen Debatten verabschiedete das katalanische Parlament schließlich am 30. September 2005 den Entwurf des neuen Autonomiestatuts mit einer Mehrheit von fast 90 Prozent. Als dieser Entwurf der Verfassungskommission des spanischen Parlaments vorgelegt wurde, stellte diese fest, dass eine ganze Reihe von Reformformulierungen nicht mit der spanischen Verfassung in Einklang zu bringen war. Es folgte eine intensive Überarbeitung des Entwurfs, die im Frühjahr 2006 abgeschlossen wurde. In den Grundfragen konnten die in Madrid regierenden Sozialisten überraschenderweise mit dem katalanischen Parteienbündnis CiU (Convergència i Unió, „Konvergenz und Union“) Übereinstimmung herstellen, was andererseits jedoch zur Entfremdung des katalanischen Koalitionspartners ERC (Esquerra Republicana de Catalunya, „Republikanische Linke Kataloniens“) von den Sozialisten führte.

Die Hauptauseinandersetzungen drehten sich um Fragen der Kompetenzzuweisung und der Finanzierung sowie um die politisch äußerst kontrovers debattierte Frage, ob Katalonien eine „Nation“ oder nur eine „Nationalität“ sei. Während die Katalanen – und zwar alle Parteien – auf der Definition als Nation bestanden, lehnten die Vertreter der Zentralregierung unter Hinweis auf die Verfassung, die diese Bezeichnung nur der spanischen Nation vorbehält, eine derartige Terminologie ab – auch in der Befürchtung, dass die Katalanen daraufhin einen eigenen Staat für ihre Nation fordern könnten. Katalanen weisen zwar darauf hin, dass sie den Begriff „Nation“ nicht primär staatspolitisch, sondern vor allem historisch-kulturell auffassen. Andererseits benutzen sie ihn aber zur Rechtfertigung weitreichender Selbstbestimmungsansprüche.

Ende März 2006 verabschiedete das spanische Parlament den Entwurf des neuen katalanischen Autonomiestatuts. Ein Vergleich der ursprünglichen Bestimmungen, wie sie im September 2005 vom katalanischen Parlament verabschiedet worden waren, mit der schließlich erzielten Endfassung lässt die Hauptdivergenzen zwischen den nationalistischen Parteien Kataloniens und den gesamtstaatlich orientierten Sozialisten erken-

nen: Im Bereich des Symbolischen hatte der ursprüngliche katalanische Statutentwurf formuliert: „Katalonien ist eine Nation.“ Die Endfassung des Textes lautete demgegenüber: „Katalonien als Nationalität übt seine Selbstregierung in der Form einer Autonomien Gemeinschaft in Übereinstimmung mit der Verfassung und mit dem vorliegenden Statut aus, das seine grundlegende Identitätsnorm darstellt.“ Der Begriff „Nation“ kommt nur noch in der Präambel vor, in der es heißt: „Das Parlament Kataloniens hat sich das Fühlen und Wollen der Bürger Kataloniens zu eigen gemacht und mit großer Mehrheit Katalonien als Nation definiert. Die spanische Verfassung erkennt in ihrem zweiten Artikel die nationale Realität Kataloniens als eine Nationalität an.“ Gestrichen wurde auch die Formulierung: „Katalonien hält Spanien für einen plurinationalen Staat.“ Nach langen Debatten akzeptierte die PSOE schließlich, dass die Symbole Kataloniens als „national“ bezeichnet werden. Artikel 8 heißt daher: „Katalonien, das in Artikel 1 als Nationalität definiert wird, hat als nationale Symbole die Flagge, den Feiertag und die Hymne.“

Ein weiterer Stein des Anstoßes war (und ist) immer wieder die Sprachpolitik. Gerade auf diesem Gebiet reklamiert Katalonien Souveränität, was dazu führt, dass die nordöstliche Region katalanische Sprachnormen in der Verwaltung und im öffentlichen Leben rigide durchsetzt und außerdem versucht, das Katalanische in den Rang einer offiziellen EU-Sprache erheben zu lassen. In der Praxis stoßen die katalanische Sprachpolitik und der Anspruch zum Beispiel der kastilisch-andalusischen Zuwanderer, ihre Kinder auf Kastilisch unterrichten zu lassen, aufeinander und führen zu erheblichen Konflikten. Vor diesem Hintergrund wurde die Debatte über die Regelung der Sprachenfrage im neuen Statut mit besonderem Interesse verfolgt. Im katalanischen Entwurf hatte es geheißen: „Alle Personen in Katalonien haben das Recht, die beiden offiziellen Sprachen Katalanisch und Spanisch zu benutzen sowie das Recht und die Pflicht, sie zu kennen.“ In der überarbeiteten Endfassung hieß es: „Alle Personen haben das Recht, die beiden offiziellen Sprachen zu benutzen“, und die Bürger „haben das Recht und die Pflicht, sie zu kennen.“ Allerdings dürfe es „wegen des Gebrauchs der einen oder der anderen Sprache“ zu keiner Diskriminierung kommen. Zur Gleichrangigkeit

der Sprachen heißt es: „Das Katalanische ist die offizielle Sprache Kataloniens“; „auch das Kastilische ist offizielle Sprache.“<sup>18</sup>

Die Diskussion über die Reform des katalanischen Autonomiestatuts hielt die spanische Politik viele Monate lang in Atem. Dass schließlich ein Kompromiss gefunden werden konnte, der eine klare parlamentarische Mehrheit erlangte, wurde von (fast) allen politischen Lagern als Erfolg bezeichnet. Lange konnten sich die Katalanen allerdings nicht an ihrem neuen Autonomiestatut erfreuen. Die oppositionelle Volkspartei stellte nämlich vor dem Verfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit von nicht weniger als 114 (der insgesamt 223) Artikel des neuen Statuts in Frage. Das von Flügelkämpfen geschwächte Verfassungsgericht benötigte ganze vier Jahre, bis es schließlich Mitte 2010 ein Urteil fällte: Der weitaus größte Teil des neuen Autonomiestatuts wurde für verfassungsgemäß erklärt, aber an einigen ganz empfindlichen Stellen wurden die Grenzen aufgezeigt, die Autonomiestatute nicht überschreiten dürfen: So wurde der Begriff „Nation“ in der Präambel für „rechtlich bedeutungslos“ erklärt, und bei der „bevorzugten Stellung“ des Katalanischen als offizielle Sprache sowie der Justiz- und Steuerhoheit der Region wurden Einschränkungen verfügt.

Alle in Katalonien vertretenen Parteien – auch die dort regierenden Sozialisten – reagierten empört auf den Richterspruch. Am 10. Juli 2010 demonstrierten über eine Million Menschen in Barcelona gegen das Urteil. Besorgt wiesen politische Beobachter darauf hin, dass durch diese Entwicklung die Unabhängigkeitsbestrebungen in Katalonien zunehmen würden. Das Urteil des Verfassungsgerichts hat somit das Problem des katalanischen Nationalismus einer Lösung nicht näher gebracht; es hat vielmehr die Spannungen verschärft.

## Schlussbemerkung

Die Einrichtung einer mittleren Koordinations- und Politikebene in Form der Auto-

<sup>18</sup> Die Entwicklung der Nationalismusproblematik im vergangenen Jahrzehnt ist zusammengefasst bei Walther L. Bernecker, *Geschichte Spaniens im 20. Jahrhundert*, München 2010, S. 320–330.

nomen Gemeinschaftsregierungen hat einen wichtigen Beitrag zum friedlichen Übergang Spaniens in die Demokratie geleistet, entspricht darüber hinaus dem Bedürfnis einer entwickelten Gesellschaft nach Dezentralisierung oder Regionalisierung (unabhängig von den Forderungen regionalistischer oder nationalistischer Bewegungen). Zum ersten Mal in der Geschichte des Landes schien – trotz aller fortbestehenden Probleme – ein friedlicher und ausgehandelter Ausgleich zwischen Zentralstaat und Regionen möglich zu sein. An eine Abschaffung des erreichten Autonomiemodells denkt in Spanien heute niemand; die große Mehrheit der Bevölkerung ist auch – sieht man von den konfliktiven Regionen Baskenland und Katalonien ab – mit dem Grad an erreichter Selbstverwaltung im Wesentlichen einverstanden. Der Hauptzweck der nationalistischen Bewegungen, das Überleben der jeweiligen Identität zu sichern, dürfte erreicht sein. Das Fortbestehen der baskischen, katalanischen oder galicischen Nationalität ist durch die Existenz von Regierungen und Institutionen sichergestellt, die über weit mehr Kompetenzen verfügen, als je eine nicht-zentralstaatliche Exekutive hatte. Wenn das Ziel von Nationalismus darin besteht, die Selbstregierung der eigenen Ethnie zu erlangen, um das Überleben der kollektiven Identität sicherzustellen,<sup>19</sup> dann waren die verschiedenen nationalistischen Bewegungen im spanischen Staat zweifellos erfolgreich.

Der spanische „Staat der Autonomien“ hat in den vergangenen drei Jahrzehnten trotz vieler offener Fragen erkennen lassen, dass auch in einem Europa der alten, neuen Nationalismen multikulturelle und multinationale demokratische Staaten eine Chance haben können. Damit es aber unter derartigen Umständen zu einem friedlichen Miteinander kommt, müssen die Staaten ihr Bestreben aufgeben, „Nationalstaaten“ im klassischen, aus dem 19. Jahrhundert stammenden Sinne des Wortes zu sein; die staatlichen Nationalbewegungen wiederum sollten ihre sämtlichen Energien nicht unbedingt auf die Erreichung eines eigenstaatlichen Gehäuses verlegen.

<sup>19</sup> Vgl. Ernest Gellner, *Nations and Nationalism*, Ithaca 1983.

# Die spanische EU-Ratspräsidentschaft 2010 – eine Bilanz

Vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon waren die halbjährlich rotierenden Ratspräsidentschaften der Europäischen

**Deniz Devrim**

M. A., geb. 1980; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Barcelona Centre for International Affairs, Elisabets 12, 08001 Barcelona/Spain. ddevrim-associate@cidob.org

Union (EU) eine gute Gelegenheit für das jeweils präsidierende Land, nationale Prioritäten auf die europäische Tagesordnung zu setzen. Erfolg oder Misserfolg wurde dabei an der Umsetzung der vorgegebenen Ziele gemessen. Eine besondere Rolle spielten hier Initiativen im Bereich der EU-Außenpolitik. Die Analyse der spanischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2010 macht deutlich, dass zukünftige EU-Vorsitze nach neuen Kriterien bewertet werden müssen. Durch den am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Lissabonner Reformvertrag ist erstmals ein ständiger Präsident des Europäischen Rats sowie eine Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik eingeführt und somit der rotierenden Ratspräsidentschaft eine neue Rolle gegeben worden, die ihre Gestaltungsmöglichkeiten einschränkt.

Zwar übernahm Spanien am 1. Januar 2010 bereits zum vierten Mal seit seiner 25-jährigen EG/EU-Mitgliedschaft den Ratsvorsitz, aber diesmal mit einem entscheidenden Unterschied: Als erstes Land, das den rotierenden EU-Vorsitz nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags inne hat, stand Spanien vor der Herausforderung, in einem Übergangsprozess die neue Funktion der EU-Ratspräsidentschaften mitzugestalten und einen *modus vivendi* mit den neuen Führungämtern einzuleiten. Erschwert wurde diese Aufgabe durch die anhaltende internationale Finanz- und Wirtschaftskrise, deren Bewältigung zur mit Abstand wichtigsten Priorität geworden war. Als eines der von der Krise am stärksten betroffenen EU-Mitgliedsländer war es Spanien jedoch nicht möglich, eine führende Rol-

le bei der Suche nach Auswegen aus den wirtschaftlichen Verwerfungen einzunehmen.

## Neue Rolle der rotierenden EU-Vorsitze

Die neue EU-Führungsstruktur sieht wie folgt aus: Der Belgier Herman van Rompuy, der erste ständige Präsident des Europäischen Rats, steht dem Lissabonner Vertrag zufolge über der rotierenden Ratspräsidentschaft. Er soll in den zweieinhalb Jahren seiner Amtszeit für Kontinuität in der Arbeit des Europäischen Rats sorgen. Die bis dahin von der rotierenden Präsidentschaft geleiteten Gipfeltreffen werden in Abstimmung mit dem Kommissionspräsidenten von ihm vorbereitet und geleitet. Außer dem Europäischen Rat und dem Außenministerrat – dem die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, vorsitzt – werden die Fachräte und der Rat für Allgemeine Angelegenheiten weiterhin vom rotierenden Vorsitz geleitet. Dem ständigen Präsidenten fällt ferner die Aufgabe zu, Konsens zwischen den 27 Staats- und Regierungschefs herzustellen. Er vertritt den Rat gegenüber dem Europäischen Parlament und erstattet diesem nach den Gipfeltreffen Bericht. Schließlich repräsentiert er die EU in Fragen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

In dieser neuen Ordnung teilen sich die neuen ständigen Organe und die rotierende Präsidentschaft die Kompetenzen des Europäischen Rats.<sup>1</sup> Obwohl der ständige Präsident und die Hohe Vertreterin bei Antritt der spanischen Präsidentschaft bereits einen Monat im Amt waren, musste die Position der spanischen Regierung neben diesen in der Praxis erst noch definiert werden. Präsident van Rompuy setzte gleich zu Anfang des spanischen Vorsitzes sein Recht auf Federführung der Gipfeltreffen durch. Der ursprünglichen Protagonistenrolle beraubt, wollte Spanien dennoch einen wichtigen Part spielen, betonte aber gleichzeitig, die neuen Führungspositionen unterstützen zu wollen und versuchte so, dem Verdacht auf einen Wettbewerb um das EU-Rampenlicht vorzubeugen.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Daniela Kietz/Nicolai von Ondarza, Willkommen in der Lissabonner Wirklichkeit, SWP-Aktuell, März 2010, S. 2.

<sup>2</sup> Vgl. Luis R. Aizpeolea, La Europa a tres arranca a la defensiva, in: El País vom 9.1.2010, S. 10.

## Ambitionierte Ziele

Trotz dieser zurückhaltenden Position war die Agenda Spaniens für den sechsmonatigen Vorsitz ambitioniert.<sup>¶</sup> Dabei darf nicht unerwähnt bleiben, dass Spanien die Ausrichtung seiner Ratspräsidentschaft zu einem Zeitpunkt definierte, an dem noch nicht klar war, ob es den EU-Vorsitz bereits auf Grundlage des Lissabonner Vertrags führen würde. Dies stellte sich erst kurz vor Beginn seiner Präsidentschaft heraus, nachdem der Vertrag durch alle Mitgliedstaaten ratifiziert worden war.

Die drei bisherigen EU-Ratspräsidentschaften (1989, 1995, 2002) hatte Spanien dazu genutzt, seine europäische Gesinnung unter Beweis zu stellen und gleichzeitig nationale Prioritäten auf die europäische Tagesordnung zu setzen. Auch die Vorbereitungen der vierten Präsidentschaft waren durch diese Ziele geprägt. Folgende vier Themen sollten die Agenda bestimmen: die Umsetzung des Lissabonner Vertrags, die Bekämpfung der Folgen der Wirtschaftskrise, die Stärkung der Rechte der europäischen Bürgerinnen und Bürger unter besonderer Berücksichtigung von Gleichberechtigungsfragen sowie die Stärkung der Rolle der EU in der Welt als global player.<sup>¶</sup> Spanien wurde wiederholt vorgeworfen, dass diese sehr allgemein gehaltenen Ziele zu ambitioniert seien für ein Land, das in den Augen seiner europäischen Partner durch die Wirtschaftskrise zu geschwächt war.<sup>¶</sup> Auch wurde bemängelt, dass das Ziel der spanischen Präsidentschaft, „mit neun oder zehn Gipfeln ins Guinness-Buch der Rekorde einzutreten“, wie es der Staatssekretär für EU-Angelegenheiten Diego López Garrido formulierte,<sup>¶</sup> nicht im Ein-

<sup>¶</sup> Vgl. Andreu Missé, Los retos de la presidencia española de la UE. Zapatero preside la UE con la salida de la crisis como objetivo, in: El País vom 2. 1. 2010, S. 10.

<sup>¶</sup> Vgl. Programme for the Spanish Presidency of the Council of the EU, online: [www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/programa\\_EN.pdf](http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/programa_EN.pdf) (24. 7. 2010).

<sup>¶</sup> Vgl. José I. Torreblanca, Una España confusa en una europa desorientada, 19. 1. 2010, online: [www.presidenciaenlasombra.es](http://www.presidenciaenlasombra.es) (27. 7. 2010); ders., El futuro de Europa. Aburrámonos todos, in: El País vom 11. 1. 2010, S. 2; A stumbling Spain must guide Europe, in: Financial Times vom 5. 1. 2010.

<sup>¶</sup> Vgl. Spanische EU-Präsidentschaft „wird Präzedenzfälle schaffen“, 9. 12. 2009, online: [www.euractiv.com/de/prioritaten/spanische-eu-prsidentschaft-prazedenzfalle-schaffen/article-188135](http://www.euractiv.com/de/prioritaten/spanische-eu-prsidentschaft-prazedenzfalle-schaffen/article-188135) (27. 7. 2010).

klang mit den neuen Zuständigkeiten nach dem Vertrag von Lissabon stünde.

## Übergangsregeln

Obwohl die spanische Regierung betonte, dass sie in der Außenpolitik im Sinne des Reformvertrags die zweitrangige Rolle hinter der Hohen Vertreterin akzeptierte, handelte sie vor Beginn ihres Vorsitzes verschiedene Übergangsregeln aus, durch die bestimmte Kompetenzen beim spanischen diplomatischen Dienst verblieben. So wurden die Außenvertretungen in den südamerikanischen Ländern vorerst nicht von „Delegation der Europäischen Kommission“ in „Delegation der Europäischen Union“ umgetauft, so wie es der Lissabonner Vertrag eigentlich für alle Auslandsvertretungen vorsieht. Dadurch konnte sich Spanien Kompetenzen im Bereich seiner außenpolitischen Prioritäten sichern, die dem rotierenden Vorsitz eigentlich nicht mehr zustanden. Gleichzeitig konnte es dadurch einer noch nicht richtig eingespielten neuen „EU-Maschinerie“ unter die Arme greifen.

Auch handelte die spanische Regierung aus, einige der Gipfel mit anderen Regionen und Drittstaaten, die laut Lissabonner Vertrag nur noch in Brüssel stattfinden sollten, in Spanien abzuhalten und hoffte dadurch, sich ein gewisses Prestige in der internationalen Arena zu sichern. So war vorgesehen, dass Ministerpräsident José Luis Rodríguez Zapatero mit dem ständigen Präsidenten gemeinsam die Schirmherrschaft – nicht jedoch den Vorsitz – des EU-Lateinamerika/Karibik-Gipfels, des letztendlich vertagten Gipfels zur Union für das Mittelmeer (UfM) und des von den USA abgesagten EU-USA-Gipfels einnehmen sollte.

## Innenpolitischer Kontext und Wirtschaftskrise

Nicht nur die Neuerungen des Lissabonner Vertrags schwächten Spaniens Führungskraft, sondern vor allem die Wirtschaftskrise. Die Krise in Griechenland und die weit verbreitete Annahme, dass diese auch auf Spanien übergreifen könne, bestimmten die politische Agenda maßgeblich und stellten viele

Vorhaben in den Schatten.<sup>7</sup> Mit einem Haushaltsdefizit, das 2009 elf Prozent überstieg, und einer Arbeitslosigkeit, die noch heute bei über 20 Prozent liegt, war Spanien während seines EU-Vorsitzes breiter Kritik ausgesetzt. Ministerpräsident Zapatero wurde von seinen europäischen Kollegen, den EU-Finanzministern und auch von US-Präsident Barack Obama dazu aufgefordert, drastische Einsparungen einzuleiten, was Spaniens Position auf der europäischen Bühne zusätzlich schwächte. Auch in der internationalen Presse hagelte es Kritik. Derartig angeschlagen, war Spanien nicht in der Lage, auf der EU-Ebene in den Debatten um Lösungsansätze aus der Krise eine führende Rolle einzunehmen. Vielmehr sah es sich gezwungen, auf die Forderungen der EU-Partner hinsichtlich der in Spanien einzuleitenden Maßnahmen zu reagieren und die Führung der Debatte anderen Staaten wie Frankreich oder Deutschland zu überlassen.

Die Wirtschaftskrise trug auch dazu bei, dass sich der seit Jahrzehnten gepflegte Konflikt zwischen den beiden spanischen Volksparteien, der derzeit regierenden sozialistischen PSOE und der konservativen Partido Popular (PP) erheblich verschärfte. So ließen etwa die PP und andere Oppositionsparteien jegliche Kompromissbereitschaft vermissen.

Um das Budgetdefizit bis 2013 wieder auf bzw. unter die im Maastrichter Vertrag vereinbarte Drei-Prozent-Grenze zu senken, kündigte Zapatero im Mai 2010 drastische Einsparungen an. Das Sparprogramm – ein 15-Milliarden-Euro-Paket, das eine fünfprozentige Kürzung des Gehalts öffentlich Bediensteter sowie ein Einfrieren der Renten im Jahr 2011 beinhaltet – isolierte die Regierung und ließ Aufforderungen zum sofortigen Rücktritt aus Oppositionskreisen laut werden.<sup>8</sup> Außer der PSOE war keine der im Parlament vertretenen Parteien bereit, für die unpopulären Maßnahmen der Regierung zu stimmen – letztlich fand sich eine Mehrheit von nur einer Stimme.<sup>9</sup> Der Mangel an

<sup>7</sup> Vgl. Armando García Schmidt, Spain and the end of European illusions, Bertelsmann Stiftung Spotlight Europe, Juni 2010.

<sup>8</sup> Vgl. Javier Cáceres, Zapateros Dilemma, in: Süddeutsche Zeitung vom 17.5.2010, S. 19; Zapatero's cuts. Spain's prime minister reluctantly embraces fiscal austerity, in: The Economist vom 20.5.2010.

<sup>9</sup> Vgl. Katalanen retten Zapatero, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28.5.2010.

Zusammenarbeit in einer so ernsten Wirtschaftskrise ist jedoch zum großen Teil auf wahltaktische Gründe zurückzuführen. So hofft die PP, dass die sozialistische Regierung spätestens bei der Debatte um den Staatshaushalt im Herbst 2010 scheitern und dies zu Neuwahlen führen wird. Obwohl die EU-Partner, der Internationale Währungsfonds und US-Präsident Obama die wirtschafts- und sozialpolitische Kehrtwende Zapateros begrüßten, blieb dieser innenpolitisch geschwächt.

## Spaniens außenpolitische Agenda

Die Ausrichtung der spanischen Außenpolitik und seine Rolle in der erweiterten EU waren bereits vor Beginn der Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2009 Teil einer öffentlichen Debatte, an der sich auch Außenminister Miguel Ángel Moratinos aktiv beteiligte. Politische Analysten machten den mangelnden Einfluss Spaniens in der EU, das undeutliche Profil in der Außenpolitik sowie die fehlende Teilnahme an wichtigen Debatten auf EU-Ebene Ministerpräsident Zapatero zum Vorwurf.<sup>10</sup> Daraufhin formulierte Außenminister Moratinos im Herbst 2009 detailliert die Ziele und den Entscheidungsrahmen der spanischen Außenpolitik. Im Mittelpunkt sah er dabei Europa, Lateinamerika, den Mittelmeerraum sowie die Beziehungen zu den USA. Die Stärkung multilateraler Strukturen nannte er den „Fußabdruck“ Zapateros.<sup>11</sup> Die beiden regionalen Schwerpunkte Mittelmeer und Lateinamerika fanden durch den EU-Lateinamerika/Karibik-Gipfel sowie den geplanten und dann vertagten Mittelmeergipfel ihren Platz auf der Agenda des spanischen EU-Vorsitzes.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Vgl. José María de Areilza/José Ignacio Torrelblanca, Diagnóstico diferencial, in: Foreign Policy Ed. española, 33 (2009) Junio/Julio, S. 28–36; Charles Grant, ¿Por qué pesa poco España?, in: ABC vom 8.5.2009.

<sup>11</sup> Vgl. Miguel Ángel Moratinos, Diagnosis y política exterior, in: Política Exterior, 131 (2009) Sept./Oct., S. 83–96.

<sup>12</sup> Vgl. Spanish Foreign Minister, Miguel Ángel Moratinos, sets out priorities of Spanish Presidency of EU before EP, 4.2.2010, online: [www.eu2010.es/en/documentosynoticias/noticias/Febo4\\_moratinos.html](http://www.eu2010.es/en/documentosynoticias/noticias/Febo4_moratinos.html) (24.7.2010).

## Brücke zu Lateinamerika

Begründet durch seine historischen Erfahrungen und seine Expertise sieht Spanien sich selbst als natürliche Brücke zu Lateinamerika. Den seit Jahren stagnierenden Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika beabsichtigte Spanien im Rahmen seines EU-Vorsitzes einen neuen Anstoß zu geben. Da der Madrider Gipfel im Mai 2010 allerdings zeitlich mit der Forderung der EU-Partner nach einem Sparprogramm, den durch die spanische Regierung angekündigten Sparmaßnahmen und der dadurch ausgelösten innenpolitischen Krise zusammenfiel, war es für Ministerpräsident Zapatero schwierig, Führung zu zeigen. Ein Assoziierungsabkommen zwischen der EU und den zentralamerikanischen Staaten, Freihandelsabkommen zwischen der EU und Kolumbien bzw. Peru sowie die Ankündigung der Wiederaufnahme der seit 2004 stockenden Verhandlungen für ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und dem Mercosur<sup>13</sup> können zu den konkretesten Ergebnissen der spanischen Ratspräsidentschaft gezählt werden. Ferner einigten sich die Partner auf die Gründung einer EU-Lateinamerika/Karibik-Stiftung, die Strategien für eine verstärkte bilaterale Partnerschaft entwickeln soll.

Obwohl die spanische Regierung den Madrider Gipfel – besonders vor dem Hintergrund der fehlenden Ergebnisse im vergangenen Jahrzehnt – als Erfolg interpretierte, wurde der Gipfel nicht zu dem großen politischen Coup, den die spanische Regierung sich erhofft hatte.<sup>14</sup> Schon im Vorfeld war Spanien mit einem diplomatischen Problem konfrontiert, da eine Diskussion um die Teilnahme des Präsidenten von Honduras, Porfirio Lobo, entbrannte. Brasilien und andere Staaten hatten angedroht, nicht an dem Gipfel teilzunehmen, da sie die Legitimität der nach einem Militärputsch gewählten Regierung Lobo nicht anerkennen. Obwohl Ministerpräsident Zapatero Lobo vom Haupttreffen auslud, um

<sup>13</sup> Mercosur steht kurz für Mercado Común del Sur (Gemeinsamer Markt des Südens), dem als Vollmitglieder Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay angehören.

<sup>14</sup> Vgl. Soledad Gallego-Díaz, *América Latina amenaza con boicotear la cumbre con Europa en Madrid*, in: *El País* vom 6. 5. 2010, S. 6; Rafael Minder, *Spain's luster dims at EU-Latin American talks*, in: *International Herald Tribune* vom 19. 5. 2010.

den Gipfel nicht scheitern zu lassen, blieben einige lateinamerikanische Staatschefs fern.

## Mittelmeerdimension

Neben dem EU-Lateinamerika/Karibik-Gipfel sollte der Mittelmeer-Gipfel im Juni 2010 in Barcelona ein weiterer Höhepunkt des spanischen Vorsitzes werden.<sup>15</sup> Die Vertagung des Gipfels aufgrund der Konflikte in der Region und insbesondere der Diskussion um die angedrohte Absage Ägyptens und Syriens im Falle der Anwesenheit des israelischen Außenministers Avigdor Lieberman war ein herber Rückschlag für die spanische Regierung. Der Gipfel soll nun im November 2010 nachgeholt werden.

Es lag nicht in der Hand Spaniens, während seines sechsmonatigen EU-Vorsitzes die komplexen Probleme in diesem konfliktbeladenen regionalen Kontext zu beseitigen. Das vorläufige Scheitern des Gipfels ist daher weniger auf Spanien zurückzuführen, als vielmehr auf die fehlende Flexibilität der Partner, um konstruktive Auswege aus den Konflikten zu suchen. Zwar konnte Spanien durch den Aufbau des Sekretariats in Barcelona, durch die Unterstützung der Euromediterranen Regionalen und Lokalen Versammlung (ARLEM) sowie verschiedener zivilgesellschaftlicher Foren Fortschritte machen. Das Ziel, der UfM während der spanischen Ratspräsidentschaft einen wichtigen politischen Impuls zu geben, konnte jedoch nicht erreicht werden. Auch die zahlreichen Reisen des Außenministers Moratinos in den Nahen Osten während der Präsidentschaft haben das Interesse der spanischen Diplomatie am Friedensprozess unterstrichen. Allerdings hat sich dieser Aktivismus nicht in einem stärkeren Engagement der EU für eine Entspannung der Konflikte niedergeschlagen.

## Stärkung der Rechte der EU-Bürger

Ein weiterer Schwerpunkt des spanischen Vorsitzes lag auf der Stärkung der Rechte der europäischen Bürgerinnen und Bürger. Dies beinhaltete die direkte politische Partizipation, die soziale Agenda und Themen im Bereich

<sup>15</sup> Vgl. Luis Izquierdo, Diego López Garrido: „El eje mediterráneo es prioridad absoluta“, in: *La Vanguardia* vom 19. 10. 2009.

Justiz und Inneres. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die Europäische Bürgerinitiative geschaffen, durch die EU-Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit gegeben wird, sich direkt an der Politikgestaltung zu beteiligen. Der Erfolg der spanischen Präsidentschaft lag darin, Druck auf die Kommission ausgeübt zu haben, damit diese einen Vorschlag für die Verordnung zur Bürgerinitiative einreicht, den sie Ende März 2010 vorstellte.<sup>16</sup>

Seit seinem Amtsantritt hat es sich Ministerpräsident Zapatero zudem zur Aufgabe gemacht, häusliche Gewalt zu bekämpfen. Spanien machte dieses Thema zu einem europäischen, indem es die Einrichtung einer europäischen Beobachtungsstelle gegen häusliche Gewalt zum Ziel seines EU-Vorsitzes erklärte.<sup>17</sup> Die europäische Beobachtungsstelle sowie eine europaweit einheitliche Telefon-Hotline für Opfer häuslicher Gewalt wurden vorangebracht, allerdings erregte keine der beiden Maßnahmen großes öffentliches Aufsehen.

## Beitrag für die Zukunft der EU

Die spanische Regierung begann ihren Vorsitz mit ambitionierten Zielen. Allerdings wurde im Laufe der sechs Monate klar, dass sich die rotierenden EU-Vorsitze zu etwas ganz neuem entwickeln würden, insbesondere was groß angelegte Initiativen im Bereich der Außenpolitik angeht. Spanien hatte sich Großes vorgenommen, musste sich letztendlich aber mit der administrativen Vorbereitung im Hintergrund zufrieden geben. Die wichtigsten Gipfel wurden entweder abgesagt (EU-USA), verschoben (UfM) oder wären fast gescheitert (EU-Lateinamerika/Karibik). Die erfolgreicherer Treffen und Gipfel waren entweder in der Hand des ständigen Ratspräsidenten oder der Hohen Vertreterin, oder aber sie fanden keine große Wirksamkeit

<sup>16</sup> Vgl. Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative, SEK(2010) 370, Brüssel, 31.3.2010, 2010/0074 (COD), online: [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/citizens\\_initiative/docs/com\\_2010\\_119\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2010_119_de.pdf); Ignacio Molina, 25 años después del Tratado de Adhesión: España ya no es un problema pero Europa sí sigue siendo la solución, Real Instituto Elcano, ARI 95/2010, 11.6.2010.

<sup>17</sup> Vgl. Cornelia Derichsweiler, Spanische Offensive gegen häusliche Gewalt, in: Neue Zürcher Zeitung vom 1.2.2010.

in der Öffentlichkeit. Die gescheiterten und vertagten Gipfel wurden zu einer großen Enttäuschung für die spanische Regierung, zeigten aber gleichzeitig, dass die Gründe für den Erfolg oder Misserfolg von EU-Gipfeln mit anderen Regionen nicht in der Kontrolle der Ratspräsidentschaft liegen, sondern durch Umstände der globalen Politik bestimmt werden. Ironischerweise haben die gescheiterten Gipfel auch einen wichtigen Beitrag für die Zukunft der EU geleistet. Sie haben verdeutlicht, dass die rotierenden EU-Vorsitze im Bereich der EU-Außenpolitik definitiv eine zweitrangige Rolle spielen werden.<sup>18</sup>

Während seiner Ratspräsidentschaft kam Spanien eine Schlüsselrolle bei der Festlegung des Verhältnisses der verschiedenen EU-Institutionen untereinander nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags zu. Die spanische Regierung hatte sich die Umsetzung des neuen Vertrags und die Unterstützung Herman van Rompuys und Catherine Ashton in der Etablierung ihrer neuen Ämter zu einem der Hauptziele gemacht. Politisch gesehen war dies eine große Herausforderung. Für keines der EU-Länder wäre die Anerkennung der verlorenen Sichtbarkeit bei gleichzeitiger Wahrung des richtigen Maßes an Aktivismus ein einfacher Schritt gewesen. Positiv zu bewerten ist, dass es keine großen Kompetenzstreitigkeiten zwischen Ministerpräsident Zapatero und den neuen ständigen EU-Posten gegeben hat. Somit kann Spanien zugute gehalten werden, einen sanften Übergang in das neue Vertragssystem eingeleitet zu haben. Insofern war es ein glücklicher Zufall, dass Spanien zu Beginn des neuen Vertragswerks den rotierenden Vorsitz einnahm. Es ist anzunehmen, dass Mitgliedstaaten wie Frankreich oder Deutschland auf mehr Gestaltungsraum bestanden hätten. Die spanische Regierung ist dem Ziel, den permanenten EU-Posten die Führungsrolle zu überlassen, weitgehend gerecht geworden.

## Das Feld der rotierenden Ratspräsidentschaften: EU-Innenpolitik

Die EU-Außenpolitik wird künftig nicht mehr auf der Basis der sechsmonatigen Rats-

<sup>18</sup> Vgl. Carme Colomina/Deniz Devrim/Laia Mestres/Eduard Soler i Lecha, Una presidencia rotatoria menguante: El difícil papel de España, Nota Internacional CIDOB, Juli 2010.

präsidentschaften formuliert werden. Hatten die EU-Vorsitze noch vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon die Möglichkeit, Initiative im Bereich der Außenpolitik zu zeigen, so wird diese Aufgabe nun durch den ständigen Präsidenten und die Hohe Vertreterin wahrgenommen. Im Gegensatz zu früheren Vorsitzen hatte Spanien aufgrund dieser neuen Rollenverteilung wenige Gestaltungsmöglichkeiten. Europa als globalen Akteur zu stärken hatte Spanien zwar zu einem wichtigen Ziel erklärt, aber die institutionellen Neuerungen haben Spanien in eine zweitrangige Rolle auf diesem Gebiet gedrängt.

Der Vertrag von Lissabon beinhaltet, dass eine Neuausrichtung der Rolle der rotierenden Präsidentschaften gefordert ist. So wird es zukünftig vor allem Aufgabe der sechsmonatigen Vorsitze sein, sich auf die interne Dimension der EU zu konzentrieren. Die Minister der Regierung des präsidierenden Mitgliedstaates werden weiterhin den Vorsitz der Ministerräte führen (den Außenministerrat ausgenommen). Ferner wird das jeweilige Staatsoberhaupt vor dem Europäischen Parlament am Anfang und am Ende jeder Präsidentschaft einen Bericht abgeben. Diesen Auftritt im EP sollte jedes Land als Gelegenheit wahrnehmen, um Führungsstärke im europäischen Integrationsprozess zu zeigen.

Die zukünftige Rolle der rotierenden Vorsitze sollte dennoch nicht unterschätzt werden. Für ein gutes Funktionieren der EU ist eine gute Koordinierung der Fachministerräte unabdingbar und verdient Sichtbarkeit im europäischen Institutionengefüge. Diese Binnenwirkung der nationalen Präsidentschaften sollte deswegen aktiv unterstützt werden. Die Tatsache, dass sich die rotierenden Vorsitze künftig stärker auf die Entwicklung der EU im Innern konzentrieren werden müssen, könnte ein Anstoß für sie sein, sich neben der Organisation der Fachministerräte stärker als bisher auf die Kommunikation mit der eigenen, nationalen und der europäischen Öffentlichkeit zu konzentrieren.

Die spanische Regierung setzte auf einen Ratsvorsitz mit globaler Ausrichtung, jedoch konnten wichtige Erwartungen nicht erfüllt werden. In einigen Fällen tendierte Spanien dazu, im Namen der gesamten EU zu sprechen, wie zu Vor-Lissabon-Zeiten. Allerdings muss dabei berücksichtigt werden, dass

die Lissabonner EU noch in ihren Anfängen steckt und die EU sich oftmals schwer tut, ihre Rolle in einem sich wandelnden internationalen System zu definieren. Wenn man sich also die Frage stellt, ob Spanien seine Ziele als EU-Ratsvorsitz nun erreicht hat, so muss man feststellen, dass die Schwerpunkte im Bereich der Außenpolitik nicht mehr im Kompetenzbereich Spaniens lagen und demnach von vornherein verfehlt waren. Sie wurden den neuen Gegebenheiten nicht gerecht, weil die außenpolitische Agenda der EU nicht mehr von den Mitgliedstaaten aus bestimmt werden soll, die temporär die technische Koordinierung der „europäischen Maschinerie“ übernehmen, sondern von ständigen Funktionsträgern.

Fest steht, dass die rotierenden Ratspräsidentschaften nicht mehr nach herkömmlichen Kriterien bewertet werden können. Die Anforderungen an zukünftige EU-Vorsitze müssen die Frage nach Fortschritten bei der Umsetzung der langfristigen europäischen Politikagenda zum Kriterium machen. Die Herausforderung für rotierende Ratspräsidentschaften wird darin liegen, nationale Interessen mit den generellen Herausforderungen der EU im Zusammenhang zu sehen. Um weiterhin Einfluss auf die außenpolitische Strategie der EU ausüben zu können, werden Mitgliedstaaten nicht mehr auf ihren turnusgemäßen Vorsitz warten, sondern auf die langfristige Zusammenarbeit mit der Kommission, dem Parlament, dem ständigen Präsidenten, der Hohen Vertreterin sowie auf Allianzen mit anderen Mitgliedstaaten setzen müssen.

Spanien wollte Impuls- und Ideengeber sein, konnte jedoch keine führende Rolle in aktuellen Debatten einnehmen, in erster Linie in jenen über die Wirtschaftskrise. Die Stimme von Ministerpräsident Zapatero wurde während des spanischen Vorsitzes auf der internationalen Bühne kaum gehört. Nichtsdestotrotz hat Spanien einen wichtigen Beitrag zur europäischen Integration geleistet, indem es den Übergang in ein neues institutionelles System unterstützt hat. In dieser Hinsicht blieb Spanien dem Geist des neuen Vertrags treu, was kein geringer Beitrag für eine besser funktionierende EU ist.

Matthias Jäger

# Bröckelt die „geistige Reserve des Okzidents“?

Für den Vatikan ist Spanien die Feuerprobe für das zukünftige Verhältnis von Staat und Kirche in Europa.“ Derart kategorisch

**Matthias Jäger**

M.A., geb. 1975; Studium der Rechtswissenschaften und Spanien- und Lateinamerikastudien in Freiburg, Mexikostadt, Bielefeld und Madrid; Projektmanager bei der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh; derzeit berufsbegleitende Promotion zur Religionsfreiheit in Spanien.  
matthias.jaeger@bertelsmann-stiftung.de

urteilte die „New York Times“ zu Beginn vergangenen Jahres, und auch andere Stimmen sehen Spanien schon als „Anführer einer laizistischen Kulturrevolution in Europa“.† Angesichts einer unübersichtlichen religionspolitischen Großwetterlage auf dem Kontinent, die zwischen Schweizer

Minarett-Verbot und Straßburger Kreuzifix-Urteil viel Raum für Spekulationen lässt, fragen sich einige Beobachter: Zeigt die Entwicklung in Spanien, welche Rolle die Religion in Zukunft im säkularisierten Europa noch spielen soll?

Tatsächlich ist wohl derzeit nirgendwo in Europa das Verhältnis zwischen Staat und Kirche so umstritten wie in Spanien. In dem Land, das jahrhundertlang eine Bastion des Katholizismus war, der unter Franco gar offiziell zur Staatsreligion erhoben wurde, ist nicht zu verkennen, dass die Bindungskraft der (katholischen) Kirche in den vergangenen Jahrzehnten deutlich abgenommen hat und ihre Rolle innerhalb der Gesellschaft zunehmend für politischen Zündstoff sorgt. Eine besondere Zuspitzung erfuhr die Situation, als im Frühjahr 2008 innerhalb weniger

† Rachel Donadio, For Vatican, Spain is a Key Front in Church-State Battle, in: The New York Times vom 6.1.2009, S. 6; Ute Müller, Spaniens Wahlverlierer Rajoy will wieder gegen Zapatero antreten, derweil muss sich der sozialistische Wahlgewinner auf die harte Opposition der Kirche gefasst machen, in: Die Welt vom 13.3.2008, S. 4.

Wochen der erzkonservative Kardinal Antonio María Rouco Varela – der in regelmäßigen Abständen zu Großdemonstrationen zur Verteidigung des katholischen Familienbildes aufruft – zum Vorsitzenden der spanischen Bischofskonferenz ernannt wurde und die sozialistische Regierung unter José Luis Rodríguez Zapatero – die in ihrer ersten Amtszeit einen linken Reformprozess sondergleichen durchgepeitscht hatte – im Amt bestätigt wurde. Vorausgegangen war den Parlamentswahlen damals ein Wahlkampf, in dem die katholische Kirche eine unverhohlene Wahlempfehlung („moralische Orientierung“) zugunsten der konservativen Volkspartei PP ausgesprochen hatte, während der Sprecher der Muslime im südspanischen Córdoba die Wahl der „fortschrittlichen Parteien“ empfohlen hatte. Auch in jüngerer Zeit haben beide Seiten kaum eine Gelegenheit zur Provokation ausgelassen: Während die spanische Bischofskonferenz eine landesweite Plakatkampagne mit dem Tenor startete, dass der iberische Luchs in Spanien besser geschützt sei als das ungeborene menschliche Leben, entschied die sozialistische Regierung genau einen Tag nach den umstrittenen Äußerungen von Papst Benedikt XVI. zum Nutzen von Kondomen während dessen Afrikareise, spontan eine Million Präservative als Sofortmaßnahme gegen Aids nach Afrika zu schicken.

Dieser ideologisch aufgeheizte Konflikt reiht sich ein in eine Entwicklung des Auseinanderdriftens gesellschaftlicher Kräfte, deren Beziehungen durch die beginnende Aufarbeitung des Bürgerkrieges und der Franco-Diktatur nicht eben erleichtert werden, um die es aber in den vergangenen Jahren ohnehin schon nicht zum Besten stand. Während Spanien Nord- und Mitteleuropa gesellschaftspolitisch lange hinterherhinkte, hat die sozialistische Partei PSOE, die seit 2004 die Regierung stellt, das Land quasi auf die Überholspur gesetzt und innerhalb weniger Jahre eine „heilige Kuh“ nach der anderen geschlachtet: Erst führte Spanien als zweites Land nach den Niederlanden die gleichberechtigte Ehe für homosexuelle Paare ein, anschließend eines der im EU-Vergleich schnellsten Scheidungsverfahren. Das Fach Bürgerkunde wurde komplementär zum Religionsunterricht eingeführt, die Sterbehilfe soll liberalisiert werden, und ein neues Abtreibungsrecht hat unlängst die letzten parla-

mentarischen Hürden genommen. Dass seit 2008 zum ersten Mal in der Geschichte Spaniens einem Kabinett mehr Frauen als Männer angehören, spiegelt zwar noch nicht die tatsächlichen gesellschaftlichen Verhältnisse wider, sondern trägt eher pädagogische Züge. Das Bild von der hochschwangeren neuen Verteidigungsministerin Carme Chacón, die entschlossen die Reihen ihrer neuen Untergebenen abschritt, ging dennoch durch die internationale Presse und machte klar, wie tiefgreifend sich die spanische Gesellschaft seit einigen Jahren verändert.

Diese Veränderungen versetzen die katholische Kirche, die trotz aller Öffnung neben dem Militär noch immer als ein Grundpfeiler des konservativen Spanien gilt, in eine schwierige Lage. Schon seit einigen Jahren lässt sich beobachten, dass der *transición política*, dem Übergang zur Demokratie in den 1970er und 1980er Jahren, nach einer *transición social* nun auch eine *transición religiosa* zu folgen scheint – spanische Eltern nennen ihre Kinder längst nicht mehr selbstverständlich Piedad, Concepción oder José María. Aber wie weit ist der Säkularisierungsprozess der spanischen Gesellschaft tatsächlich fortgeschritten?

Genau Mitgliederzahlen von Religionsgemeinschaften und verlässliche Aussagen zur Religiosität der Gesamtbevölkerung sind in Spanien nicht leicht zu bekommen, da im Land der Inquisition heute „niemand gezwungen werden (darf), sich zu seiner Weltanschauung, seiner Religion oder seinem Glauben zu äußern“,<sup>1</sup> ein Ausfluss der negativen Religionsfreiheit, der sich zum Beispiel auch auf offizielle Formulare und Anträge erstreckt.<sup>2</sup> Eine aktuelle und umfassende Bestandsaufnahme der religiösen Lage in Spanien bietet der „Religionsmonitor“ der Bertelsmann Stiftung, eine repräsentative Erhebung in 21 Ländern, die alle Kontinente und Weltreligionen berücksichtigt und dabei neben sechs weiteren EU-Ländern auch Spanien

untersucht. Ein Vorteil dieses Instrumentes liegt darin, dass es die individuelle Religiosität der Spanierinnen und Spanier unabhängig von einer Kirchenmitgliedschaft erfasst.

## Was glauben die Spanier eigentlich?

Nach dieser Erhebung nimmt Spanien heute im internationalen Vergleich der Religiosität eine mittlere Position ein: 27 Prozent der Spanierinnen und Spanier können danach als hochreligiös gelten, 52 Prozent als religiös, 19 Prozent als nichtreligiös.<sup>3</sup> Damit liegt das „katholische Spanien“ in etwa im westeuropäischen Durchschnitt, bleibt aber deutlich hinter ähnlich katholischen geprägten Ländern wie Polen oder Italien zurück. Die größte Dynamik entfaltet in Spanien derzeit nicht der Anteil der Katholiken (ca. 80 Prozent), sondern die wachsende Gruppe der Religionslosen, die bereits knapp 20 Prozent der Gesamtbevölkerung ausmacht.<sup>4</sup> Der Soziologe José Casanova vermerkt zu diesen Befunden: „Zu den bezeichnendsten Entwicklungen in den letzten Jahren zählen tatsächlich die vielen Fälle, in denen Spanier gerichtliche Schritte unternommen haben, um die katholische Kirche dazu zu zwingen, ihre Namen (...) aus den Taufregistern zu streichen.“<sup>5</sup> Dieses Engagement erstaunt aus deutscher Sicht nicht zuletzt deshalb, weil Spanien nach 1979 die Mandatssteuer eingeführt hat, nach der jeder Steuerpflichtige selbst wählen kann, ob 0,7 Prozent seiner Einkommenssteuer der Kirche oder einer (anderen) sozialen oder kulturellen Einrichtung zugute kommen sollen. Im Gegensatz zur deutschen Kirchensteuer kann man sich ihr aber nicht durch einen Kirchenaustritt entziehen.

<sup>1</sup> Vgl. für alle im Folgenden aufgeführten Daten den Anhang zu Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Woran glaubt die Welt? Analysen und Kommentare zum Religionsmonitor 2008*, Gütersloh 2009; dies., *Religionsmonitor 2008 – Spanien: Überblick zu religiösen Einstellungen und Praktiken*, Gütersloh 2009.

<sup>2</sup> Vgl. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), *Estudio 2775*, Madrid 2008.

<sup>3</sup> José Casanova, *Religiosität in Spanien: Eine interpretative Lektüre der Resultate des Religionsmonitors*, in: Bertelsmann Stiftung, *Analysen (Anm. 4)*, S. 229–264, hier: S. 230; vgl. auch Javier Cáceres, *Katholisch bis in alle Ewigkeit: In Spanien ist es kaum noch möglich, rechtsgültig aus der Kirche auszutreten*, in: *Süddeutsche Zeitung (SZ)* vom 2.10.2008, S. 8.

<sup>1</sup> Artikel 16 Absatz 2 der spanischen Verfassung von 1978, deutsch u.a. bei Adolf Kimmel/Christiane Kimmel, *Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten*, München 2005, S. 789–830.

<sup>2</sup> Vgl. dazu Andrés Ollero Tassara, *Anmerkung 1 zu Art. 10: Religionsfreiheit aus spanischer Perspektive*, in: Klaus Stern/Peter J. Tettinger, *Europäische Verfassung im Werden*, Berlin 2006, S. 334–344.

Der Kirche macht nicht nur der beschleunigte Modernisierungsprozess und ihre teils sehr enge Verflechtung mit dem Franco-Regime zu schaffen, deretwegen sich viele Spanier in vergangenen Jahren von ihr abgewandt haben. Wenn man so will, werden der Kirche auch ihre große Tradition und die lange Zeit unangefochtene Monopolstellung zum Verhängnis. Wie in vielen anderen Gesellschaften, in denen die Religionszugehörigkeit in starkem Maße durch Geschichte und Tradition vorbestimmt ist, ist das intellektuelle Interesse, sich mit religiösen Themen auseinanderzusetzen – anders als in Ländern mit einem lebhaften „religiösen Markt“ wie den USA – verhältnismäßig schwach ausgeprägt: Immerhin 30 Prozent der Spanier denken oft über religiöse Themen nach, aber nur 12 Prozent lesen oft religiöse oder spirituelle Bücher, 16 Prozent interessieren sich dafür, mehr über religiöse Themen zu erfahren (in den USA liegen diese Werte bei 64, 38 bzw. 30 Prozent).

## „Católicos light?“

Sehr klar lässt sich anhand der Daten des Religionsmonitors für Spanien erkennen, welche Bedeutung die Religiosität für den Alltag der Spanier hat: Zwar gibt etwa ein Drittel der Befragten an, im Alltag nach religiösen Geboten zu leben, immerhin einem Viertel ist die Teilnahme am Gottesdienst wichtig, und mehr als die Hälfte der Spanier glaubt daran, dass es einen Gott oder etwas Göttliches gibt. Ihre Religiosität ist aber nur für 32 Prozent der Spanier ein Lebensbereich, den sie als wichtig erachten. Zum Vergleich: Nahezu alle Befragten halten eine eigene Familie mit Kindern, jeder Vierte Arbeit und Beruf für wichtig. Und sofern sich die Spanier als religiös betrachten, wirkt sich dies im internationalen Vergleich weit unterdurchschnittlich auf ihren Alltag aus: Nur 17 Prozent etwa sagen von sich, dass sich ihre Religiosität deutlich auf ihre politische Einstellung auswirkt. Während die eigene Religiosität für 65 Prozent der Spanier eine hohe oder zumindest mittlere Bedeutung hat, wenn es um besondere Lebensereignisse wie Geburt, Heirat oder Tod geht, sehen nur 16 Prozent einen deutlichen Zusammenhang zwischen ihrem Glauben und ihrer Sexualität. Dieses Abstraktionsvermögen hat den Spaniern die (Selbst-)Bezeichnung als *católicos light* einge-

bracht, die heute sehr genau zwischen ihrer religiösen Verwurzelung in den Dogmen der römisch-katholischen Kirche einerseits und den Auswirkungen auf die persönliche Lebensführung andererseits zu unterscheiden vermögen.

Bei diesen Befunden des Religionsmonitors handelt es sich zunächst um eine aktuelle Bestandsaufnahme. Einen Hinweis auf die zu erwartenden Entwicklungen der Religiosität in Spanien enthält jedoch die Aufschlüsselung nach Altersgruppen: Während bei den über 60-Jährigen die Hälfte der Befragten hochreligiös ist und nur 9 Prozent nicht religiös, sind es bei den 18- bis 29-Jährigen nur 11 Prozent Hochreligiöse gegenüber 21 Prozent Nichtreligiösen. Auch die Weitergabe religiöser Inhalte durch Erziehung enthält ein Indiz für die Entwicklung der Religiosität innerhalb einer Gesellschaft: Fast alle Befragten geben an, selbst religiös erzogen worden zu sein, aber nur für ein Drittel der Spanier wirkt sich ihre Religiosität stark auf die Erziehung der eigenen Kinder aus. Neben dem Alter und dem Geschlecht – auch in Spanien sind Frauen deutlich religiöser als Männer – wird eine signifikant höhere Religiosität auch noch durch andere sozialstrukturelle Merkmale begünstigt, namentlich Partnerschaft und Kinderzahl. An diesen Zusammenhängen werden die zu erwartenden Auswirkungen des demografischen Wandels deutlich – denn immer mehr Kinder wachsen in Spanien als Scheidungskinder auf, und Spanien hat trotz der zwischenzeitlich eingeführten „Kinderprämie“ eine der niedrigsten Geburtenraten weltweit.

## Pluralisierung und Säkularisierung

Damit deuten alle Hinweise auf die zu erwartenden Entwicklungen der Religiosität in Spanien auf eine Anpassung an den religionssoziologisch feststellbaren Allgemeintrend Westeuropas hin, der seit Jahren durch religiöse Pluralisierung und Entkirchlichung geprägt ist. Eine geringe religiöse Vitalität der Gesamtgesellschaft bleibt jedoch auch nicht ohne Folgen für den geistlichen Nachwuchs. Ausgerechnet in dem Land, das zu allen Zeiten einflussreiche Ordensgemeinschaften innerhalb der römisch-katholischen Kirche hervorgebracht hat – von Dominikanern und Jesuiten bis hin zum Opus Dei und dem Neo-

katechumenalen Weg –, und das auch deshalb im Franquismus offiziell als *reserva espiritual de occidente* bezeichnet wurde, bricht der geistliche Nachwuchs weg: In Spaniens 70 Diözesen melden sich immer weniger Priesteramts-Kandidaten, nicht selten kann der Bedarf, der durch aus dem Amt scheidende Geistliche entsteht, nur durch Nachwuchs aus Afrika oder Lateinamerika gedeckt werden.<sup>¶</sup>

Daneben könnten auch der demografische Wandel und die starken Einwanderungswellen der vergangenen Jahre schon bald an der Monopolstellung des Katholizismus kratzen und merklich Bewegung in den „religiösen Markt“ in Spanien bringen: Zwar kamen mit den zahlreichen Südamerikanern durchaus auch gläubige Katholiken ins Land und konnten die eher laue Religiosität der jungen Generation in gewissem Maße ausgleichen. Gleichzeitig verschiebt sich die regionale Verteilung der Einwanderer aber zugunsten von Menschen aus dem ehemaligen Ostblock – besonders aus Rumänien, Bulgarien und der Ukraine – und aus Nordafrika, die in der Regel christlich-orthodox bzw. muslimisch sind. Auch wenn die nicht-katholischen Gemeinschaften statistisch bisher kaum ins Gewicht fallen, prognostiziert der Soziologe Casanova deshalb, dass Spanien „im Begriff ist, zum ersten Mal seit der Vertreibung von Juden und Muslimen vor einem halben Jahrtausend wieder ein Land mit religiösem Pluralismus zu werden“.<sup>¶</sup>

## Convivencia, Alhambra-Modell, Mythos Toledo

Bis 1492 hatte die sogenannte *convivencia*, das jahrhundertlange weitgehend friedliche Zusammenleben von Juden, Christen und Muslimen im mittelalterlichen Spanien dem Land – und in der Folge auch Europa – eine einzigartige kulturelle Blütezeit beschert. In den vergangenen Jahren schien es jedoch eher, als habe Spanien diese historische Erfahrung kaum für sich fruchtbar machen können, als würden der „Mythos Toledo“ oder das „Al-

hambra-Modell“ oft zu leichtfertig bemüht:<sup>¶</sup> In dem Maße, in dem sich Spanien in den 1980er Jahren öffnete und vom traditionellen Auswanderungsland zu einem der wichtigsten Einwanderungsländer in Europa wurde, nahmen auch fremdenfeindliche Konflikte und religiöse Intoleranz zu, wie wir sie aus anderen europäischen Gesellschaften kennen. Einerseits hat die spanische Gesellschaft nach den tragischen Anschlägen islamistischer Terroristen auf mehrere Vorortzüge in Madrid im März 2004 im Umgang mit muslimischen Bürgern verhältnismäßig besonnen reagiert. Andererseits zeigt eine Studie des Pew Research Center vom Frühjahr 2008, dass 46 Prozent der Spanier heute eine eher schlechte oder sehr schlechte Meinung von Juden haben, 52 Prozent geben dies für ihr Verhältnis zu den Muslimen an. Damit nimmt Spanien eine wenig rühmliche Spitzenposition vor Polen, Russland, Deutschland, Frankreich und Großbritannien ein.<sup>¶<sup>10</sup></sup> Der „Gallup Islam-West Index“ zählt die Spanier unter 21 Ländern zu denjenigen Befragten, die am wenigsten optimistisch auf das Verhältnis des Westens zur islamischen Welt blicken.<sup>¶<sup>11</sup></sup> Und auch der Religionsmonitor weist für Spanien im europäischen Vergleich deutlich unterdurchschnittliche religiöse Toleranzwerte aus.

Dennoch beruft man sich gerne auf die geschichtlichen Erfahrungen und geizte entsprechend nicht mit Symbolik, als das Königreich Spanien 1992 – genau 500 Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertreibungsedikts der Katholischen Könige Ferdinand und Isabella von 1492 – mit der Spanisch-Muslimischen Kommission ein Kooperationsabkommen schloss, das pragmatische Regeln für die Anerkennung der Muslime und die Aus-

¶ Vgl. KNA-Informationdienst, (2009) 47, S. 7.

¶ José Casanova, Religiosität in Spanien: Eine erste Kommentierung der Resultate des Religionsmonitors für Spanien, in: Bertelsmann Stiftung, Spanien (Anm. 4), S. 22–29, hier: S. 23.

¶ Vgl. José María Ridao, Die Furcht vor einem muslimischen Spanien: Wie die Historiker der „Reconquista“ die katholische Einheit der iberischen Halbinsel erfanden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 18.9.2006, S. 42; Francisco García Fitz, Auf dem Weg zum Djihad: Die Toleranz im islamischen Spanien ist nur ein multikultureller Mythos, in: Die Welt vom 1.6.2006, S. 28.

¶<sup>10</sup> Vgl. The Pew Global Attitudes Project, Unfavorable Views of Jews and Muslims on the Increase in Europe, Washington, D. C. 2008, online: <http://pew-global.org/reports/pdf/262.pdf> (18.8.2010).

¶<sup>11</sup> Vgl. World Economic Forum, Islam and the West: Annual report on the State of Dialogue, Genf 2008, S. 20–27, online: [www.weforum.org/pdf/C100/Islam\\_West.pdf](http://www.weforum.org/pdf/C100/Islam_West.pdf) (18.8.2010).

übung ihres Glaubens im Alltag enthält, vom Schutz islamischer Feiertage und Gebetszeiten über die religiöse Betreuung von Muslimen in Krankenhäusern, Altenheimen und beim Militär bis hin zu muslimischen Speise- und Reinheitsvorschriften.<sup>12</sup> Damit waren die Spanier vergleichbaren europäischen Gesellschaften Anfang der 1990er Jahre einen guten Schritt voraus, allein um die praktische Umsetzung des Kooperationsabkommens ist es bisher noch eher bescheiden bestellt.<sup>13</sup> Aus heutiger Sicht erfolgreicher erscheint die Gründung einer an die Religionsbehörde im Justizministerium angehängten Stiftung „Pluralismus und Zusammenleben“ (Fundación Pluralismo y Convivencia) durch den spanischen Ministerrat im Jahr 2004, die sich in ihrer Satzung ausdrücklich der Förderung der Religionsfreiheit verschreibt.<sup>14</sup> So wie 1967 das sogenannte „Protestantenstatut“ – eine Konsequenz der Erklärung über die Religionsfreiheit vom 7. Dezember 1965 im Rahmen des Zweiten Vatikanischen Konzils – markieren auch die bilateralen Abkommen mit einzelnen nicht-katholischen Religionsgemeinschaften von 1992 und die Aktivitäten der *Fundación* seit 2004 wichtige Schritte auf dem Weg zu einem souveräneren Verhältnis der katholischen Mehrheit zu den religiösen Minderheiten und einer Sensibilisierung der spanischen Behörden.

Dass der Umgang mit religiösen Minderheiten in Spanien historisch bedingt bis heute einige interessante Besonderheiten aufweist, mag ein Beispiel aus dem Bereich des Staatsbürgerschaftsrechts verdeutlichen: Im Jahr 2008 wurden insgesamt 120 sephardische Juden nach Spanien eingebürgert, die aufgrund ihrer spanischen Vorfahren eine „besonders innige und tiefe Verbundenheit mit Spanien auf emotionaler und historischer Ebene“

<sup>12</sup> Vgl. Acuerdo de Cooperación del Estado Español con la Comisión Islámica de España vom 10. 11. 1992.

<sup>13</sup> Vgl. Matthias Koenig, Repräsentanzmodelle des Islam in europäischen Staaten, in: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.), *Islam einbürgern. Auf dem Weg zur Anerkennung muslimischer Vertretungen in Deutschland*, Berlin 2005, S. 19–32.

<sup>14</sup> Vgl. María José Cíaúrriz, *La Fundación Pluralismo y Convivencia*, in: Andrés Corsino Álvarez Cortina/Miguel Rodríguez Blanco (Hrsg.), *Aspectos del régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas*, Granada 2008, S. 105–121. Siehe auch die Internetseite der Stiftung: [www.pluralismoyconvivencia.es](http://www.pluralismoyconvivencia.es).

für sich in Anspruch nehmen konnten.<sup>15</sup> Diese bevorzugte Behandlung bei der Einbürgerung, wie sie bereits seit einigen Jahren praktiziert wird, forderten mittlerweile auch Vertreter muslimischer Verbände für die Nachkommen der 1610 aus Spanien vertriebenen getauften Mauren (*moriscos*) ein.<sup>16</sup> Weitgehend unerforscht ist bisher, inwieweit sich die lange Präsenz des Islam auf der iberischen Halbinsel und deren zahlreiche Zeugnisse, die das Kulturerbe des Landes entscheidend mitprägen, auf Selbstbewusstsein und Selbstverständnis der eingewanderten Muslime auswirken, oder ob dieser Rückbezug für die Mehrheit der Muslime keinerlei Rolle spielt. Explizit beschwören bisher nur islamistische Terroristen die Vergangenheit: Das Terrornetzwerk al-Qaida rief schon vor geraumer Zeit alle Muslime Nordafrikas in einer Videobotschaft dazu auf, al-Andaluz zurückzuerobern, die jahrhundertelange Herrschaft des Islam über Spanien wiederherzustellen.

## „Theo-Cons“ vs. laizistische Eiferer

Es bleibt abzuwarten, wie sich die religiöse Pluralisierung in den nächsten Jahren auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt und auch auf die Positionierung der katholischen Kirche in Spanien auswirken wird. Letztere hat nach wie vor den Übergang vom Staatskirchentum zur Kirche im modernen, säkularen Staat zu bewältigen und wird die Formen der Zusammenarbeit mit dem Staat neu aushandeln müssen. Dieser Prozess dürfte auch für das Selbstverständnis von Kirche in anderen Ländern Europas von Interesse sein.

Die scharfen politischen und juristischen Kontroversen über den Charakter der Trennung von Staat und Kirche in den vergangenen Jahren und die starke soziale Polarisierung in Bezug auf die Rolle der Religion im öffentlichen Raum rühren auch daher, dass die religionsrechtlichen Verhältnisse in Spanien nicht mehr uneingeschränkt der tatsäch-

<sup>15</sup> Vgl. Pressemeldungen des spanischen Justizministeriums vom 1. Februar, 8. Februar, 9. Mai, 13. Juni und 17. Oktober 2008 unter [www.mjusticia.es](http://www.mjusticia.es) (18.8.2010). Die Eingebürgerten stammten größtenteils aus der Türkei und Venezuela, wenige Antragsteller aus Israel und Marokko.

<sup>16</sup> Vgl. Ingo von Münch, *Die deutsche Staatsbürgerschaft: Vergangenheit – Gegenwart – Zukunft*, Berlin 2007, S. XXXII.

lichen gesellschaftlichen Lage entsprechen. Einige Sozialisten würden deshalb jahrzehntealte Vereinbarungen lieber heute als morgen aufkündigen. Auf ihrem Parteitag im Juli 2008 einigte sich die PSOE jedoch zunächst einmal auf die auch von Regierungschef Zapatero bevorzugte Linie, dass die im Staatsvertrag mit dem Vatikan der katholischen Kirche zugestanden exklusiven Privilegien bis auf Weiteres nicht angetastet werden. Man wolle eine größere Trennung von Staat und Kirche nicht erzwingen, sondern vielmehr die Entwicklung der spanischen Gesellschaft in diese Richtung „leiten und begleiten“. Im Juni 2009 kündigte das zweite Kabinett Zapatero – von dem erstmals in der 30-jährigen demokratischen Geschichte des Landes kein einziger Minister seinen Amtseid auf die Bibel geleistet hat – an, das Gesetz zur Religionsfreiheit aus dem Jahre 1980 (Ley Orgánica de Libertad Religiosa) grundlegend zu reformieren,<sup>17</sup> das neben der Verfassung den normativen Rahmen des Staat-Kirche-Verhältnisses in Spanien entscheidend bestimmt.

Mit seiner Verfassung von 1978 hatte sich Spanien im europäischen Spektrum zwischen Staatskirchentum und Laizismus deutlich am deutschen Beispiel einer „hinkenden“ Trennung von Staat und Kirche orientiert und die entsprechenden Artikel teilweise wörtlich aus dem Grundgesetz bzw. der Weimarer Verfassung übernommen.<sup>18</sup> Man kennt daher trotz aller kulturgeschichtlichen nationalen Besonderheiten auch ähnliche religionspolitische Diskussionen, von konfessionellem Religionsunterricht bis zu den Auseinandersetzungen über Moscheebauten – und seit November 2008 hat nun selbst das „katholische Spanien“ sein erstes Kruzifix-Urteil.<sup>19</sup> Ihre Beziehung zum Staat ist für das Wesen der katholischen Kirche in Spanien jahrhun-

dertelang prägend gewesen. Diese traditionell starke rechtliche Verflechtung lässt sich selbst am aktuellen Verfassungstext noch ablesen: Obwohl Artikel 16 neben der Religionsfreiheit und der Kooperation zwischen Staat und Religionsgemeinschaften auch die grundsätzliche konfessionelle Neutralität des Staates betont, spricht er im letzten Absatz doch wieder von „der katholischen Kirche und den anderen Konfessionen“ – eine Formulierung, die erst auf Betreiben der spanischen Bischöfe in den Text aufgenommen wurde. Gregorio Peces-Barba, einer der sieben Väter der spanischen Verfassung, bekannte dazu einmal: „Es war ein Fehler, die katholische Kirche in der Verfassung namentlich zu nennen.“<sup>20</sup>

Besonders im Lichte der religiösen Pluralisierung des Landes und der Anerkennung religiöser Minderheiten, aber auch der nach wie vor bestehenden Privilegien der katholischen Kirche wird das spanische Religionsverfassungsrecht in den nächsten Jahren weiter auf dem Prüfstand stehen. Die katholische Kirche wird ihrerseits einen Weg finden müssen, den gesellschaftlichen Veränderungen Rechnung zu tragen und mit ihrer ureigenen Botschaft gerade unter den Jugendlichen wieder anschlussfähig zu werden. Da kommt es wie gerufen, dass Papst Benedikt XVI. bei der Abschlussmesse des vergangenen Weltjugendtages in Sydney unter großem Jubel der spanischen Gläubigen verkündete: „The World Youth Day 2011 will take place in Madrid, Spain!“ Gastgeber wird dann der Erzbischof der spanischen Hauptstadt und Papst-Vertraute Kardinal Antonio María Rouco Varela sein, der in einer ersten Stellungnahme sofort die außergewöhnliche Bedeutung hervorhob, die das Treffen in Madrid für die Kirche in Spanien hat. Nicht zuletzt stellt der Weltjugendtag, ebenso wie der geplante Papstbesuch im November 2010 in Barcelona und Santiago, auch eine große Chance zur Imagepflege dar. In Umfragen zum Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in verschiedene gesellschaftliche Institutionen bilden zwar in Spanien fast immer die politischen Parteien das Schlusslicht – auf dem vorletzten Platz findet sich jedoch regelmäßig die katholische Kirche.

<sup>17</sup> Vgl. KNA, Spanien will Kreuze aus öffentlichen Gebäuden verbannen, Madrid 6.6.2009. Die spanische Bischofskonferenz ihrerseits hat das Reformvorhaben unlängst als „kulturellen Selbstmord“ bezeichnet, KNA, Spaniens Kirche: Religionsgesetz ist „kultureller Selbstmord“, Madrid 26.6.2010.

<sup>18</sup> Vgl. María J. Roca, Das Verhältnis zwischen Staat und Kirchen in Spanien im Vergleich zum deutschen Staatskirchenrecht, in: Europäische Zeitschrift des öffentlichen Rechts, 10 (1998) 2, S. 341–371.

<sup>19</sup> Urteil Nr. 288/2008 des Juzgado de lo contencioso administrativo No. 2 Valladolid vom 14.11.2008; vgl. auch Javier Cáceres, Kruzifix muss weichen: Spanisches Gericht verbannt Symbol aus Schule, in: SZ vom 24.11.2008, S. 7.

<sup>20</sup> Zit. nach: Paul Ingendaay, Beter und Arbeiter: Spaniens Sozialisten wollen nicht mit der Kirche brechen, in: FAZ vom 15.7.2008, S. 31.

Ulrike Capdepon

# Der öffentliche Umgang mit der Franco-Diktatur

Als Francisco Franco am 20. November 1975 starb, öffnete sich in Spanien der Weg für den Übergang zur Demokratie. Für

**Ulrike Capdepon**

Dipl.-Pol., geb. 1978; Promotionsstipendiatin der Hans-Böckler-Stiftung, eingebunden in das Institut für Lateinamerika-Studien (ILAS) des GIGA German Institute of Global and Area Studies, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg. capdepon@giga-hamburg.de

die spanische Gesellschaft stellte sich damit auch die Frage nach dem öffentlichen Umgang mit der Erblast der während der 36-jährigen Diktatur (1939–1975) begangenen Menschenrechtsverletzungen.

Der Spanische Bürgerkrieg (1936–1939) und die massiven Repressionen der Nachkriegszeit hatten zahlreiche Todesopfer und Verwundete gefordert,<sup>1</sup> darüber hinaus hunderttausende Kriegsgefangene und Zwangsarbeiter hervorgebracht.<sup>2</sup> Die siegreichen Franquisten hatten politische Gegner nach Schnellverfahren massenhaft hingerichtet, zahlreiche Opfer politischer Säuberungen waren überall im Land in anonymen Massengräbern verscharrt worden – sie gelten bis heute als „verschwunden“. Mindestens eine halbe Million Republikaner fand Zuflucht im Exil,<sup>3</sup> zudem wurden viele Kinder republikanischer Opfer ins Ausland evakuiert.<sup>4</sup>

Der Sieg über das republikanische Spanien wurde für die sich nach dem Krieg etablierende Franco-Diktatur zum Gründungsmythos, der bis zu ihrem Ende gepflegt wurde. Die einzig mögliche Form öffentlicher Erinnerung an den Bürgerkrieg war somit jene in der Deutung der Franquisten, in deren Geschichtsbild er als Kreuzzug dargestellt wurde. Die offizielle Geschichtskonstruktion beherrschte als politisches Instrument die kollektive Erinnerung.<sup>5</sup> Die Bürgerkriegsopfer der franquistischen Aufstandsbewegung wurden nach dem Krieg als „Gefallene

für Gott und für Spanien“ als Märtyrer glorifiziert. Die Bürgerkriegsverlierer blieben als „Antispanier“ gebrandmarkt und bis zum Ende der Diktatur einer systematischen Repression, gesellschaftlicher Marginalisierung und institutionalisierter Diskriminierung ausgesetzt. Die Erinnerung an die vorausgegangene progressive und laizistische Zweite Republik (1931–1936/1939) sollte dämonisiert und im öffentlichen Raum ausgelöscht werden. Der Spanische Bürgerkrieg – im offiziellen Diskurs des Regimes als *glorioso alzamiento* („heilige Erhebung“) bezeichnet – hat das Bewusstsein der nachfolgenden Generationen in großem Maße beeinflusst. So sollte es auch nach Francos Tod nicht zu einem radikalen Bruch mit dem diktatorischen Regime kommen, sondern zu einem paktierten Übergang zwischen den ehemaligen Repräsentanten des alten Systems und der gemäßigten demokratischen Opposition. Die Franco-Vergangenheit wurde ausgeklammert.

## Übergang zur Demokratie: Amnestie und Amnesie

Mit dem von Konsens und Ausgleich getragenen Übergang zur Demokratie, der aus einer Kompromissstrategie der politischen Akteure

<sup>1</sup> Ein jüngerer Forschungsüberblick gelangt zu der vorläufigen Zahl von bis zu 50 000 Opfern in der republikanischen Zone und mindestens 150 000 Opfern der franquistischen Bürgerkriegsgewalt. Vgl. Santos Juliá/Julián Casanova/José M. Solé y Sabaté/Francisco Moreno (eds.), *Víctimas de la Guerra Civil*, Madrid 1999, S. 407–410.

<sup>2</sup> Vgl. Javier Rodrigo, *Hasta la raíz. Violencia durante la guerra civil y la dictadura franquista*, Madrid 2008, S. 111–176.

<sup>3</sup> Vgl. etwa Alicia Alted, *La voz de los vencidos, El exilio republicano de 1939*, Madrid 2005.

<sup>4</sup> Francisco Moreno berichtet von über 37 000 sogenannten Kriegskindern (*niños de la guerra*), die mehrheitlich nach Frankreich, Mexiko und die UdSSR evakuiert wurden. Vgl. Francisco Moreno, *La represión en la posguerra*, in: S. Juliá et al. (Anm. 1), S. 277–405, hier S. 286.

<sup>5</sup> Zur politischen Instrumentalisierung der Bürgerkriegserinnerung während der Franco-Diktatur vgl. die Standardwerke von Paloma Aguilar Fernández, *Políticas de la Memoria y Memorias de la Política. El caso español en perspectiva comparada*, Madrid 2008, S. 95–222; Walther L. Bernecker/Sören Brinkmann, *Kampf der Erinnerungen. Der Spanische Bürgerkrieg in Politik und Gesellschaft 1936–2006*, Nettersheim 2006, S. 151–227.

teure resultierte, wurde nach dem Ende des Franco-Regimes eine öffentliche Auseinandersetzung mit der Diktatur vermieden. Das von der antifranquistischen Opposition eingeforderte Amnestiegesetz sollte nicht nur die politischen Gefangenen des Franco-Regimes aus den Gefängnissen befreien, auch den franquistischen Sicherheitskräften sicherte es langfristig Straffreiheit zu. Die Generalamnestie vom Oktober 1977, die erste vergangenheitspolitische Maßnahme des neu gewählten demokratischen Parlaments, war hinsichtlich der Diktaturverbrechen an eine gesellschaftliche Amnesie geknüpft.

Als Konsequenz gab es in Spanien über zwanzig Jahre lang keine gesellschaftliche Debatte über die Franco-Diktatur und den Bürgerkrieg. Eine Thematisierung der Repression wurde gemieden, der viel gepriesene, erfolgreiche Übergang zur Demokratie – die sogenannte *transición* (1975–1982) – basierte auf einem offiziellen Verschweigen der Bürgerkriegs- und Diktaturverbrechen. Die während des demokratischen Wandels verkündete „nationale Versöhnung“ stand einer gesellschaftlichen Auseinandersetzung mit der Diktaturvergangenheit entgegen.

Erst ab Ende der 1990er Jahre entwickelte sich sowohl in den Medien als auch in der politischen und zivilgesellschaftlichen Auseinandersetzung eine geschichtspolitische Debatte über den von den Kritikern als „Pakt des Schweigens“ bezeichneten Umgang mit der Diktatur. In den vergangenen zehn Jahren ist in Spanien eine neue politische, soziale und kulturelle Dimension des öffentlichen Umgangs mit der franquistischen Vergangenheit festzustellen. Die Gründe dafür sind vielfältig und sollen im Folgenden in den Blick genommen werden.

## PP-Regierung und Ende des Schweigepakts

Als die rechtskonservative Partido Popular (PP) 1996 zum ersten Mal seit Bestehen der Demokratie die parlamentarische Mehrheit erhielt, haben die im Parlament vertretenen Oppositionsparteien, die Sozialisten und Vereinigte Linke gemeinsam mit den Regionalparteien, öffentliche Debatten über die Franco-Vergangenheit forciert und tabuisierte Themen, wie die Repression während der

Diktatur, aufgegriffen. Der „Pakt der politischen Nicht-Instrumentalisierung“<sup>16</sup>, welcher das postfranquistische Spanien geprägt hatte, erwies sich nun als zerbrechlich. Insbesondere ab dem Jahr 2000, als die PP mit einer absoluten Mehrheit aus den Wahlen hervorging, erhöhte sich die strategische Thematisierung ihrer franquistischen Wurzeln<sup>17</sup> durch die Oppositionsparteien. Indem diese wiederholt Gesetzesinitiativen zur Entschädigung und Rehabilitation unterschiedlicher Opfergruppen einbrachten, war der politische Konsens, Debatten über die Franco-Diktatur zu vermeiden, endgültig gebrochen.

War die massive Repression zuvor auch von der spanischen Geschichtswissenschaft kaum thematisiert worden, so avancierte sie ab Ende der 1990er Jahre zu einem breit diskutierten Thema. In den vergangenen Jahren ist eine kaum mehr zu überblickende Fülle an wissenschaftlichen Untersuchungen über die franquistische Unterdrückungspolitik erschienen. Auch mit Ausstellungen, Fernsehprogrammen, Romanen und Konzerten wird seither den Opfern franquistischer Repression gedacht. Diese Entwicklungen gingen einher mit verstärkten zivilgesellschaftlichen Forderungen nach Aufarbeitung und Aufklärung bisher verschwiegener Aspekte der Franco-Vergangenheit. So hat sich in Spanien seit der Jahrtausendwende eine zivilgesellschaftliche Basisbewegung formiert, die sich für die Auffindung und öffentliche Erinnerung an republikanische „Verschwundene“ (*desaparecidos*) aus dem Bürgerkrieg einsetzt.

## Erinnerungsbewegung zur Auffindung der „Verschwundenen“

Als öffentlichkeitswirksamster Aspekt der aufkeimenden Auseinandersetzung mit der franquistischen Repression hat sich die „Neuentdeckung“ der bis heute in Massengräbern verscharrten republikanischen „Verschwundenen“ herausgestellt. Die Mobilisierung zur

<sup>16</sup> Paloma Aguilar Fernández, *Guerra Civil, franquismo y democracia*, in: *Claves de Razón Práctica*, 140 (2004), S. 24–33, hier S. 25.

<sup>17</sup> Die PP ist 1989 aus der Alianza Popular (AP) hervorgegangen. Bei deren Gründung im Oktober 1976 entstammte ein Großteil ihrer Kandidaten der franquistischen Elite; sechs der sieben Gründungsmitglieder waren unter Franco Minister gewesen.

Identifizierung und angemessenen Bestattung dieser Repressionsoffer, deren Schicksal bis heute nicht aufgeklärt ist, wird vor allem von lokalen Bürgerinitiativen vorangetrieben.

So gründete sich im Jahr 2000 die Vereinigung für die Wiedererlangung des historischen Gedächtnisses (Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica, ARMH), die sich für eine Aufklärung des Verbleibs republikanischer *desaparecidos* aus dem Bürgerkrieg und der Folgezeit einsetzt. Die ARMH als die erste Organisation, welche Öffnungen von Massengräbern veranlasste, entstand zunächst als ein kleiner Verein, der sich zum Ziel gesetzt hatte, die sterblichen Überreste von Opfern der franquistischen Repression in der Provinz León aus anonymen Massengräbern exhumieren zu lassen. Als die Aktivitäten des Vereins in der spanischen Öffentlichkeit auf ein unerwartet hohes Maß an Interesse stießen, war der Grundstein für eine zivilgesellschaftliche Erinnerungsbewegung gelegt. Die Zahl der erinnerungspolitischen Organisationen ist seither explosionsartig angestiegen: Allein zwischen 2003 und 2005 haben sie sich von rund 30 auf 170 Vereinigungen erhöht.<sup>18</sup>

Die Verwendung des Begriffs *desaparecido* für die republikanischen Bürgerkriegsopfer stellt einen bewussten Bezug zur Praxis des „Verschwindenlassens“ in lateinamerikanischen Militärdiktaturen her und soll die Übertragbarkeit auf die spanische Diktaturvergangenheit verdeutlichen. Mit der sich aus den Erfahrungen der Repressionspraxis der Militärdiktaturen des südlichen Lateinamerika speisenden juristischen Figur des *desaparecido* rekurrieren die Erinnerungsinitiativen auf internationale Menschenrechtsnormen, um ihren Aufarbeitungsforderungen auf lokaler Ebene Nachdruck zu verleihen.

So reichte die ARMH bei der Arbeitsgruppe über Erzwungenes Verschwindenlassen der Vereinten Nationen – ursprünglich zur Auffindung der *desaparecidos* in Lateinamerika eingerichtet – im August 2002 einen Antrag ein, in welchem sie verlangte, dass der

<sup>18</sup> Vgl. Sergio Gálvez Biesca, El proceso de recuperación de la ‚memoria histórica‘ en España: Una aproximación a los movimientos sociales por la memoria, in: *Internacional Journal of Iberian Studies*, 19 (2006), 1, S. 25–47, hier S. 34.

spanische Staat die Exhumierung der in Massengräbern verscharrten Opfer der Franco-Diktatur anordnet. Die ARMH konnte dabei einen Teilerfolg erringen, da die damals amtierende rechtskonservative Regierung unter José María Aznar (1996–2004) fortan unter dem Zwang stand, zumindest die Fälle des „Verschwindenlassens“ nach Gründung der UNO im Jahr 1945 aufzuklären. Somit konnte die Initiative durch die Internationalisierung des Konflikts den innenpolitischen Druck auf staatliche Stellen erhöhen. Im November 2002 hatte das spanische Parlament einer offiziellen Verurteilung der Franco-Diktatur überraschend einstimmig zugestimmt. Indessen beziehen sich zivilgesellschaftliche Bürgerinitiativen und Menschenrechtsorganisationen bei der Suche nach den „Verschwundenen“ in Spanien systematisch auf das internationale Recht und die Aufarbeitungserfahrungen in Lateinamerika, um ihre Forderungen nach Wahrheit, Gerechtigkeit und Entschädigung durchzusetzen.

## Debatten um das Erinnerungsgesetz

Zwar waren seit dem Ende der Franco-Diktatur einige partielle Maßnahmen verabschiedet worden, die im Sinne der Versöhnungspolitik darauf zielten, die republikanischen mit den franquistischen Bürgerkriegsopfern gleichzustellen. Allerdings sollte die Vergangenheitspolitik erst mit der sozialdemokratischen Regierung unter José Luis Rodríguez Zapatero (seit 2004) und der Verabschiedung des sogenannten „Erinnerungsgesetzes“<sup>19</sup> eine neue Dimension erhalten. Zum Jahrestag des Bürgerkriegsbeginns 2006 wurde das „Jahr der historischen Erinnerung“ ausgerufen und ein Gesetz zur Rehabilitierung und Entschädigung der Opfer auf den Weg gebracht.

Bereits der erste Entwurf war heftig umstritten: Während sich zivilgesellschaftliche Bürgerinitiativen enttäuscht zeigten und das Linksbündnis (Izquierda Unida, IU) sowie die linksgerichteten Regionalparteien das geplante Gesetz als zu zaghaft kritisierten, wurde es von der PP insgesamt zurückgewiesen. Das Gesetz kündigte den auf Versöhnung

<sup>19</sup> Die offizielle Bezeichnung lautet: „Gesetz zur Anerkennung und Erweiterung der Rechte jener, die während des Bürgerkriegs und der Diktatur Verfolgung oder Gewalt erlitten haben“.

beruhenden Charakter des Transitionsprozesses auf, erneuere die Spaltung der Spanier und öffne längst verschlossene „alte Wunden“, begründeten die Rechtskonservativen ihre Ablehnung.

Die Interministerielle Kommission, die unter Vorsitz von Vizepräsidentin María Teresa Fernández de la Vega zunächst mit der Ausarbeitung eines Berichts als Grundlage für den Gesetzesentwurf beauftragt worden war, legte diesen – mit über einjähriger Verspätung – im Juli 2006 vor. Nachdem der Ministerrat den Entwurf gebilligt hatte, konnte das Gesetz nach langen Verhandlungen und mehrmaligen Überarbeitungen im Dezember 2007 schließlich verabschiedet werden.

Das Gesetz enthält eine Reihe grundsätzlicher vergangenheitspolitischer Regelungen: So spricht es denjenigen, die unter Bürgerkrieg und Diktatur gelitten haben, ein Recht auf persönliche Anerkennung und Wiedergutmachung zu. Für Menschen, die über mindestens einen Zeitraum von drei Jahren in franquistischen Haftanstalten einsaßen oder Zwangsarbeit leisten mussten, sind Entschädigungsmaßnahmen vorgesehen. Franquistische Symbole, Straßennamen, Monumente und Gedenktafeln sollen aus dem öffentlichen Raum entfernt werden. Im „Tal der Gefallenen“, dem gigantischen Mausoleum Francos, in dem 33 832 Bürgerkriegsopfer begraben liegen, sind politische Veranstaltungen von Altfranquisten und Sympathisanten der Diktatur seither verboten. Den Kindern und Enkelkindern von Exilierten wird die Möglichkeit eingeräumt, bis 2011 die spanische Staatsbürgerschaft anzunehmen. Auch den Internationalen Brigaden wird die spanische Staatsangehörigkeit zuerkannt, ohne dass sie auf ihre eigene Staatsbürgerschaft verzichten müssen. Vereinigungen, die sich für die Anerkennung der Opfer politischer Gewalt einsetzen, sollen staatlich subventioniert werden. Zudem entsteht in Salamanca ein Dokumentationszentrum, in das auch das Generalarchiv des Spanischen Bürgerkriegs eingegliedert werden soll.

Dass die spanische Regierung jedoch nicht grundsätzlich Verantwortung für die Exhumierung von Massengräbern übernahm und die dazu nötige Infrastruktur zur Verfügung stellte, trug zur Enttäuschung seitens der Erinnerungsbewegung bei. Für weiteren Un-

mut sorgte, dass das Gesetz der Forderung vieler zivilgesellschaftlicher Organisationen, die vor franquistischen Standgerichten gesprochenen Urteile aus dem Bürgerkrieg und der Franco-Diktatur für unrechtmäßig zu erklären, nicht nachkommt. Erst im April 2007 konnte ein Kompromiss zwischen der regierenden Sozialistischen Partei PSOE und der Vereinigten Linken erzielt werden, der schließlich darin bestand, dass die franquistischen Gerichtsurteile für illegitim erklärt, jedoch nicht grundsätzlich annulliert wurden. Internationale Menschenrechtsorganisationen, allen voran Amnesty International oder das Equipo Nizkor, die sich alsbald in die Kontroverse einbrachten, zeigten sich mit dem „Erinnerungsgesetz“ ebenfalls äußerst unzufrieden, da es eine juristische Aufarbeitung umgehe und damit die Täteramnestie fortschreibe.

## Vom „Fall Pinochet“ zum „Fall Garzón“

Hatte die öffentliche Auseinandersetzung mit der Verabschiedung des „Erinnerungsgesetzes“ gerade etwas an Intensität verloren, so entflammte sie im Herbst 2008 erneut auf, angestoßen durch eine Verfügung des spanischen Ermittlungsrichters Baltasar Garzón.

Im Oktober 1998 hatte Garzón die Verhaftung des chilenischen Ex-Diktators Augusto Pinochet in London veranlasst und dessen Auslieferung an Spanien beantragt. Vor dem Hintergrund des gegen Pinochet eingeleiteten Auslieferungsverfahrens, um ihm vor dem spanischen Nationalen Gerichtshof (Audiencia Nacional) den Prozess zu machen, kam auch die Frage nach den spanischen Diktaturverbrechen mittelbar auf die politische Agenda. Mit der Ahndung der Menschenrechtsverbrechen in Lateinamerika war das Vorgehen Garzóns weltweit zu einem Referenzpunkt für die Durchsetzung internationaler Jurisdiktion vor ausländischen Gerichten geworden. Während er sich für die Verfolgung der Menschenrechtsverletzungen lateinamerikanischer Diktaturen einsetzte, hatten ihm spanische Bürgerinitiativen wiederholt vorgeworfen, die Diktaturvergangenheit Spaniens juristisch zu vernachlässigen. Daraufhin wendete sich der Ermittlungsrichter auch der Aufarbeitung des Franco-Regimes zu: Am 16. Oktober 2008 legte Garzón

eine Verfügung zur Auffindung der „Verschwundenen“ des Spanischen Bürgerkriegs vor und kündigte an, die Verbrechen der Franco-Diktatur ahnden zu wollen – trotz des bestehenden Amnestiegesetzes, das bisher eine Bestrafung der Täter verhinderte. Das gewählte Datum war von großem Symbolgehalt, da sich die Verhaftung des chilenischen Ex-Diktators Pinochet an diesem Tag zum zehnten Mal jährte.

Seit Ende 2006 hatten insgesamt 15 Organisationen der Erinnerungsbewegung aus unterschiedlichen Regionen Spaniens vor dem Nationalen Gerichtshof entsprechende Anträge eingereicht. Daraufhin veranlasste Garzón, dass von staatlichen und kirchlichen Archiven die nötigen Informationen zu den verschwundenen Opfern der Franco-Diktatur vorzulegen seien, um eine möglichst vollständige Bestandsaufnahme der bisher nicht identifizierten Toten erstellen zu können. Lange war die Zahl von 30 000 in anonymen Gräbern verscharrten republikanischen *desaparecidos* kursiert. Der im Juli 2008 veröffentlichte, dem Nationalen Gericht vorgelegte Bericht des Historikers Francisco Espinosa Maestre kam jedoch zu der weitaus höheren Zahl von über 143 000 „Verschwundenen“.<sup>10</sup> Baltasar Garzón nennt in seiner Anklageschrift die Zahl von 114 000 der nach Provinzen aufgeschlüsselten *desaparecidos* im Zeitraum von Juli 1936 bis Dezember 1951.<sup>11</sup>

Die Verfügung Garzóns hob hervor, dass die Repressionspraktik des „Verschwindenlassens“ in Spanien juristisch bisher nicht verfolgt worden seien. Vielmehr habe die Amnestierung von „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“, auf die das internationale Recht angewendet werden müsse, die Regel gebildet. Im Sinne der Erinnerungsbewegung appellierte er an die Verpflichtung des spanischen Staates, die Opfer des Franquismus offiziell anzuerkennen. Erstmals ging somit von der spanischen Justiz ein Versuch der rechtlichen Aufarbeitung der Diktaturverbrechen aus, mit der die franquistische Repression als „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ ge-

geißelt und das Tabu der Straflosigkeit (*impunidad*) in Frage gestellt wurde.

Als sich jedoch das Nationale Gericht nach einem hektischen juristischen Tauziehen für nicht zuständig erklärte und entschied, dass die Entscheidungskompetenz über die Öffnung von Massengräbern und die Identifizierung von Opfern bei den spanischen Regionalgerichten läge, war eine landesweite Lösung und damit konsequente rechtliche Handhabe zur Aufklärung der Schicksale der „Verschwundenen“ erneut in weite Ferne gerückt. Doch auch wenn Garzón mit dem Versuch einer Beendigung der Straflosigkeit erfolglos blieb, hatte er den gesellschaftlichen Diskussionsprozess um den Umgang mit der Franco-Diktatur doch neu entfacht.

Die Debatte spitzte sich weiter zu, als der Oberste Gerichtshof (Tribunal Supremo) Garzón im Mai 2010 vom Dienst suspendierte, nachdem er Ermittlungen zur Aufklärung der franquistischen Verbrechen eingeleitet hatte. Zuvor hatte das Gericht mehrere Klagegesuche gegen den Ermittlungsrichter zugelassen, unter anderem des ultrarechten Beamtenbundes *Manos Limpias* („Saubere Hände“) und der rechtsradikalen Partei *Falange española*, die ihm Kompetenzüberschreitung und Rechtsbeugung zur Last legten.

Das Ermittlungsverfahren gegen Garzón hat sowohl in Spanien als auch international eine Protestwelle ausgelöst. Die „New York Times“ etwa reagierte mit Empörung auf die Gerichtsentscheidung,<sup>12</sup> was auch in den spanischen Medien aufgegriffen wurde. In der transnationalisierten spanischen Aufarbeitungsdebatte ließen Solidaritätsbekundungen chilenischer Opferorganisationen, die während des „Falles Pinochet“ mit Garzón zusammengearbeitet hatten, nicht lange auf sich warten. Auch die UN-Arbeitsgruppe über Erzwungenes Verschwindenlassen äußerte unverzüglich ihre Besorgnis über die Suspendierung des Ermittlungsrichters. Der gegen ihn gerichtete Prozess werde mit Benruhmung zur Kenntnis genommen, teilte der UN-Ausschuss in einer Pressemitteilung mit und erinnerte erneut daran, dass das spanische Amnestiegesetz mit internationa-

<sup>10</sup> Vgl. Francisco Espinosa Maestre, Informe sobre la represión franquista. Estado de la cuestión, Sevilla 2008, online: [www.todoslosnombres.org/doc/noticias/noticia1658.pdf](http://www.todoslosnombres.org/doc/noticias/noticia1658.pdf) (6. 8. 2010).

<sup>11</sup> Vgl. Juzgado Central de Instrucción No. 005 Audiencia Nacional, Madrid 16. 10. 2008.

<sup>12</sup> An injustice in Spain, in: The New York Times vom 9. 4. 2010.

len Menschenrechtsnormen unvereinbar sei, dass „Verschwindenlassen“ ein permanentes Verbrechen darstelle und die spanische Regierung weiterhin gegen das Recht auf Wahrheit der Angehörigen von „Verschwundenen“ verstoße.<sup>13</sup>

Die zivilgesellschaftlichen Proteste gegen die Suspendierung Garzóns, der nun zunächst am Internationalen Gerichtshof in Den Haag arbeitet, bildeten in Spanien einen erneuten Höhepunkt der öffentlichen Auseinandersetzung mit der Franco-Vergangenheit. Am 24. April 2010 demonstrierten etwa 60 000 Menschen in Madrid und 21 weiteren spanischen Städten für Garzón und gegen die andauernde Straflosigkeit der franquistischen Verbrechen.<sup>14</sup>

## Transnationale Aufarbeitungspolitik

Für die nunmehr verstärkt vorgetragene Forderung, das Amnestiegesetz aufzuheben, sind das internationale Recht und die Erfahrungen der Menschenrechtsbewegungen im Kampf gegen Straflosigkeit der lateinamerikanischen Militärdiktaturen wichtige Referenzpunkte. Die spanische Erinnerungsbewegung orientiert sich zunehmend an von lateinamerikanischen Aufarbeitungserfahrungen geprägten internationalen Menschenrechtsnormen, die ihr auf lokaler Ebene einen wirkmächtigen Bezugsrahmen liefern. Die zentralen juristischen Konzepte ihres Diskurses, wie die Unverjährbarkeit von Verbrechen gegen die Menschlichkeit, stellen ihre Forderungen in den Kontext eines universellen Erinnerungsimperativs.

Spanische Erinnerungsinitiativen werden unterdessen aktiv von argentinischen Menschenrechtsvereinigungen unterstützt. So waren auch prominente Aktivisten argentinischer Menschenrechtsorganisationen zur Großdemonstration nach Madrid gerüstet, wo die Erinnerungsverbände eine wöchentliche

Mobilisierung auf dem Platz vor dem Nationalen Gerichtshof nach dem Vorbild des argentinischen Opferverbands Madres de Plaza de Mayo ins Leben riefen. Die Teilnehmer wurden dazu aufgerufen, Bilder von „Verschwundenen“ demonstrativ am Körper zu tragen, um die „vergessenen Toten“ sichtbar zu machen. Es lässt sich demnach ein transnationaler Transfer von Erinnerungspraktiken beobachten, bei dem Schlüsselbegriffe wie der des *desaparecido*, die Straflosigkeit und universelle Gerichtsbarkeit sowie damit verbundene symbolische Praktiken der Sichtbarmachung<sup>15</sup> der verschwundenen Opfer in den spanischen Zusammenhang importiert werden. Ganz im Gegensatz zu den während der spanischen *transición* ausgeblendeten Differenzen zwischen Opfern und Tätern der Franco-Diktatur, rücken diese nun – unterstützt von Argumentationsstrategien internationaler Menschenrechtsorganisationen sowie der Intervention der chilenischen und argentinischen Menschenrechtsbewegung – in den Vordergrund.

Auch die Vorzeichen bei der Anwendung der universellen Gerichtsbarkeit scheinen sich mit den gegen Garzón gerichteten Klagen insgesamt verändert zu haben: Im April 2010 reichten zwei Angehörige republikanischer Exilierter aus dem Spanischen Bürgerkrieg von Argentinien aus eine Klage in Buenos Aires ein, mit der auch Garzón unterstützt werden sollte. Getragen von zehn argentinischen Menschenrechtsorganisationen, dem Friedensnobelpreisträger Adolfo Pérez Esquivel und der spanischen ARMH sollte mit Bezug auf die universelle Gerichtsbarkeit eine rechtliche Aufarbeitung der Franco-Diktatur vor argentinischen Gerichten erreicht werden.<sup>16</sup> Das Engagement der spanischen Justiz zur Beendigung der Straffreiheit in Chile und Argentinien hat offensichtlich einen Bumerang-Effekt ausgelöst, der nun auf die spanische Auseinandersetzung mit Diktatur und Menschenrechtsverletzungen zurückwirkt.

<sup>13</sup> Vgl. UN-Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances Press Release: UN expert body notes with concern suspension of Judge Garzón for investigating enforced disappearances, 26. 5. 2010, online: [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10062&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10062&LangID=E) (30. 7. 2010).

<sup>14</sup> Vgl. El acoso al juez Garzón, movilización contra la impunidad de los crímenes del franquismo, in: El País vom 25. 4. 2010.

<sup>15</sup> Vgl. Francisco Ferrándiz Martín, Fosas Comunes, paisajes del terror, in: Revista de Dialectología y Tradiciones Populares, LXIV (2009) 1, S. 61–94, hier S. 92.

<sup>16</sup> Vgl. Familiares de víctimas piden a la justicia argentina que juzgue los crímenes de Franco, in: El País vom 9. 4. 2010.

# APuZ

Nächste Ausgabe 38/2010 · 20. September 2010

## Kinder

*Sabine Andresen · Klaus Hurrelmann*

Was bedeutet heute „Glück“ für Kinder?

*Jörg Maywald*

UN-Kinderrechtskonvention: Bilanz und Ausblick

*Waldemar Stange*

Partizipation von Kindern

*Wilfried Schubarth*

Neue Gewaltphänomene als Herausforderung für Schulen

*Uwe Britten*

Kindheit in der „Dritten Welt“

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn



### Redaktion

Dr. Hans-Georg Golz  
Dr. Asiye Öztürk  
Johannes Piepenbrink  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Telefon: (02 28) 9 95 15-0  
[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

Redaktionsschluss dieses Heftes:  
27. August 2010

### Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main

### Satz

le-tex publishing services GmbH  
Weißenfelder Straße 84  
04229 Leipzig

### Abonnementservice

**Aus Politik und Zeitgeschichte** wird  
mit der Wochenzeitung **Das Parlament**  
ausgeliefert.  
Jahresabonnement 34,90 Euro; für Schüle-  
rinnen und Schüler, Studierende, Auszubil-  
dende (Nachweis erforderlich) 19,00 Euro.  
Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Vertriebsabteilung **Das Parlament**  
Societäts-Verlag  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main  
Telefon (069) 7501 4253  
Telefax (069) 7501 4502  
[parlament@fsd.de](mailto:parlament@fsd.de)

### Nachbestellungen

IBRo  
Kastanienweg 1  
18184 Roggentin  
Telefax (038204) 66 273  
[bpb@ibro.de](mailto:bpb@ibro.de)  
Nachbestellungen werden bis 20 kg mit  
4,60 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen  
in **Aus Politik und Zeitgeschichte**  
stellen keine Meinungsäußerung  
der Herausgeberin dar; sie dienen  
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

*Walter Haubrich*

## 3–6 „Besser als gestern, schlechter als morgen“

Durch den beispiellosen Bauboom bis 2008 ist in Spanien zwar eine riesige Immobilienblase entstanden, der Optimismus vieler Menschen ist aber auch in der Krise nach dem Platzen der Blase ungebrochen. Die nächsten Jahre werden für das Land nicht einfach werden.

*Holm-Detlev Köhler*

## 7–13 Spanien in Zeiten der globalen Wirtschaftskrise

Die spanische Wirtschaft befindet sich am Ende eines Wachstumszyklus. Durch die Boomjahre um die Jahrtausendwende, angetrieben durch die Bau- und die Tourismusindustrie, sind lange Zeit gravierende strukturelle Schwächen verdeckt worden, die sich nun in der Krise schonungslos offenbaren.

*Walther L. Bernecker*

## 14–20 Zwischen „Nation“ und „Nationalität“: Baskenland und Katalonien

Das Verhältnis zwischen dem politischen Zentrum und den einzelnen Regionen des Landes ist in Spanien seit der Frühen Neuzeit konfliktbeladen. Die Frage, wie sich die Beziehung zwischen dem spanischen Staat, den verschiedenen Nationalitäten und den autonomen Regionen weiterentwickeln wird, ist offener denn je.

*Deniz Devrim*

## 21–26 Die spanische EU-Ratspräsidentschaft 2010 – eine Bilanz

Als erster rotierender EU-Vorsitz nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon stand Spanien unter anderem vor der Herausforderung, die neue Rolle der rotierenden Ratspräsidentschaften mitzugestalten. Dies wurde vor allem durch die weltweite Wirtschaftskrise erschwert.

*Matthias Jäger*

## 27–32 Bröckelt die „geistige Reserve des Okzidents“?

Derzeit ist wohl nirgendwo in Europa das Verhältnis zwischen Staat und Kirche so umstritten wie in Spanien. In dem Land, das jahrhundertlang eine Bastion des Katholizismus war, ist nicht zu verkennen, dass die Bindungskraft der (katholischen) Kirche in den vergangenen Jahrzehnten deutlich abgenommen hat.

*Ulrike Capdepón*

## 33–38 Der öffentliche Umgang mit der Franco-Diktatur

Nach Francos Tod 1975 herrschte in der spanischen Gesellschaft lange Zeit einvernehmliches Schweigen über die Diktaturvergangenheit. Eine politische Aufarbeitung setzte erst Ende der 1990er Jahre ein. Inzwischen wird die zivilgesellschaftliche Forderung nach einer Aufhebung des Amnestiegesetzes immer lauter.