

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Winrich Kühne

**Die französische Afrikapolitik –
Vorbild oder Problem
des westlichen Engagements
in Afrika?**

Michael Kreile

Italien 1979

**Das Ende der Notstandskoalition
und die Krise des „historischen
Kompromisses“**

Jürgen Hartmann

Spanien nach Franco

ISSN 0479-611 X

B 31/79

4. August 1979

Winrich Kühne, Dr. jur., geb. 1944 in Groß Lüsewitz/Mecklenburg; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Internationale Politik und Sicherheit der Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen bei München.

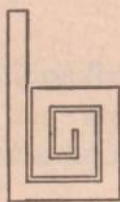
Veröffentlichungen u. a.: Das Völkerrecht und die militärische Nutzung des Meeresbodens, Leiden 1975; Zur Verbindlichkeit, Auslegung und Anwendung der Schlußakte von Helsinki — Einige rechtssoziologische Überlegungen, in: Die Friedenswarte 59 (1976); Die sowjetische Außenpolitik im südlichen Afrika — eine Bedrohung für den Westen?, in: Polarität und Interdependenz — Beiträge zu Fragen der internationalen Politik (Band 1 der Reihe Internationale Politik und Sicherheit, hrsg. von der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen), Baden-Baden 1978.

Michael Kreile, Dr. rer. soc., geb. 1947; Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg; Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Romanistik an den Universitäten Tübingen, Paris, Heidelberg und Harvard (Cambridge/USA).

Veröffentlichungen u. a.: Osthandel und Ostpolitik, Baden-Baden 1978; West Germany: the dynamics of expansion, in: International Organization, Vol. 31, No. 4 (Autumn 1977); Die Bundesrepublik Deutschland — eine „économie dominante“ in Westeuropa?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/78.

Jürgen Hartmann, Dr. phil., Dipl. Pol., geb. 1946; Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg.

Veröffentlichungen: Der amerikanische Präsident im Bezugsfeld der Kongreßfraktionen. Strukturen, Strategien und Führungsprobleme in den Beziehungen der Präsidenten Kennedy, Johnson und Nixon zu den Mehrheitsfraktionen im Kongreß (1961—1973), Darmstadt 1979 (erscheint in Kürze); Sammelbandbeiträge und Aufsätze über Aspekte der politischen Systeme Westeuropas und der USA.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Die französische Afrikapolitik – Vorbild oder Problem des westlichen Engagements in Afrika?

Vorbemerkung

Die französische Afrikapolitik wird derzeit oft als das Beispiel einer entschlossenen, dem sowjetisch-kubanischen Vordringen mit einem klaren Konzept begegnenden Politik dargestellt. Vor allem ihr Vorgehen im militärischen Bereich gilt — sehr im Unterschied zur amerikanischen Afrikapolitik mit ihren innenpolitischen Schwierigkeiten — als Vorbild einer erfolgreichen Verteidigung westlicher Interessen. Insbesondere der schnelle und erfolgreiche Einsatz französischer Fallschirmjäger in der zweiten Shaba-Krise im Mai 1978 rechtfertigt nach Ansicht zahlreicher westlicher Beobachter dieses Prädikat.

So unbestreitbar nach wie vor Frankreichs besondere Stellung in Afrika ist, so befindet sich die französische Afrikapolitik doch in Schwierigkeiten — ähnlich wie die anderer in Afrika engagierter Mächte des Westens und des Ostens. Es zeigt sich, daß es mit den zum Teil noch aus der Kolonialzeit stammenden Konzepten und Instrumenten — obwohl gerade sie *Frankreichs besondere Stärke begründen* — zunehmend schwieriger wird, der neuen *Herausforderungen auf diesem Kontinent Herr zu werden*.

Für die Afrikapolitik westlicher Staaten sowohl im atlantischen als auch im westeuropäischen Rahmen gilt es, sich mit den Konzepten und Motiven, aber auch mit den gegenwärtigen und künftigen Schwierigkeiten der französischen Afrikapolitik eingehender

zu befassen. Wenn französische oder auch manche anderen westlichen Politiker ein eng abgestimmtes Vorgehen nach französischem Vorbild fordern, dann bleibt meist außer Betracht, daß Frankreich und die anderen westlichen Staaten bei Entwurf und Durchführung ihrer Afrikapolitik von innen- und außenpolitisch sehr unterschiedlichen Bedingungen und Interessen ausgehen. Dies soll nachfolgend durch einen Vergleich der Ausgangslage Frankreichs und der Bundesrepublik Deutschland, neben den USA und Großbritannien wohl derzeit die wichtigsten Akteure einer afrikapolitischen Zusammenarbeit des Westens, beispielhaft aufgezeigt werden. Ihre Konzepte und Instrumente können wegen dieser Interessendifferenzen durchaus zum Nachteil der einen oder anderen Seite miteinander konkurrieren, d. h. bei einem unkritischen Anschluß an die französische Afrikapolitik kann dies durchaus zu Lasten der regionalen oder globalen Interessen anderer westlicher Staaten gehen. Die Frage, wo *Zusammenarbeit mit Frankreich* zur Abwehr bestimmter Gefahren in Afrika, z. B. um unerwünschten Formen der sowjetisch-kubanischen Einflußnahme entgegenzuwirken, und wo *Abgrenzung gegenüber der französischen Afrikapolitik*, z. B. um bestimmte deutsche Interessen und Vorgehensweisen nicht in Gefahr zu bringen, notwendig ist, erfordert demnach eine differenzierte Antwort.

I. Unterschiedliche Bedingungen der französischen und deutschen Afrikapolitik

Im Gegensatz zur Bundesrepublik verfügt die französische Regierung in ihrer Afrikapolitik über einen relativ weiten innenpolitischen Spielraum. Trotz der damit verbundenen Kosten steht die politische Öffentlichkeit Frankreichs den militärischen Aktionen Giscard d'Estaings in Afrika in ihrer Mehrheit

bisher wohlwollend gegenüber. Afrika hat für sie noch große Bedeutung als das letzte Symbol einer globalen Rolle Frankreichs. In den Parteien und im Parlament sieht man daher nur wenig Anlaß oder Möglichkeit zu innenpolitisch einträglichen Kontroversen über die französische Afrikapolitik. Die sozialistische Partei läßt es bei einigen kritischen Stellungnahmen bewenden. Die KPF tritt zwar energischer auf, wird aber wegen ihres Gleichschritts mit den außenpolitischen Zielsetzun-

Der vorliegende Beitrag ist die Übersetzung eines Kapitels aus: Uwe Nerlich and Henry S. Rowen (Eds.), *Regional Instabilities and the Projection of Power*, London/New York (in Vorbereitung).

gen der Sowjetunion in dieser Frage nicht allzu ernst genommen. Allerdings hat die Frage, ob sich Frankreich bei seinem afrikapolitischen Engagement nicht übernimmt, in letzter Zeit in der öffentlichen Diskussion an Boden gewonnen. Der Sozialist Mitterand und der Gaullist Chirac haben Giscard d'Estaing deswegen gleichermaßen angegriffen, wenn auch mit sehr unterschiedlichen Begründungen.

Diese innenpolitische Situation steht in deutlichem Gegensatz zu den innenpolitischen Empfindlichkeiten, mit denen die Bundesregierung und auch die amerikanische Regierung in ihrer Afrikapolitik rechnen müssen. Das hat sich unter anderem in der Diskussion um die Zusammenarbeit mit marxistischen Staaten im südlichen Afrika (Moçambique, Angola), der Frage der Unterstützung von Befreiungsbewegungen sowie ihrer Politik gegenüber Südafrika gezeigt. In Paris spielen ideologische Orientierungen und die Menschenrechtsproblematik eine relativ untergeordnete Rolle, so daß mehr Freiheit für eine unmittelbar an den materiellen Interessen Frankreichs ausgerichtete Politik besteht.

Ein grundlegender Unterschied wird auch deutlich in der für die Konzeption einer Afrikapolitik so wichtigen *Frage der militärischen Unterstützung* afrikanischer Staaten und ihrer Regime, sei es durch direkte Interventionen oder durch Ausbildungs- und Ausrüstungshilfe. Auf diesem Felde steht der französischen Regierung eine Palette von Aktionsmöglichkeiten zur Verfügung, die der Bundesrepublik weitgehend versagt sind.

Konkret materialisiert sich die Fähigkeit Frankreichs zur intervenierenden „projection of military power“ in innerafrikanische Krisen gegenwärtig in sechs ständigen Stützpunkten¹⁾ mit einer Gesamtmannschaftsstärke, die zwischen 10 000 und 14 000 Mann schwankt, sowie einer in Südfrankreich (Toulouse) und Korsika stationierten Eingreifreserve von ca. 4 000 Mann. In Westafrika kommt als Stützpunkt besondere Bedeutung dem Hafen Dakar, der regelmäßig von französischen Kriegsschiffen angelaufen wird, sowie dem Flughafen Cap-Vert zu, auf dem über ein Dutzend französische Aufklärungs-, Kampf- und Tankflugzeuge ständig stationiert sind (Mirage IV, Jaguar, umgebaute Boeing 707 etc.). Luftüberwachung und einzelne Kampfeinsätze gegen die POLISARIO (Frente Popular de Liberacion Sanguia-él-Hamar y Río de Oro) in der West-Sahara werden von

hier aus durchgeführt. Der Flugplatz Port Bouet bei Abidjan wird von einem französischen Kontingent für die Aufnahme weiterer Kampfflugzeuge in Krisenzeiten in Stand gehalten. Einer der französischen Flugzeugträger ist ständig in Djibouti am Horn von Afrika stationiert.

Da es Frankreich in den sechziger Jahren gelungen ist, seinen kolonialen Einfluß in ein Netz von Militärhilfe-, Beistands- und Verteidigungsabkommen hinüberzuretten, kann es dieses militärische Potential relativ flexibel und gezielt einsetzen. Die Angaben zur Zahl und Ausgestaltung dieser Vereinbarungen sind nicht einheitlich, da sie nicht veröffentlicht worden sind. Einschließlich der 1978 mit Djibouti und den Komoren abgeschlossenen Verträge kann man aber von sieben echten Verteidigungs- bzw. Beistandspakten (Elfenbeinküste, Gabun, Senegal, Togo, Zentralafrikanisches Reich) sowie 16 Militärhilfeabkommen ausgehen²⁾.

Innenpolitisch wird ein flexibler Einsatz dieses Interventionsinstrumentariums dadurch gewährleistet, daß die französische Öffentlichkeit und entsprechend die Administration weit weniger nervös auf afrikanische Krisen und Konflikte reagieren, als das in der Bundesrepublik der Fall ist. Man ist derlei aus der langen Kolonialzeit gewöhnt. Die französische Regierung steht deswegen bei einem Engagement innenpolitisch unter einem erheblich geringeren kurzfristigen Erfolgszwang als vergleichsweise die deutsche, aber auch die amerikanische Politik. Obwohl die meisten innerafrikanischen Konflikte, z. B. im ethnischen Bereich, einer schnellen Lösung nicht zugänglich sind, würde ein Ausbleiben derartiger Lösungen der jeweiligen Regierung in der Bundesrepublik weit mehr angelastet werden oder sie sogar gefährden als in Frankreich. Solche „Nervenstärke“ ist für die seitens Frankreichs mit relativ begrenzten Mitteln geführte Politik militärischer Interventionen natürlich außerordentlich wichtig. Einer innenpolitischen Begrenzung ist sich die französische Regierung, wie u. a. der Abzug des französischen UN-Kontingents aus dem Libanon gezeigt hat, allerdings sehr bewußt. Der Einsatz französischer Truppen ist nur solange unproblematisch, solange er nicht von einem höheren Blutzoll begleitet wird, der die französische Öffentlichkeit auf-

¹⁾ Senegal (Dakar), Elfenbeinküste (Abidjan), Gabun (Libreville), Djibouti, Majotte und La Réunion.

²⁾ Vgl. Dominique Moisi/Pierre Lelloche, Frankreichs Politik unter Giscard d'Estaing. Ein Kampf auf verlorenem Posten?, Europa-Archiv, Folge 2/1979, S. 29—41. Etwas anders die Angaben in: The Military Balance, 1978—1979, London 1978 (I. I. S. S.), S. 45.

schrecken würde. In Paris weiß man, daß der schnelle Einsatz von einigen Hundert oder Tausend gut ausgerüsteten und ausgebildeten Soldaten in vielen innerafrikanischen Konflikten die militärische und politische Lage schlagartig verändern kann. Das Risiko französischer Verluste kann deswegen in der Regel sehr begrenzt gehalten werden.

Ein grundlegender *Unterschied* besteht schließlich auch in der *ökonomischen Basis* der Afrikapolitik Frankreichs und der Bundesrepublik Deutschlands. Hier liegen die Schwierigkeiten und Schwächen auf französischer Seite. Die in vielen Bereichen unzulängliche Konkurrenzfähigkeit der französischen Exportindustrie auf den internationalen Märkten im Vergleich zur amerikanischen, japanischen und deutschen Industrie ist bekannt. Der Handel mit den Entwicklungsländern war in den letzten Jahren für die französische Industrie einer der wichtigsten Wachstumsbereiche. Nach Schätzungen sind durch ihn in den Jahren von 1970 bis 1976 über 100 000 neue Arbeitsplätze geschaffen worden. Diese Zahl wiegt deswegen so schwer, weil im selben Zeitraum die Gesamtbeschäftigungsquote der französischen Industrie stagniert hat ³⁾.

Eine enge politische und militärische Kooperation gerade mit den Regimen im frankophonen Afrika, im Indischen Ozean (Madagaskar, Mauritius, Komoren, Djibouti) sowie denen des Maghreb soll diese Konkurrenzschwäche ausgleichen. Mit den meisten dieser Länder bildet Frankreich nicht nur eine an den Franc gebundene Währungszone (le Franc CFA), die die wirtschaftliche und finanzielle Bindung dieser Länder an die Metropole verstärkt, sondern in die genannte Zone gingen 1975 auch 84 v. H. der bilateralen, öffentlichen französischen Entwicklungshilfe ⁴⁾. Auch die Tatsache, daß 1975 etwa 66 v. H. der französischen Investitionen nach Afrika flossen (im Vergleich Bundesrepublik Deutschland ca. 10

v. H.), zeigt die einmalige Stellung Afrikas für die französische Wirtschaft ⁵⁾.

Das leitet über zu dem zweiten, entscheidenden Bestimmungsfaktor der französischen Afrikapolitik, die Sicherung der Rohstoff- und Energieversorgung der französischen Industrie. Hier hat sich Frankreich ebenfalls einer Politik der engen bilateralen Kooperation und der langfristigen außenpolitischen Absicherung verschrieben, um sich nicht den Kräften und Unsicherheiten des internationalen Rohstoffmarktes auszusetzen.

Dabei mag hier offen bleiben, wie erfolgreich Frankreich mit dieser Politik fährt. Die Tatsache, daß Frankreich aufgrund seiner bilateralen Abkommen zeitweise höhere Preise für seine Energieversorgung zu zahlen hatte als andere Abnehmer, deutet auf deren Schattenseiten hin. Über einige strategisch wichtige Rohstoffe (Uran, Erdöl, Magnesium) hat Frankreich mit afrikanischen Staaten Abkommen abgeschlossen, in denen diese sich verpflichten, eine mit Frankreich abgestimmte Rohstoffpolitik zu verfolgen und bestimmte Rohstoffe vorzugsweise nach Frankreich zu exportieren. Bekannt geworden ist, daß Gabun einen solchen Vertrag über seine Erdöl-, Mangan- und Uranvorkommen und Niger über seine Uranvorkommen abgeschlossen haben ⁶⁾.

Insgesamt erweist sich der Versuch, Handels-, Energie- und Rohstoffbedürfnissen der französischen Volkswirtschaft durch eine enge politische und militärische Kooperation mit afrikanischen Regimen gerecht zu werden, nicht nur als ein Grundanliegen, sondern — wie anschließend gezeigt wird — als ein *Grunddilemma der französischen Afrikapolitik*. Da die Erfüllung dieser Interessen in erster Linie nicht durch eine Konkurrenzsituation mit den Volkswirtschaften der Ostblockstaaten, sondern mit denen der westlichen Verbündeten gefährdet ist, muß es fast zwangsläufig zu Friktionen mit der Afrikapolitik anderer westlicher Staaten kommen.

³⁾ Christian Uhlig, Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland und die Nord-Süd-Beziehungen, in: Robert Picht/Alfred Grosser (Hrsg.), Deutschland, Frankreich, Europa, München 1978, S. 200—239 (hier S. 208).

⁴⁾ Ebd., S. 215.

⁵⁾ Le Monde v. 23. Jan. 1979, S. 17/18.

⁶⁾ Klaus v. d. Ropp, Strukturelle Änderungen in den franko-afrikanischen Beziehungen, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP — S 233), Ebenhausen, Oktober 1974, S. 31.

II. Das Auseinanderfallen von Anspruch und Möglichkeiten

Ausgangspunkt für die enge bilaterale Kooperations- und Einflußpolitik ist, daß es Frankreich in den sechziger Jahren gelungen ist, zahlreiche administrative und ökonomische Strukturen aus der Kolonialzeit in die Ära der Unabhängigkeit der frankophonen Staaten hinüberzuretten und sie für den Aufbau und den Bestand der neu entstandenen Staaten und Regime zu nutzen. Der Abschluß der schon erwähnten Militärhilfe- und Beistandsabkommen und die Einrichtung einer an den Franc gebundenen Währungszone waren dabei von ausschlaggebender Bedeutung. Da diese Staaten durch ethnische und soziale Konflikte in ihrer Stabilität fast alle auf die eine oder andere Weise latent gefährdet sind, wuchs Frankreich über die bilateralen Abkommen gewissermaßen eine Garantenstellung zu. Daraus ergaben sich natürlich genügend Eingreif- und Steuerungsmöglichkeiten im Hinblick auf die ökonomischen Interessen der französischen Industrie. Andererseits legte diese Garantenstellung Frankreich aber auch Handlungszwänge im militärischen und ökonomischen Bereich auf, die unter Umständen mehr den Überlebensinteressen und Unzulänglichkeiten mancher afrikanischer Regime denn genuinen französischen Interessen Rechnung tragen. Frankreich sieht sich in seinem Einflußgebiet zunehmend der Gefahr eines Dominoeffekts ausgeliefert, d. h., es kann es sich nur schwer leisten, eines der ihm verbündeten Regime fallen zu lassen. Selbst wenn aufgrund der inneren Situation des jeweiligen Landes kein Anlaß besteht, das betreffende Regime an der Macht zu halten, würde sein Sturz einen für die Glaubwürdigkeit Frankreichs gefährlichen Präzedenzfall schaffen. Bei den anderen Regimen würde der Anreiz für eine betont enge Kooperation mit den französischen Interessen vermindert.

Eine derartige Rolle des „gendarme d’Afrique“ entspricht also im Prinzip zwar den großmachtpolitischen Ambitionen Frankreichs und Giscard d’Estaings. Sie führt aber dazu, daß nicht nur liberal-konservative Regime wie die von Senghor und Houphouët-Boigny, sondern auch neo-feudalistische wie die von Bongo und Bokassa einen erheblichen Druck auf Paris ausüben können, sie an der Macht zu halten. Das wurde nicht zuletzt während der Shaba-Krise deutlich, und bei den anschließenden, sehr energischen Forderungen Senghors und Houphouët-Boignys an Frankreich, aber auch an die übrigen westlichen Staaten, sich mehr für die Sicherheit afrikanischer Staaten

und ihrer Regime zu engagieren. Die „sowjetisch-kubanische Bedrohung“ wird dabei zu einem nützlichen Instrument, um das globalpolitische Interesse der westlichen Mächte für den Bestand dieser Regime zu nutzen. Die Gleichsetzung der Stabilität eines bestimmten Regimes mit „nationaler“ oder gar „westliche Sicherheit“ macht gerade in Westafrika ähnlich wie schon früher in Lateinamerika zunehmend Schule. Das trifft sich mit der verengten Sichtweise von Sicherheitspolitik mancher westlicher Experten und Politiker.

Tatsächlich kann sich Frankreich diesem Druck nicht ohne weiteres entziehen, selbst wenn es auf seine großmachtpolitische Rolle in Afrika verzichten wollte. Denn hinter der Furcht vor einem Dominoeffekt steht die Angst vor einer Gefährdung ganz konkreter ökonomischer und militärischer Interessen Frankreichs. Auf ökonomischer Seite sollen hier nur die Bedeutung der Uranvorkommen im Niger für die französische Nuklearindustrie sowie die reichen Erdöl- und Manganvorkommen in Gabun und die Kobaltvorkommen in Zaire genannt werden. Das Kobalt aus Zaire macht ca. 60 v H der französischen Versorgung aus, das Manganerz aus Gabun ca. 50 v H. Des weiteren sind in Gabun Uranreserven in Höhe von ca. 20 000 und im Zentralafrikanischen Reich von ca. 16 000 t bekannt. 40 v H seines Phosphats bezieht Frankreich aus Marokko (in diesem Falle ist die Sowjetunion tatsächlich ausnahmsweise der Hauptkonkurrent), 39 v H aus dem Senegal und aus Togo⁷⁾. In diesen und anderen Staaten wird Frankreich auf eine enge bilaterale Kooperation mit den Regimen angewiesen bleiben. Um sie abzusichern, kann Frankreich auf die erwähnten militärischen Stützpunkte in dieser Region kaum verzichten. Schon aus diesem Grund muß sich Paris weiterhin für das Wohl der Regime z. B. im Senegal und an der Elfenbeinküste engagieren und ihnen gegenüber als Garant für die Sicherheit aller frankophoner afrikanischer Regime glaubwürdig bleiben. Auf die besondere Bedeutung des Tschad in diesem Zusammenhang wird noch eingegangen.

Die Shaba-Krise und m. E. auch die Ereignisse im Tschad haben bewiesen, daß nicht nur die ökonomischen, sondern auch die militärischen Mittel Frankreichs für eine derartige Rolle sehr begrenzt sind. Darauf hat General

⁷⁾ Vgl. u. a. Le Monde Diplomatique, 19. Feb. 1979, S. 15, und Africa, Nr. 92, April 1979, S. 7 f.

Guy Méry, chef d'état-major des armées, ausdrücklich hingewiesen: „Nos capacités sont limitées et, dans certains domaines, nous approchons de cette limite.“⁸⁾ Die Hauptschwierigkeit im militärischen Bereich liegt nicht so sehr bei der zahlenmäßigen Stärke von Truppeneinheiten, die Frankreich nach Afrika entsenden kann. Abgesehen von den bei längeren militärischen Aktionen anfallenden Kosten, sind die Lufttransportkapazitäten der französischen Armee für eine derartige Rolle ungenügend und von zu geringer Reichweite⁹⁾. Die Transall, die für europäische Verhältnisse konzipiert ist, hat bei mittlerer Beladung nur eine Reichweite von 2 500 bis 3 000 km. (Zum Vergleich: das große amerikanische Transportflugzeug Galaxy hat je nach Zuladung eine Reichweite zwischen 6 000 und 10 000 km.) Bei der Shaba-Krise haben die Amerikaner aufgrund eigener Interessen ausgeholfen. Zwar haben die Franzosen den ersten Schritt ihrer Operation mit Hilfe von vier gecharterten DC-8 einer Privatgesellschaft, einer Boeing-707 (Truppentransport nach Kinshasa), fünf Transalls (Transport von Munition und Gerät) sowie durch den Einsatz zairischer Maschinen vom Typ Herkules und drei französischen Transalls, um die ersten beiden Wellen französischer Fallschirmjäger in Kolwezi abzusetzen, weitgehend aus eigener Kraft durchgeführt. Danach ging der Nachschub und Transport der französischen, belgischen und anderer Truppen in die Hände der US Air Force über, die 18 C-141 Starlifter zur Verfügung stellte.

Aus der geringen Reichweite der Transall resultiert im übrigen ein weiterer unangenehmer Handlungszwang für die französische Afrikapolitik. Um die äußersten Grenzen ihres Einflußgebietes erreichen zu können, z. B. Zaire oder die französische Insel La Réunion im Indischen Ozean, muß eine Kette von krisensicheren Zwischenlandeplätzen zum Auf-

tanken im Abstand von ca. 2 500 km quer durch oder um Afrika sichergestellt werden. So können die Insel La Réunion und der dortige Militärstützpunkt nur über Zwischenstation in Ägypten, Djibouti und die Komoren erreicht werden. Aus dieser Kette darf kein Glied ausfallen bzw. darf sich kein Regime gegen die französischen Interessen stellen, wenn eine krisenfeste militärische Verbindung mit La Réunion hergestellt bleiben soll. Ähnliches gilt für die Verbindung mit Zaire.

Frankreich hat versucht, die mit dem Einsatz oder der Stationierung französischer Truppen verbundenen Kosten und logistischen Probleme durch Unterstützung beim Aufbau einheimischer Armeen zu umgehen. Der Erfolg ist offensichtlich begrenzt. Immer wieder zeigte es sich, daß diese Truppen ernsteren innenpolitischen Krisen nicht lange gewachsen waren, z. B. im Tschad, aber auch in Zaire. Der Einsatz französischer Truppen wurde deswegen in den letzten Jahren wieder verstärkt notwendig. Die Gründe für die unzureichende Effektivität der französischen Militärhilfe sollen hier nicht im einzelnen erörtert werden. Ein Grund scheint darin zu liegen, daß in Fortsetzung kolonialer Traditionen die Armeen bevorzugt auf Kräften aufgebaut werden, die den herrschenden Regimen nahestehen, in aller Regel also Angehörige einer mit dem Regime verbundenen ethnischen Gruppe oder Gruppen. Die Armeen werden also nicht, wie in anderen Staaten Afrikas, als ein der ethnischen Zersplitterung entgegenwirkendes Instrument des „nation-building“ begriffen oder eingesetzt. Damit tragen sie notwendigerweise zur Verschärfung der Konflikte bei, die sie eigentlich verhindern sollen, nämlich zu ethnischen Feindseligkeiten und den daraus resultierenden Problemen für den territorialen Zusammenhalt und die interne Stabilität der jungen afrikanischen Staaten.

III. Gegenwärtige und künftige Gefährdungen der französischen Afrikapolitik — Die Tendenz zur Destabilisierung

Das tendenzielle Mißverhältnis zwischen dem konzeptionellen Anspruch der französischen Afrikapolitik und den tatsächlichen militärischen und ökonomischen Kapazitäten Frankreichs ist nicht neu. Es war bis jetzt

aufgrund der relativen Stabilität des frankophonen Afrika bei gleichzeitig hoher diplomatischer Flexibilität Frankreichs aber zu handhaben. Durch das Zusammenwirken mehrerer Faktoren verstärken sich jedoch seit einiger Zeit die Anzeichen für eine Destabilisierung auch dieser Region — eine Destabilisierung, die sich nicht zuletzt gegen bestimmte Formen des französischen Einflusses richten wird. Ein solcher Faktor ist insbesondere das

⁸⁾ Vgl. Le Monde v. 6. Juni 1978, S. 5.

⁹⁾ Laut Military Balance 1978—1979, S. 24, verfügt das französische Air Transport Command (COTAM) insgesamt über 135 Transall C-160, 240 Noratlas, 16 DC-8F.

Vordringen des sozialrevolutionären, nationalistischen Islam (Algerien, Libyen). Nach Aussagen in Paris hat sich die Pro-Kopf-Zahl der Moslems in Afrika in den letzten zehn Jahren verdoppelt. Der Islam hat also eine viel schnellere Ausdehnung zu verzeichnen als das Christentum. Das machtpolitische Rückgrat dieser Ausdehnung bilden die Petrodollars einiger arabischer Ölländer, insbesondere Libyens. Die Tatsache, daß die arabische Liga sich gerade während des tansanisch-ugandischen Konflikts im März dieses Jahres bemüht fühlte, ihre guten Beziehungen zu Uganda und seinem zum Islam übergetretenen Staatschef Idi Amin zu betonen, zeigte, daß nicht nur Libyen diese Ausweitung unterstützt. Gleichzeitig wurde Uganda von der islamischen Entwicklungsbank ein Kredit in Höhe von vier Millionen US-Dollar gewährt, und libysche Truppen engagierten sich einige Zeit bei der militärischen Verteidigung des Regimes Idi Amins. Neben der Rettung eines islamischen Regimes ging es Libyen wohl auch darum, libysche Investitionen (Versicherungen, Bauten und einige der noch verbliebenen Industrien) zu retten sowie Uganda als Basis für Aktivitäten der Palästinenser zu erhalten.

In Paris ist man sich keineswegs einig darüber, wie ernst dieser Trend für die französischen Interessen einzuschätzen ist. Auf jeden Fall spricht man aber auch im Quai d'Orsay von einem nach Süden vordringenden „Mikro-Imperialismus“ nordafrikanischer Staaten, der mit dem postkolonialen „Imperialismus“ Frankreichs in West- und Zentralafrika z. T. auf Kollisionskurs liegt.

Die Entwicklungen, die durch das Vordringen eines arabisch finanzierten Islam in den nächsten Jahren vermutlich ausgelöst werden, sind deswegen so schwer kalkulierbar, weil sich dabei religiöse (christliche bzw. animistische versus Islam), gesellschaftspolitische (sozialrevolutionär, sozialistisch versus konservativ-kapitalistisch), ethnische (insbesondere Araber versus Schwarzafrikaner), territoriale und ökonomische Konflikte (Konkurrenz bei der Ausbeutung von Rohstoffvorkommen wie Uran, Öl, Phosphat etc.) von Land zu Land in unterschiedlicher Weise und Stärke überlagern werden. Wie weit sich dabei die arabischen Mächte untereinander verbünden oder blockieren, ist ebenfalls nicht eindeutig. So gibt es Anzeichen dafür, daß Ägypten Tansania im Konflikt mit Uganda unterstützt hat, um Ghadafi eine Niederlage zuzufügen. Der Sudan hat sich u. a. vermutlich auch deswegen, zusammen mit Nige-

ria, so für eine friedliche Regelung im Tschad engagiert, um die Durchsetzung territorialer Ansprüche Libyens zu unterbinden.

Der Tschad, in dem alle die obengenannten Konfliktkonstellationen wiederzufinden sind, ist gewissermaßen zum Prüfstein dafür geworden, ob und inwieweit trotzdem die territoriale Integrität und staatliche Stabilität von Staaten dieser Region aufrechterhalten werden kann. Zugleich ist er nicht nur für Frankreich, sondern auch für regionale Akteure (Nigeria, Sudan und andere) ein wichtiges Bollwerk gegen ein weiteres Vordringen Libyens. Ein Auseinanderfallen des Tschad würde z. B. eine Gefährdung für den Bestand Nigers darstellen, denn auch dort gibt es, ähnlich wie beim Tschad, Grenzstreitigkeiten mit Libyen. Sie ließen die französische Uranversorgung aus den im nördlichen Niger gelegenen Vorkommen nicht unberührt. Ein Sieg der POLISARIO würde den Konflikt zwischen Schwarzafrikanern und Arabern in Mauretanien verschärfen, was ohne Zweifel die Interessen Senegals berühren würde. Im April 1979 wurde in Senegal von mauretanschen Beamten und Offizieren eine „Bewaffnete Kampffront für die Selbstbestimmung der schwarzafrikanischen Bevölkerung“ gegründet¹¹⁾. Im Tschad hat Frankreich seinen direkten Einfluß derzeit nicht halten können und den Abzug seiner Truppen angekündigt. Tatsächlich befinden sich zur Zeit aber noch ca. 2000 französische Soldaten in Ndjamena, der Hauptstadt des Tschad, ironischerweise auf Biten von zwei Führern der FROLINAT, M. Hissen Habre und M. Goukhouni, die früher mit Libyen gegen Frankreich verbündet waren. Insbesondere Nigeria ist inzwischen als Garant für die auch von Frankreich verfolgten Ziele, nämlich für den territorialen Zusammenhalt des Tschad und damit für die Begrenzung des libyschen Einflusses eingetreten. Die französische Diplomatie weiß aber sehr wohl, daß der Konflikt im Tschad noch weit von einer Lösung entfernt und das letzte Wort über den französischen Einfluß noch nicht gefallen ist. Zwischen Nigeria und Frankreich wird es demnächst möglicherweise zu Kontroversen kommen.

Des weiteren ist es durchaus möglich, daß — unabhängig von der Islamfrage — in den nächsten Jahren die Stabilität einiger frankophoner Regime Schwarzafrikas aufgrund von sozialen Schwierigkeiten eher ab- als zunehmen wird. Diese Länder, wie z. B. die Elfenbeinküste, haben den von ihnen eingeschlagenen Weg einer kapitalistisch-konservativ orientierten Entwicklung bei starker Präsenz

¹⁰⁾ Vgl. Le Monde v. 21. Mai 1978, S. 3.

¹¹⁾ Vgl. Neue Zürcher Zeitung v. 11. April 1979.

ausländischen, insbesondere französischen Kapitals, bisher durch hohe Wachstumsraten mehr oder weniger erfolgreich legitimieren können. Solche Wachstumsraten scheinen aber aus verschiedenen Gründen zunehmend schwieriger erreichbar zu werden. So ist im Niger nach einem Weltbankbericht der Zuwachs des BiP von 1976 bis 1978 von 20 v. H. auf 8 v. H. gefallen¹²⁾. Außerdem hat die einseitige Fixierung auf hohe Wachstumsraten z. T. zu sehr unbalancierten Entwicklungen geführt. Die dadurch bedingten sozialen Probleme werden in Zukunft stärker aufkommen. Zugleich scheint in der jüngeren Generation der Widerstand gegen eine westliche, insbesondere eine französische Überfremdung ihrer Entwicklung zu wachsen. Stimmen dieser Art werden an der Elfenbeinküste zunehmend laut. Im Niger hat es im Mai 1979 wegen der Erhöhung des Reispreises so große Unruhen gegeben, daß von Tolbert angeblich Truppen aus Guinea zu Hilfe gerufen wurden.

Es ist keineswegs klar, wie die in der Unabhängigkeit herangewachsene Generation und deren Führungselite nach dem Abtritt der „alten Herren“ aus der ersten Phase der Unabhängigkeit das Verhältnis ihrer Länder zu Frankreich definieren werden. Zwar wird weder das eventuelle Vordringen nationalistischer, islamischer Regime noch der Generationswechsel in den schwarzafrikanischen Staaten deren grundsätzliches Interesse an einer relativ intensiven wirtschaftlichen Kooperation mit den Industriestaaten des Westens beseitigen, doch könnte die traditionelle französische Art der Kooperation gefährdet werden, insbesondere im Rohstoffsektor.

Im Zusammenhang mit diesen Destabilisierungstendenzen ist natürlich auch nach der Rolle der Ostblockstaaten zu fragen, d. h. nach der Bedeutung der sowjetischen, kubanischen und ostdeutschen Präsenz für die französische Afrikapolitik. Es besteht eine gewisse Ähnlichkeit in der Art des Vorgehens, mit der diese Staaten einerseits und Frankreich andererseits ihren Einfluß in Afrika zu sichern suchen. Frankreich hat sich, um seinen *traditionellen Einfluß* in Afrika zu wahren, zum militärischen Garanten der territorialen Integrität und Stabilität von Regimen bestimmter afrikanischer Staaten gemacht. Durch eine entsprechende Garantstellung und das damit verbundene militärische Engagement haben sich die Sowjetunion und Kuba an zwei wichtigen Punkten *neuen Einfluß in Afrika* verschafft, nämlich in Angola und Äthiopien.

Die mittel- und längerfristigen Aussichten des Ostblocks in Afrika bezüglich einer Gefährdung vitaler westlicher Interessen werden in Kreisen der französischen Administration offensichtlich nicht allzu hoch eingeschätzt. Das gilt ganz besonders für das frankophone Afrika. Als Bedrohung werden die sowjetischen und kubanischen Aktivitäten in Afrika wohl nur in dem vagen Sinne qualifiziert, daß sie eine latente Ermunterung zur Aktivierung der Instabilitäten darstellen, wie sie oben beschrieben wurden. Die französische Entschlossenheit zur Intervention in afrikanische Konflikte hat deswegen nicht so sehr einen antisowjetischen Charakter, sondern resultiert aus der Kenntnis der innerafrikanischen Instabilitäten und der daraus für Frankreich unter Umständen erwachsenden Gefahren oder Vorteile. Etwas anderes gilt allerdings für die Stationierung französischer Truppen- und Flottenverbände in Djibouti. Hier geht es Frankreich nicht allein um die Sicherung eines traditionellen Einflußgebietes, sondern um den Schutz der Ölrouen im Golf von Aden und im Persischen Golf. Das betrifft alle westlichen Staaten. Aber auch hier gilt, daß sich die in den letzten Jahren im Indischen Ozean vorgenommene Verstärkung der französischen Flotte nicht in erster Linie gegen die sowjetische Präsenz richtete. Sie war vielmehr eine Demonstration der französischen Entschlossenheit, der in der Organisation für Afrikanische Einheit (OAE) entstandenen Dekolonisierungsdebatte eine klare machtpolitische Absage zu erteilen.

Bezüglich der viel diskutierten Bedrohung der Rohstoffe im südlichen Afrika durch die Sowjetunion machen französische Experten darauf aufmerksam, daß die Sicherung langfristiger Fischereirechte an den Küsten Afrikas für die Sowjetunion aufgrund ihrer internen Nahrungsmittelsituation wahrscheinlich ein wichtigeres Anliegen sein dürfte. So ist man sich heute auch in Paris, ähnlich wie in Washington, darüber einig, daß es für eine direkte Beteiligung der Sowjetunion, Kubas oder der DDR an den beiden Shaba-Krisen keine überzeugenden Beweise gibt. Statt dessen wird darauf hingewiesen, daß anscheinend nicht aufmerksam genug registriert wurde, daß die französische Regierung die ursprünglichen Vorwürfe gegenüber der Sowjetunion wegen einer derartigen Beteiligung an der zweiten Invasion der Provinz Shaba sehr bald fallen ließ. Giscard d'Estaing wollte das französisch-sowjetische Verhältnis durch unbewiesene Behauptungen nicht unnötig belasten.

¹²⁾ Jeune Afrique, Nr. 953 v. 12. April 1979. S. 45.

Es deutet also einiges darauf hin, daß die sowjetische und kubanische Präsenz kein erst-rangiger Beweggrund für die militärischen Aktivitäten Frankreichs in Afrika ist. Die französische Interventionspolitik hat keinen globalpolitischen, d. h. unmittelbar aus dem Ost-West-Konflikt abgeleiteten Charakter, sondern resultiert aus den besonderen Bedin-

gungen, die sich im Laufe der Geschichte für eine derartige Politik Frankreichs in Afrika herausgebildet haben. Wie noch gezeigt wird, ist es für die französische Afrikapolitik aber dennoch in bestimmten Situationen durchaus nützlich, die Bedrohung Afrikas durch das sozialistische Lager zu dramatisieren.

IV. Giscard d'Estaings neue Afrikapolitik — Erhalt der französischen Dominanz durch mehr Flexibilität und Multilateralität

Die oben dargestellte Grundausrichtung der französischen Afrikapolitik darf nicht als eine dogmatische Festlegung verstanden werden. Paris hat immer versucht und es meistens auch verstanden, sich trotz der engen Kooperation mit afrikanischen Regimen ein *großes Maß an Flexibilität* zu erhalten. Darauf wurde bereits hingewiesen. Am klarsten kommt dies in den Beistands- und Militärhil-feabkommen zum Ausdruck, die alle sehr individuell angelegt sind und Frankreich einen weiten Spielraum bei dem Einsatz seiner Truppen in innerafrikanischen Konflikten lassen.

Im Einklang damit wird der sich gegenwärtig verschärfende Widerspruch zwischen Anspruch und Möglichkeiten der französischen Afrikapolitik nicht durch eine Reduzierung des traditionellen französischen Dominanzanspruchs gelöst, sondern es wird lediglich versucht, diesen Konflikt durch eine gewisse Modifizierung und Erweiterung des afrikapolitischen Konzeptes vor allem in drei Richtungen handhabbar zu machen. Einmal legt man Wert darauf, „daß weder die Sprache noch politische oder ideologische Faktoren einer engen und fruchtbaren Zusammenarbeit im Wege stehen sollten“. Das sei die Maxime der neuen französischen Afrikapolitik, sagte Oliver Stern (Staatssekretär im französischen Außenministerium) in Bissau¹³⁾. Als Beispiel für die Durchbrechung sprachlicher Grenzen ist hier vor allem die Tatsache zu nennen, daß an dem franko-afrikanischen Gipfeltreffen in Kigali im Mai 1979 sechs nicht-französischsprachige Staaten auf Beobachterebene teilgenommen haben (Kapverdische Inseln, Guinea-Bissau, Liberia, Marokko und Sao-Tomé et Príncipe). Aber auch auf eine engere Verbindung mit dem Sudan und Kenia wird hingearbeitet. Hinsichtlich der Überwindung ideologischer Grenzen hat die Aussöhnung mit dem

marxistisch orientierten Guinea unter Sékou Touré viel Aufsehen erregt.

Neben der Wahrnehmung bestimmter ökonomischer Interessen (z. B. die Bauxitvorkommen in Guinea) geht es Frankreich bei dieser Ausweitung vor allem darum, sein Image als eine vornehmlich zugunsten konservativ-kapitalistischer frankophoner Regime engagierte, postkoloniale Macht zu modifizieren. Das mindert den Zwang, sich zur Wahrung der ökonomischen und militärischen Interessen unverhältnismäßig stark für bestimmte Regime engagieren zu müssen. Statt dessen kann sich Paris auch anderen ideologischen Richtungen gegenüber als kooperationswürdig und -fähig erweisen, deren Vertreter in dem einen oder anderen Staat vielleicht einmal die Macht übernehmen werden. Im Hinblick auf die oben beschriebenen Instabilitätstendenzen ist das als eine wichtige Akzentverlagerung der französischen Afrikapolitik anzusehen.

Sie wird begleitet von einem vorsichtigeren und flexibleren Verhalten bei militärischen Interventionen. Das zeigt sich besonders klar am Beispiel des Tschad (ähnliches ist im West-Sahara-Konflikt zu verzeichnen). Läßt sich ein Regime mit relativ begrenzten militärischen Mitteln nicht halten, dann schaltet Paris auf eine niedrigere Stufe der Intervention um. Die französischen Truppen haben dann nur noch die Aufgabe, den territorialen Zusammenhalt des jeweiligen Landes und die Präsenz Frankreichs durch ein Einfrieren der militärischen Situation sicherzustellen. Auf diesem Wege soll den streitenden Parteien klargemacht werden, daß jede für sich allein weder stark genug ist zur einseitigen Übernahme des Gesamtstaates noch zur einseitigen Sezession. Die Hoffnung Frankreichs ist, daß das zu einem Prozeß der Kompromißbereitschaft und der Verhandlung führt, der die gegenwärtigen Desintegrationstendenzen überwindet. In Paris hat man — z. B. was den

¹³⁾ Vgl. Monitor-Dienst Afrika, 13. 12. 1978, S. 7.

Tschad betrifft — keine Illusionen darüber, wie schwierig und langwierig dieser Prozeß sein wird. Ähnlich wie im Nahen Osten verspricht man sich auch hier von Verhandlungen keine Wunder. Schließlich war Frankreich sogar bereit, die eigenen Truppen ganz abzuziehen, nachdem andere afrikanische Mächte, insbesondere Nigeria, sich als Garant gegen den territorialen Zerfall und ein weiteres Vordringen Libyens eingeschaltet haben. Das bedeutet keine endgültige Aufgabe französischer Interessen im Tschad, sondern ein möglicherweise nur zeitweiliges Zurückgehen auf die diplomatische Ebene.

Die dritte Stoßrichtung der französischen Afrikapolitik bei ihrem Versuch, den Widerspruch zwischen Anspruch und Möglichkeiten zu entschärfen, spiegelt sich in dem seit einigen Jahren zu verzeichnenden Bemühen wider, andere westliche Mächte, insbesondere die USA und die Bundesrepublik, stärker an den Lasten des französischen Engagements zu beteiligen. Hier geht es zum einen, wie oben ausgeführt wurde, um die Überbrückung gewisser militärischer Schwächen (Unzulänglichkeiten im logistischen Bereich und Kostenfrage), zum anderen um eine größere finanzielle Beteiligung der europäischen Partnerstaaten bei Entwicklungshilfeleistungen für Regime der franko-afrikanischen Allianz. Angesprochen sind hier aufgrund ihrer Kapazitäten natürlich vor allem die Vereinigten Staaten und die Bundesrepublik Deutschland.

Unter dem Stichwort „Multilateralisierung“ wird dieser Aspekt der französischen Afrikapolitik in dem bereits genannten Aufsatz von Moisi/Leclouche besprochen¹⁴⁾. Manifestiert hat sich dieser Gesichtspunkt vor allem in einer „rhetorischen Woge“ und einigen Vorschlägen zur europäisch-afrikanischen Sicherheit und Solidarität von Giscard d'Estaing. Zur Schaffung eines „Eurafrique“ wurde von Frankreich die Einrichtung eines Solidaritätsfonds für die Unterstützung afrikanischer Staaten, die Abhaltung einer der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) vergleichbaren Konferenz zwischen Afrika und Europa sowie die Einrichtung einer pan-afrikanischen Interventionsstreitmacht angeregt. Inzwischen wird von Paris sogar ein euro-arabisch-afrikanischer Dialog propagiert. Auch dieser Vorschlag spiegelt in erster Linie ein zunehmendes Dilemma der

französischen Politik wider. Einerseits muß Frankreich der Art seiner Energie- und Rohstoffpolitik wegen gute politische Beziehungen sowohl mit den arabischen als auch den schwarzafrikanischen Staaten unterhalten, andererseits nimmt gerade in den bevorzugten Räumen der französischen Afrikapolitik, in Zentral- und in West-Afrika, der Konflikt zwischen schwarzafrikanischen und arabischen Gruppen mit den entsprechenden außenpolitischen Implikationen zu.

Vor allem die letzten Vorschläge stießen bei den meisten afrikanischen Regierungen ebenso wie bei den europäischen Partnern Frankreichs auf eine mehr oder weniger deutliche Ablehnung. Die Gründe dafür liegen nach den obigen Ausführungen auf der Hand. Die Afrikaner — unter ihnen auch frankophone — befürchten, daß diese Vorschläge nur zur Verstärkung eines vor allem von Frankreich dominierten postkolonialen Einflusses des Westens in Afrika dienen sollen. Bei den europäischen Partnerstaaten hegt man die Vermutung — nach den obigen Ausführungen ganz zu Recht —, daß zum einen das Motiv dieser Vorschläge vor allem eine Multilateralisierung französischer Schwächen ist. Zum anderen erscheint eine Multilateralisierung unter französischem Banner nicht unbedingt vereinbar mit den afrikapolitischen Vorstellungen anderer westlicher Staaten. Sie stehen einer engen Anbindung afrikanischer Regime eher skeptisch gegenüber, da sie sich von einer gewissen Distanzierung des Westens von den innerafrikanischen Problemen längerfristig mehr Stabilität für die Wahrnehmung ihrer ökonomischen Interessen in Afrika versprechen. Das schließt eine Abwehr bestimmter Formen der östlichen Präsenz und Einflußnahme auf militärischem Gebiet nicht aus. Diese Abwehr muß aber keineswegs identisch sein mit einer Politik der mehr oder weniger bedingungslosen Unterstützung von afrikanischen Regimen, die sich lautstark als antisowjetisch bzw. prowestlich deklarieren. Außerdem sind sie ökonomisch nicht auf ein derart intensives Engagement wie Frankreich angewiesen und können deswegen auch die damit verbundenen Kosten und Risiken vermeiden. Bei den aus Paris kommenden Vorschlägen sollte man daher den Unterschied beachten zwischen einer *Multilateralisierung der französischen Afrikapolitik* und einer *multilateralen Politik Europas bzw. des Westens* gegenüber Afrika.

¹⁴⁾ Vgl. Anm. 2.

V. Frankreich im Rahmen der Afrikapolitik anderer europäischer bzw. westlicher Staaten

Der vorliegende Diskussionsbeitrag sollte aufzeigen, daß aus bestimmten historischen und ökonomischen Gründen nicht ohne weiteres von einer grundlegenden Gemeinsamkeit bei dem politischen Vorgehen Frankreichs und dem anderer westlicher Staaten in Afrika gesprochen werden kann. Eine derartige Annahme erweist sich lediglich als das unkritische Gegenstück einer nicht weniger undifferenzierten Einschätzung bzw. Überschätzung der östlichen Bedrohung in Afrika, die von der französischen Politik selbst nicht geteilt wird. Dennoch wird es für die *französische Afrikapolitik in bestimmten kritischen Situationen immer wieder funktional* sein, eine derartige *Bedrohung in den Vordergrund zu stellen*, auch wenn sie nicht konkret nachgewiesen werden kann. Auf diese Weise kann Frankreich am ehesten seine regionalen Interessen mit den globalen Interessen und Befürchtungen insbesondere der Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland verbinden und eine militärische und finanzielle Multilateralisierung im obigen Sinne herbeiführen.

Die europäischen bzw. westlichen Partnerstaaten werden also von Fall zu Fall prüfen müssen, inwieweit ihre Interessen durch eine aus den spezifisch französisch-afrikanischen Beziehungen resultierende Politik der militärischen Unterstützung und Intervention tatsächlich gedeckt sind. Die französische Präsenz in Djibouti kann aus dieser Perspektive ganz anders bewertet werden als Frankreichs Engagement für Kaiser Bokassa (Zentralafrikanisches Reich) oder bestimmte andere Regime. Es ist allerdings nicht nur der Ost-West-Konflikt, der Gemeinsamkeiten mit der französischen Afrikapolitik erzeugen kann. Nicht minder groß ist das Interesse des Westens insgesamt, zwar nicht an dem Erhalt bestimmter Regime, wohl aber an der Gewährleistung der territorialen Integrität aller afrikanischer Staaten. Eine Durchlöcherung dieses Grundsatzes wird für jede in Afrika engagierte Groß- oder Supermacht wegen der unkalkulierbaren Kettenreaktion gefährliche Instabilitäten schaffen. Viel mehr als für Frankreich ist es für die anderen westlichen Mächte dabei wünschenswert, daß afrikanische Mächte selbst, wie Nigeria, der Sudan und andere, als Sachverwalter dieses Grundsatzes auftreten, als daß von westlicher Seite direkt eingegriffen werden muß. Weitere Felder gemeinsamer Interessen ergeben sich natürlich auch im Rah-

men der EPZ und des Lomé-Abkommens sowie vereinzelt in Fragen der Rohstoffsicherung (letzteres z. B. im Fall Zaires; siehe aber auch die deutsche Kapitalbeteiligung in Höhe von 8,1 v. H. an einem Unternehmen zum Uranabbau in Gabun).

Gleichwohl bleibt die Frage zu beachten, inwieweit diese Gemeinsamkeiten eine eng abgestimmte Politik angesichts von Frankreichs Dominanzwillen tatsächlich zulassen. Die Art des französischen Vorgehens bei der Intervention in der zweiten Shaba-Krise hat bekanntlich in der belgischen Hauptstadt zeitweilig einige Verstimmung ausgelöst. Im Gegensatz zu Paris wollte man in Brüssel die Rettung der weißen Bevölkerung und der belgischen Bergbauinteressen in der Provinz Shaba nicht unbedingt mit einem demonstrativen politischen und militärischen Eintreten für das Mobutu-Regime verbinden. Brüssel verfolgte deswegen anfänglich eine „weiche Interventionsstrategie“, d. h. parallel neben der Bereitstellung von Truppen für die Rettung der weißen Bevölkerung sollte mit den Aufständischen und ihren politischen Repräsentanten über eine friedliche Beilegung des Konflikts verhandelt werden. Vermutlich sollte damit unter anderem ein zu massives französisches Eingreifen in Zaire überflüssig gemacht werden. In Brüssel hat man nicht vergessen, daß Giscard Zaire bei einem Staatsbesuch als „das wichtigste frankophone Land nach Frankreich“ genannt hatte, obwohl andere westliche Staaten im Bergbau von Zaire bis dahin weit stärker engagiert waren als Frankreich. Es läßt sich bis heute nicht eindeutig entscheiden, ob das französische Eingreifen das Blutbad in der Provinz Shaba eher mitprovoziert oder ein größeres noch gerade rechtzeitig verhindert hat.

Im Zusammenhang mit einem gemeinsamen westlichen Vorgehen in Afrika ist schließlich über die relative Passivität Frankreichs bezüglich der Konflikte im südlichen Afrika zu reden. Die Problematik in Rhodesien/Zimbabwe, Namibia und der Republik Südafrika scheint in Frankreich noch kein allzu großes Kopfzerbrechen zu bereiten. Eine Diskussion, die mit der in der Bundesrepublik oder in den USA vergleichbar wäre, findet nicht statt. Die Begründung, daß man das südliche Afrika nicht als Aktionsfeld der französischen Außenpolitik betrachte, erscheint angesichts des starken Engagements in Zaire und

der Unterstützung der UNITA ¹⁵⁾ in Angola (die jetzt allerdings offiziell als beendet gilt) dafür allein nicht ausreichend. Eine Rolle spielt hier wohl auch, daß Frankreich sich bezüglich Südafrikas im Hinblick auf seine Beziehungen zu Schwarzafrika in einer günstigeren Situation befindet als die Bundesrepublik und die USA. Alle drei müssen zwar darauf achten, inwieweit ihre Kooperation mit Südafrika kompatibel ist mit ihren relativ schneller ansteigenden ökonomischen Interessen in Schwarzafrika: Für Frankreich ist das bis jetzt aber kein allzu großes Problem, da — abgesehen von einer gewissen Rhetorik — die Regime des frankophonen Afrika in dieser Hinsicht keinen nennenswerten Druck auf Paris ausüben. Anders ist die Lage der Bundesrepublik und auch der Vereinigten Staaten: Für sie sind die mehr oder weniger engen Beziehungen zu den Frontstaaten sowie zu Kenia, Nigeria und anderen ein

¹⁵⁾Uniao Nacional de Independência Total de Angola.

Hauptantrieb für ihre Politik in Sachen Namibia und Südafrika.

Mit zwei Dingen wird hier Paris in Zukunft aber möglicherweise rechnen müssen. Zum einen könnten eines Tages in Afrika, gerade wegen der sprachlichen und ideologischen Ausweitung der außenpolitischen Aktivitäten Frankreichs, die Stimmen sehr viel lauter werden, die Frankreichs führende Rolle beim Aufbau einer eigenständigen Rüstungsindustrie in Südafrika anprangern. Das Waffenembargo des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen ist dadurch weitgehend gegenstandslos geworden. Zum andern wird Paris sich von den Regierungen anderer westlicher Staaten fragen lassen müssen, inwieweit es bei westlichen Initiativen zur Lösung der Probleme im südlichen Afrika nicht aktiver teilnehmen will als bisher, wenn seine Vorschläge zu einer Intensivierung des afroeuropäischen Dialogs ernst genommen werden sollen.

Das Ende der Notstandskoalition und die Krise des „historischen Kompromisses“

I. Einleitung

„Die Macht nutzt den ab, der sie nicht hat.“ Dieses Wort des amtierenden italienischen Ministerpräsidenten Andreotti bietet eine mögliche Erklärung für das hervorragende Ergebnis der Parlamentswahlen vom 3. Juni 1979: Zum ersten Mal in der italienischen Nachkriegsgeschichte hat die Kommunistische Partei Italiens (PCI) einen bedeutenden Stimmenverlust hinnehmen müssen. Ihr Stimmenanteil bei den Wahlen zur Abgeordnetenversammlung sank von 34,4 Prozent im Jahr 1976 auf 30,4 Prozent. Die Democrazia Cristiana (DC), die das Land seit mehr als dreißig Jahren regiert, konnte sich mit 38,4 Prozent (gegenüber 38,8 Prozent 1976) weitgehend behaupten. Berlinguers Strategie des „historischen Kompromisses“¹⁾, die auf ein breites Bündnis der Parteien der Arbeiterbewegung mit den katholischen Kräften Italiens zielt, hat — wenn sie schon nicht gescheitert ist — einen ersten Rückschlag erlitten. Angetreten mit dem Anspruch, „Partei des Kampfes“ und Regierungspartei in einem zu sein (*partito di lotta e di governo*), hat die PCI die Spannung zwischen diesen beiden Rollen mit einer Krise ihres Selbstverständnisses und der Abwanderung enttäuschter Wähler bezahlt. Die Notstandskoalition der sechs Parteien des „Verfassungsbogens“²⁾, die parlamentarische Basis des Minderheitskabinetts Andreotti, ist an der Unvereinbarkeit der von ihren Protagonisten verfolgten politischen Strategien zerbrochen.

Als Gewinnerin der „Politik der nationalen Einheit“ erscheint die Democrazia Cristiana, der viele Beobachter nach den Wahlen der Jahre 1975 und 1976 vorschnell den unaufhaltsamen Niedergang prophezeit hatten. Ihre Zentralität im politischen System bleibt erhalten. Wenn sich auch das Schreckgespenst

¹⁾ Vgl. Heinz Timmermann, „Historischer Kompromiß“ oder Volksfront? Die Kommunistische Partei Italiens auf dem Wege zur Regierungsbeitrag, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 17/76, S. 13-22.

²⁾ Zum „Verfassungsbogen“ (*arco costituzionale*) der demokratischen Parteien werden gerechnet: DC, PCI, PSI, PLI, PRI, PSDI und SVP.

einiger westlicher Regierungen, der Einzug der Kommunisten in die römische Regierung, einstweilen verflüchtigt hat, so hat der Wahlausgang das Problem der Regierbarkeit Italiens keineswegs gelöst. Die Stimmengewinne der kleinen laizistischen Parteien und der 0,2 Prozent-Zuwachs bei den Sozialisten haben die politische Kräftekonstellation nicht nennenswert verändert. Die spektakulären Stimmengewinne der Radikalen Partei, die viele jugendliche Protestwähler angezogen hat, der Rückgang der Wahlbeteiligung und die hohe Zahl weißer oder ungültiger Stimmzettel sind eher als neue Krisensymptome zu werten. Der Erfindungsreichtum römischer Regierungstechnik bei der Schöpfung von Koalitionsformeln dürfte kaum ausreichen, um der ungelösten wirtschaftlichen und sozialen Strukturprobleme Herr zu werden, deren Erscheinungsformen — Streiks, Terroranschläge, Korruptionsskandale — dem deutschen Zeitungsleser nicht selten das Bild eines Landes am Rande des Abgrunds vermitteln.

An Analysen zur italienischen Krise herrscht kein Mangel — kaum ein italienischer Sozialwissenschaftler von Rang, der nicht einen Beitrag zu ihrer Entschlüsselung vorgelegt hätte³⁾. Für den in den USA lehrenden Poli-

³⁾ Für die Nachkriegsentwicklung bis Ende der sechziger Jahre vgl. in deutscher Sprache: Sophie G. Alf, *Leitfaden Italien*, Berlin 1977; informativ auch das Heft „Italien in der Krise“ der Zeitschrift „Bürger im Staat“, 26. Jg. H. 3, September 1976. Den historischen Hintergrund der Regierbarkeitsproblematik beleuchtet Rudolf Lill, *Italiens „Schwerregierbarkeit“*, in: Wilhelm Hennis u. a. (Hrsg.), *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung*, Bd. II, Stuttgart 1979, S. 334-374. Siehe ferner Detlev Albers, *Demokratie und Sozialismus in Italien. Der „historische Kompromiß“ und die Strategie der Parteien und Gewerkschaften*, Frankfurt, New York 1978; Renate Genth/Elmar Altvater, *Politische Konzeptionen und Schwierigkeiten der KPI in der Krise — Ein Aufriß von Problemen einer Strategie der Arbeiterbewegung*, in: *Prokla* H. 26 (1976) und H. 27 (1977); Otto Kallscheuer u. a., *Italien: Gratwanderung zwischen Stabilisierung und Übergangsprozeß*, in: *Prokla* H. 29 (1977) und H. 32 (1978).

tikwissenschaftler Giuseppe di Palma liegt die eigentliche Ursache der Wirtschaftskrise und der sozialen Konflikte nicht in objektiv unlösbaren Problemen, sondern in der mangelnden Effektivität der Regierungen. Diese sei wiederum in der Struktur des italienischen Parteiensystems begründet, das sich durch einen hohen Grad der ideologischen Polarisierung zwischen den maßgebenden politischen Kräften auszeichne und deshalb zum Immobilismus tendiere ⁴⁾.

Der Präsident des italienischen Unternehmerverbandes Confindustria hat folgende Diagnose gestellt: Bis Anfang der sechziger Jahre habe das Wirtschaftssystem nicht zuletzt aufgrund der Schwäche der Gewerkschaften einen kapitalistischen Überschuß hervorgebracht, der nach dem Kriterium unternehmerischer Entscheidungen verwendet worden sei. Soziale Investitionen seien vernachlässigt worden mit der Folge, daß sich unerfüllte Erwartungen im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung akkumulierten. Diese seien dann stufenweise explodiert, zuletzt in der Phase der Arbeitskämpfe zwischen dem Herbst 1969 und 1971, in denen die Masse der Industriearbeiter einen Lohn auf europäischem Niveau erstritten habe bei einem Steigerungsrhythmus der Arbeitskosten, der weit über dem europäischen Durchschnitt liege, bei stagnierender oder sinkender Produktivität. In diesem Prozeß sei der kapitalistische Überschuß völlig zerstört worden, und die politischen Macheliten hätten dabei auch einen erheblichen Beitrag geleistet. Italien, so Carli, befinde sich in einer schizophrener Lage. Es habe die fortgeschrittenste Frauenbewegung, die stärkste kommunistische Partei, eine der kämpferischsten Gewerkschaftsbewegungen, die revolutionärsten Studenten und die höchste Zahl von Hochschulabsolventen in Europa. Andererseits sei es ein Industrieland, in dem noch große ländliche Inseln existierten, mit einer Verwaltung und politischen Institutionen, die zu einem guten Teil im Jahr 1865 stehengeblieben seien ⁵⁾.

Sidney Tarrow, einer der besten Italien-Kenner in den USA, analysiert die wirtschaftliche Krise, die sich in hohen Inflationsraten, Investitions- und Wachstumsschwächen, Zahlungsbilanzproblemen und galoppierenden Defiziten der öffentlichen Hand manifestiert, als Produkt der strukturellen Schwächen der wirtschaftlichen Nachkriegsentwicklung: ex-

portgestütztes Wachstum auf der Basis reichlich verfügbarer Arbeitskräfte und niedriger Löhne, wirtschaftlicher Dualismus (Entwicklungsgefälle zwischen Nord und Süd) und Vernachlässigung der sozialen Infrastruktur. Den Immobilismus der Regierungspolitik schreibt er dem Umstand zu, daß der von der DC organisierte Herrschaftsblock durch interne Interessengegensätze gelähmt wurde. Nach Tarrow hat sich die Krise nach den Wahlen vom Juni 1976 aus dem Bereich der Massenmobilisierung und der wirtschaftlichen Marktmechanismen in den politischen Bereich verlagert in dem Sinn, daß ein Primat der Politik begründet wurde. Nunmehr setzte jeder umfassende Eingriff zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise eine Übereinkunft zwischen den beiden stärksten politischen Kräften voraus ⁶⁾.

In der Tat hat inzwischen die wirtschaftliche Krise einige ihrer dramatischen Merkmale verloren. Unter der Regierung Andreotti wurde die Inflationsrate fast halbiert, das Zahlungsbilanzdefizit von 3 Mrd. Dollar (1976) in einen Überschuß von 8 Mrd. Dollar (1978) verwandelt, die Auslandsverschuldung abgebaut und die Kapitalflucht gestoppt ⁷⁾. Der Aufschwung der Jahre 1977/78 stand im Zeichen einer bemerkenswerten Mäßigung der Gewerkschaften. Zweifellos hat auch die Tatsache, daß die Regierung sich bei ihrer Wirtschaftspolitik auf eine breite Parlamentsmehrheit stützen konnte, zur wirtschaftlichen Stabilisierung beigetragen. Diese Feststellung bedeutet nicht, daß es eine mechanische Beziehung zwischen kommunistischer Regierungunterstützung, gewerkschaftlicher Zurückhaltung und Konjunkturbelebung gegeben hätte.

Die folgenden Ausführungen versuchen zunächst die Entstehungsbedingungen der Notstandscoalition, wie sie das Wahlergebnis vom Juni 1976 geschaffen hatte, darzustellen und die Strategien der drei großen Parteien zu skizzieren, die zu ihrem Zerfall und den vorgezogenen Neuwahlen vom 3. Juni 1979 führten. Nach einer knappen Analyse des Wahlergebnisses werden anhand einiger Daten die Licht- und die Schattenseiten der gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage Italiens illustriert und einige der Probleme erörtert, mit denen die neue italienische Regierung konfrontiert ist.

⁴⁾ Giuseppe di Palma, *Surviving without Governing. The Italian Parties in Parliament*, Berkeley, London 1977, S. 5 ff., Kap. VI.

⁵⁾ Guido Carli, *Intervista sul capitalismo italiano* (a cura di Eugenio Scalfari), Rom, Bari 1977, S. 49 ff.

⁷⁾ Vgl. DIE ZEIT Nr. 15/1979 v. 6. 4. 1979 (F. Gröteke, Bilanz nach tausend Tagen)

II. Die PCI im Vorhof der Macht — Die Wahlen von 1976 und ihre Folgen

Der Wahlkampf des Jahres 1976 fand vor dem Hintergrund eines wirtschaftlichen Desasters statt. 1975 war das Sozialprodukt um 3,7 %, die Investitionen um 24 % gefallen. Die Preissteigerungen des Frühjahrs 1976 ließen, auf das Jahr umgerechnet, eine Inflationsrate von 30 % befürchten. Die Talfahrt der Lira schien kaum mehr zu bremsen, und die Zahlungsfähigkeit des Landes war nur durch ausländische Devisenkredite aufrechterhalten. Die Verantwortung für diese Lage wurde in der Öffentlichkeit den regierenden Christdemokraten, allen voran dem Schatzminister Colombo, angelastet. Außerdem wurden die Christdemokraten und ihre Koalitionspartner der Mitte-Links-Regierung durch die Enthüllung von Korruptionsskandalen diskreditiert (Lockheed-Affäre). Nachdem die Democrazia Cristiana beim Referendum über die Ehescheidung eine Niederlage erlitten hatte — die „Anti-Scheidungsfront“ aus DC und Neofaschisten (MSI) vereinigte auf sich 40,7 % der Stimmen, während nach dem Wahlergebnis von 1972 die DC über 38,7 % und die MSI über 8,7 % der Stimmen verfügten — und sich bei den Regionalwahlen vom Juni 1975 der Abstand zwischen DC (35,3 %) und PCI (33,4 %) auf eine Marge von 1,9 % verringerte, schien das Ende einer Ära christdemokratischer Hegemonie gekommen und ein Wahlsieg der Kommunisten in greifbare Nähe gerückt zu sein.

Die PCI führte den Wahlkampf mit dem Ziel der Regierungsbeteiligung in einer breiten Koalition, deren vorrangige Aufgabe die Überwindung des wirtschaftlichen Notstands zu sein hätte. Sie warb mit ihrem durch erfolgreiche Kommunalverwaltung errungenen Image der Effizienz und vermochte sich glaubwürdig als Partei „mit sauberen Händen“ darzustellen⁸⁾. Um ihren undogmatischen und pluralistischen Charakter zu unterstreichen, nahm die Partei unabhängige Kandidaten in ihre Listen auf, so z. B. den EG-Kommissar Altiero Spinelli, den Ex-General Nino Pasti und den linkskatholischen Publizisten Raniero La Valle.

⁸⁾ Die Abschnitte zu den Wahlen 1976 stützen sich auf: Gianfranco Pasquino, Before and after the Italian National Elections of 1976, in: *Government and Opposition*, 12. Jg. H. 1 (Winter 1977), S. 60-87; Martin Clark/R.E.M. Irving, The Italian General Election of June 1976: Towards a „Historic Compromise“?, in: *Parliamentary Affairs*, 30. Jg., H. 1 (Winter 1977), S. 7-31; Arturo Parisi/Gianfranco Pasquino (Hrsg.), *Continuità e mutamento elettorale in Italia*, Bologna 1977.

Der Ausgang der Wahlen brachte eine Überraschung: Die Democrazia Cristiana erholte sich von ihren Verlusten des Vorjahres und konnte mit 38,7 % der Stimmen ihren Stand von 1972 halten. Die PCI erreichte mit 34,4 % das beste Ergebnis ihrer Geschichte. Die Stabilisierung der DC erfolgte allerdings auf Kosten der kleinen Parteien des Zentrums und der Neofaschisten. Die Liberale Partei (PLI) verlor fast zwei Drittel ihrer Wähler; ihr Stimmenanteil sank von 3,9 % (1972) auf 1,3 %. Die Sozialdemokraten (PSDI) verzeichneten einen Rückgang von 5,1 % auf 3,4 %, die Neofaschisten von 8,7 % auf 6,1 %. Die Tendenzen zur Konzentration und zur Polarisierung innerhalb des Parteiensystems wurden dadurch verstärkt.

Gemessen am Ergebnis der Regionalwahlen des Vorjahres konzentrierten sich die Gewinne der PCI vor allem auf den Süden (+4,8 %; Norditalien: +1,1 %; Mittelitalien: +1,8 %). In den Großstädten stieg der kommunistische Stimmenanteil gegenüber 1972 um 9,7 % in Turin, um 9 % in Rom und um 10,7 % in Neapel.

Der Partei gelang es, die soziale Basis ihrer Wählerschaft auszudehnen, indem sie bei den Mittelschichten an Boden gewann, und gleichzeitig ihren Rückhalt in der Industrie- und Arbeiterschaft zu stärken. Handelte es sich bei dem „großen Sprung nach vorn“ der PCI (+7,2 % gegenüber 1972) um einen politischen Erdbeben, wie viele Beobachter meinten? Giacomo Sani kommt aufgrund seiner Untersuchungen zu dem Schluß, daß bei den Wahlergebnissen von 1975 und 1976 das Moment der Kontinuität überwiegt. Das Abschneiden der Kommunistischen Partei stellt sich danach als Kulminationspunkt einer graduellen Entwicklung dar, die zuletzt durch demographische Faktoren und durch Prozesse des sozialen Wandels beschleunigt wurde, die zu einer Erosion der Wählerbasis der Mitte-Rechts-Parteien geführt haben. Hierzu zählen der rückläufige Einfluß der katholischen Tradition sowie die Sozialisations- und Kommunikationsbedingungen der Jungwähler⁹⁾. Von den 1976 erstmals wahlberechtigten 5,5 Mio. Jungwählern im Alter von 18-24 Jahren haben nach Schätzungen 55-60 % für die Parteien der Linken gestimmt. Zwischen

⁹⁾ Vgl. Giacomo Sani, Le elezioni degli anni settanta: terremoto o evoluzione?, in: Parisi/Pasquino, a. a. O., S. 67-102, S. 97 ff.

39 und 42 % der Jungwählerstimmen entfielen auf die PCI¹⁰⁾.

Für die drittgrößte Partei Italiens, die Sozialisten (PSI), brachten die Wahlen eine herbe Enttäuschung. Zwar konnte die Partei mit 9,66 % ihr Ergebnis von 1972 (9,62 %) halten, doch wurde ihr Abschneiden innerhalb wie außerhalb der Partei als schwere Niederlage interpretiert. 1972 hatte die Partei einen überraschenden Tiefstand erreicht; Meinungsumfragen vor der Wahl hatten ihr 12 bis 15 % der Stimmen vorausgesagt, und der Kontrast zum Erfolg der kommunistischen Rivalen war nur allzu augenfällig. Nach langen Jahren gemeinsamer Regierungsverantwortung mit der DC in den Mitte-Links-Kabinetten mangelte es dem Oppositionsprogramm, das mit dem Satz begann „Die PSI kämpft gegen die Hegemonie und das Machtsystem der Christdemokraten, welche die grundlegende Ursache für die schwere Krise des Landes bilden“, offenbar an Überzeugungskraft. Die bürokratische Degeneration des Parteiapparats, das Ausufern interner Flügelkämpfe und ein Defizit an effektiver Basispartizipation boten ebenfalls keine günstigen Voraussetzungen für die Mobilisierung von Wählern¹¹⁾.

Die Bildung einer mehrheitsfähigen Regierungskoalition wurde durch das Wahlergebnis außerordentlich erschwert. Zentrums- oder Mitte-Rechts-Koalitionen schieden schon aus rein rechnerischen Gründen aus. Eine Neuaufgabe des Centro-Sinistra (DC, PSI, PSDI, PRI) oder eine DC-PSI-Koalition erschienen politisch nicht tragfähig. Eine große Allianz aller Links-Parteien hätte nur über eine knappe Mehrheit in der Kammer, nicht aber im Senat verfügt. Der Kommunistischen Partei war daran ohnehin nicht gelegen. Das von den Kommunisten angestrebte Regierungsbündnis der demokratischen Kräfte stieß auf das Veto der DC gegen eine Kabinettsbeteiligung der PCI. Gegen die Kommunisten zu regieren war indessen angesichts des Wahlergebnisses und der wirtschaftlichen Krise des Landes kaum denkbar¹²⁾. blieb nur, der PCI den Vorhof der Macht zu öffnen. Mit Pietro Ingrao stellte die Partei den Präsiden-

ten des Abgeordnetenhauses. Ferner übernahm sie den Vorsitz in acht von 26 Parlamentsausschüssen, denen im italienischen Gesetzgebungsverfahren eine Schlüsselstellung zukommt. Der Ausweg aus der Sackgasse parlamentarischer Arithmetik wurde schließlich mit der Formel des Nicht-Mißtrauens (non sfiducia) gefunden. Die ausschließlich aus Christdemokraten gebildete Minderheitsregierung Andreotti gewann die Vertrauensabstimmung im Parlament bei Stimmenthaltung der Kommunisten, der Sozialisten, der Liberalen, der Sozialdemokraten und Republikaner.

Nahezu anderthalb Jahre (vom August 1976 bis Sommer 1977) hielt diese Konstruktion, die eine Politik der wirtschaftlichen Stabilisierung und der sozialen Reformen ermöglichte. Im Oktober 1976 legte die Regierung Andreotti ein Austeritätsprogramm vor, das auf eine Verringerung der Inflationsrate und eine Senkung des staatlichen Haushaltsdefizits abzielte. Anfang 1977 wurde die Abtreibung liberalisiert und eine Reform des Gesundheitswesens eingeleitet, im Juli die Gleichstellung der Frau in der Arbeitswelt von der Abgeordnetenkammer beschlossen. Das Parlament nahm die Reform des Mietrechts in Angriff und verabschiedete ein Dezentralisierungsgesetz, mit dem wichtige Kompetenzen auf die Regionen übertragen wurden. Im Juli 1977 einigten sich die Parteien der „non sfiducia“ auf ein umfangreiches wirtschaftspolitisches Programm, in dessen Mittelpunkt die Sanierung der Staatsfinanzen und die Politik der öffentlichen Investitionen standen¹³⁾. Die Gewerkschaften reagierten auf die Austeritätsmaßnahmen der Regierung (Erhöhung der Mehrwertsteuer und der öffentlichen Tarife, Begrenzung der Lohnindexierung [scale mobile]) mit Streiks und Protestdemonstrationen. Angesichts steigender Arbeitslosenzahlen forderten sie von der Regierung durchgreifende Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und eine Steigerung der Investitionen im Mezzogiorno. Die PCI geriet dadurch zusehends in das Dilemma, durch die Unterstützung unpopulärer Maßnahmen der Regierung ihren Rückhalt in der Arbeiterbewegung zu gefährden, ohne auf der anderen Seite die Handlungsmöglichkeiten und den Symbolwert nutzen zu können, die eine volle Beteiligung an der Regierungsverantwortung mit sich gebracht hätten. Als am 2. Dezember 1977 150 000 Metallarbeiter in Rom demonstrierten, begriff die Parteiführung dies als Alarmsignal und entzog dem

¹⁰⁾ Vgl. Giacomo Sani, L'elettorato comunista: tendenze e proposte, in: Joseph La Palombara u. a., Il PCI dall'opposizione al governo. E dopo?, Turin 1978, S. 43-77, S. 54.

¹¹⁾ So Angelo Panebianco, Analisi di una sconfitta: il declino del PSI, in: Parisi/Pasquino, a. a. O., S. 145-184.

¹²⁾ Zu den verschiedenen Koalitionsformeln siehe G. Pasquino, Per un'analisi delle coalizioni di governo in Italia, in: Parisi/Pasquino, a. a. O., S. 251-279.

¹³⁾ Der Text des Programms ist abgedruckt in: Politica ed Economia, H. 4/1977, S. 146 ff.

Kabinetts Andreotti ihre Unterstützung. Nunmehr verlangte sie die Bildung eines Notstandskabinetts unter Einschluß der Kommunisten. Die Zeit der Diskriminierung sei zu Ende¹⁴⁾.

Die Democrazia Cristiana war nicht bereit, auf die Forderung der Kommunisten einzugehen; auch der Vatikan und das State Department sprachen sich dagegen aus. Berlinguer gab sich im Februar 1978 mit der formellen Einbeziehung der PCI in die Parlamentsmehrheit zufrieden, da die Partei nicht das Risiko vorgezogener Neuwahlen eingehen wollte. Selbst diese Lösung führte zu heftigen Auseinandersetzungen innerhalb der Christdemokratischen Partei. Die in der „Gruppe der Hundert“ zusammengeschlossenen Abgeordneten lehnten jede weitere Konzession an die PCI ab. Die Einheit der Partei wurde von ihrem Präsidenten Aldo Moro gewahrt, der auf das Risiko hinwies, daß die Kommunisten aus Neuwahlen noch gestärkt hervorgehen könnten. Er verbürgte sich dafür, daß Identität und Werte der Democrazia Cristiana durch das Arrangement mit den Kommunisten nicht angetastet würden. Die DC ließ sich ihr Nachgeben teuer bezahlen. Weder beim Programm noch bei der Zusammensetzung der neuen Regierung machte sie der PCI nennenswerte Konzessionen. Die ursprünglich in Aussicht gestellte Aufnahme unabhängiger Fachminister in das Kabinetts, wie sie die PCI gewünscht hatte, fand nicht statt. Die neue Regierung unterschied sich kaum von der alten¹⁵⁾. Andreotti hatte sich einmal mehr als überlegener Taktiker erwiesen.

Am Morgen des 16. März — an dem Tag, an dem die Vertrauensdebatte über die neue Regierung in der Kammer eröffnet werden soll-

te — wurde Aldo Moro, der Architekt der Koalition, von der Terrororganisation Brigade Rosse (Rote Brigaden) entführt. Die Vertrauensabstimmung wurde zu einer Demonstration der Einheit der Nation im Kampf gegen den Terrorismus. Bei der Abstimmung in der Kammer erhielt die Regierung Andreotti 555 von 630 Stimmen. Bei den Protestkundgebungen gegen den Terroranschlag wehten die weißen Fahnen der DC neben den roten Fahnen der Kommunisten. Fast zwei Monate lang wurde das Land durch Briefe des Entführten und Kommuniqués der Roten Brigaden in Atem gehalten — bis zu dem Tag, an dem der Leichnam des ermordeten Politikers unweit der Hauptquartiere von DC und PCI entdeckt wurde. Weitere Attentate, denen Journalisten, Richter und Polizeibeamte zum Opfer fielen, machten das Jahr 1978 zu einem der schwersten der italienischen Republik.

Im Juni 1978 wurde die Öffentlichkeit durch ein neues spektakuläres Ereignis überrascht. Die PCI erzwang den Rücktritt des Staatspräsidenten Leone, den seine Verbindungen zu Schlüsselfiguren der Lockheed-Affäre und die Extravaganzen seiner Familie ins Zwielficht gerückt hatten. Ins Quirinal zog als Nachfolger der 80jährige Sozialist Sandro Pertini ein, ein Mann von unbestrittener persönlicher Integrität, als Held des Widerstands gegen den Faschismus eine Symbolfigur des demokratischen und republikanischen Italien. Die Koalition der nationalen Einheit sollte sich schnell als Provisorium erweisen. Ihre Desintegration vollzog sich in dem Maße, wie die ungleiche Verteilung von Nutzen und Kosten des Experiments zutage trat und die Divergenzen zwischen den Strategien der drei großen Parteien den Spielraum für Kompromisse immer mehr einengten.

III. Die Strategien der drei großen Parteien¹⁶⁾

1. Democrazia Cristiana

Der Historiker und Publizist Giuseppe Tamburrano hat das politische Kalkül Aldo Moros, das der Öffnung der DC gegenüber den Kommunisten zugrunde lag, folgendermaßen

¹⁴⁾ Daß es sich dabei um keine konzertierte Aktion von Partei und Gewerkschaft handelte, belegt der Umstand, daß die PCI von einer großen Demonstration abgeraten hatte. So Stephen Hellman, *The Italian CP: Stumbling on the Threshold?*, in: *Problems of Communism*, November-Dezember 1978, S. 31-48, S. 33, Anm. 4.

¹⁵⁾ Vgl. Hellman, a. a. O., S. 33; Robert Solé, *Le défi terroriste. Leçons italiennes à l'usage de l'Europe*, Paris 1979.

umschrieben: Die DC kann nicht auf die Macht verzichten. Gegen die PCI läßt sich nicht regieren. Folglich bedarf die DC der Zustimmung der Kommunisten, um an der Macht zu bleiben¹⁷⁾.

In der Tat stand und steht die Strategie der Partei unter dem kategorischen Imperativ der

Detlef Murphy und Heinz Timmermann) in: Joachim Raschke (Hrsg.), *Die politischen Parteien in Westeuropa*, Hamburg 1978, S. 305-365.

¹⁷⁾ Giuseppe Tamburrano, *Pci e Psi nel sistema democristiano*, Rom, Bari 1978, S. 62.

¹⁸⁾ Einen guten Überblick über das italienische Parteiensystem bietet der Artikel „Italien“ (von

Machterhaltung. Nach mehr als dreißig Jahren ununterbrochener Herrschaft hat die DC in vieler Hinsicht den Charakter einer Regime-Partei erworben, bei der die Grenzen zwischen Partei und Staat oft zerfließen¹⁸⁾. Ihr „interclassismo“, ihre außerordentliche Fähigkeit, zwischen den Interessen verschiedener Klassen und Schichten zu vermitteln, beruht in entscheidendem Maße auf ihrer Kontrolle des Staatsapparats, der Bürokratie, der Kreditwirtschaft, der Krankenkassen und der Staatsunternehmen. Ämterpatronage und Massenklientelismus, d. h. die Sicherung politischer Gefolgschaft durch die Vermittlung von Arbeitsplätzen, Renten, Subventionen und Aufträgen, sind für die DC wichtige, wenn auch nicht die einzigen Instrumente politischer Herrschaftssicherung¹⁹⁾.

Die wirtschaftliche Krise mußte auch die Stabilität christdemokratischer Herrschaft untergraben, weil sie die Verteilungsmasse reduzierte, die in die Kanäle des Klientelismus fließen konnte. War schon die Annäherung an die PCI nicht zu vermeiden, so galt es wenigstens, den Preis niedrig zu halten, der dem neuen Koalitionspartner zu zahlen war. Deshalb ließ sich beispielsweise die DC die Besetzung von Schlüsselpositionen im öffentlichen Sektor der Wirtschaft nicht entreißen. Eine umfassende Reform und Rationalisierung des Staatsapparats und der öffentlichen Unternehmen lag nicht im Interesse der DC. Vielmehr wären sie einem Versuch des politischen Selbstmords nahegekommen, weil dabei unzählige Klientelinteressen verletzt worden wären²⁰⁾.

Aus der Niederlage bei den Regionalwahlen von 1975, welche die Partei wie ein Schock traf, zogen einige Gruppierungen den Schluß, daß die Partei eines Erneuerungsprozesses

bedürfe. Die Partei der großen und kleinen Privilegien, der Ämterpatronage und der Korruptionsskandale sollte sich auf ihre Verwurzelung in den Volksmassen besinnen und wieder an ihre traditionellen Werte anknüpfen. Eine Welle der Selbstkritik erfaßte die Partei. Die Wahl Benigno Zaccagninis zum neuen Generalsekretär auf dem Parteikongreß des Jahres 1976 setzte ein Signal der Erneuerung, wenn er auch nur 51,6 % der Delegierten-Stimmen auf sich vereinigen konnte. Die Gruppe „Comunione e Liberazione“ (Gemeinschaft und Befreiung) engagierte sich für eine Rechristianisierung der DC. Umberto Agnelli, ein Mitglied der FIAT-Dynastie, ließ sich 1976 auf den Listen der DC in den Senat wählen und suchte in der Partei die Komponente des produktiven Unternehmertums zu stärken. Unter den 1976 gewählten Abgeordneten und Senatoren waren viele neue Gesichter. Die christdemokratische Fraktion in der Kammer bestand zu mehr als einem Drittel, diejenige im Senat zu mehr als der Hälfte aus Parlamentsneulingen²¹⁾. In den Führungsgremien der Partei konnte sich die Linie des Wandels und der Erneuerung nicht wirklich durchsetzen. Gegen die sich um Zaccagnini sammelnden Kräfte, die zu einer begrenzten Zusammenarbeit mit der PCI bereit waren, formierten sich die meist konservativeren Strömungen, die auf einen Konfrontationskurs gegenüber den Kommunisten steuerten und zunehmend in der Partei an Boden gewannen²²⁾. Die Besetzung von Minister- und Staatssekretärposten orientierte sich weiterhin überwiegend am innerparteilichen Proporz der „correnti“ (Fraktionen).

Ein verlässliches Urteil darüber, wieweit sich die DC gewandelt hat und ob sie im Begriff ist, eine moderne, für neue Wählergenerationen attraktive Massenpartei zu werden, setzt zweifellos eingehendere Untersuchungen voraus. Als Zwischenbilanz sei eine Stimme aus der katholischen Hierarchie zitiert: „Es ist zu beklagen, daß die in den vergangenen Jahren versprochene ‚Erneuerung‘, sei es, was die Führungsmethoden in der Partei, die Vermehrung der ‚correnti‘ und die Mitgliederwerbung ... betrifft, sei es insbesondere, was den personellen Wechsel in den Führungs- und Regierungspositionen, den Ausschluß kompromittierter und/oder zu sehr ins

¹⁸⁾ So Mario Caciagli, *Democrazia cristiana e potere nel Mezzogiorno. Il sistema democristiano a Catania, Rimini, Florenz 1977*, S. 504.

¹⁹⁾ Eine Fülle von Beispielen hierfür bietet das Werk von Caciagli. Vgl. auch Alan S. Zuckerman, *The Politics of Faction. Christian Democratic Rule in Italy*, New Haven, London 1979, S. 82 ff.

²⁰⁾ Vgl. Pasquino, *Recenti trasformazioni nel sistema di potere della democrazia cristiana*, in: Graziano/Tarrow, *La crisi italiana*, Bd. II (Sistema politico e istituzioni), S. 609-656, S. 643: „Letztlich bleibt der Antikommunismus in seiner Eigenschaft als Widerstand gegen Reformen zur Rationalisierung des sozioökonomischen Systems Italiens noch vor der, wie es heißt, Einführung von Elementen von Sozialismus, noch weit verbreitet und bildet den Zement der Wählerschaft, die sich in der DC erkennt. Und es könnte gar nicht anders sein. Zu zahlreich sind die Privilegien, die in dreißig Jahren christdemokratischer Verwaltung der Macht geschaffen wurden; zuviele Klientelen sind unter dem Schutz der politischen Protektion gewachsen ...“

²¹⁾ Vgl. Zuckerman, a. a. O., S. 170.

²²⁾ Konservative Orientierung und scharfer Antikommunismus fallen dabei nicht immer zusammen. So ist Andreotti ein Befürworter der Zusammenarbeit mit der PCI, während einer ihrer schärfsten Gegner, der Vizesekretär (seit Herbst 1978) Donat-Cattin, dem Gewerkschaftsflügel der Partei angehört.

Gerede gekommener Personen und die Öffnung der Partei für Vertreter des kulturellen Lebens (uomini di cultura) angeht, zu schüchtern und unsicher gewesen ist und hinsichtlich einiger keineswegs sekundärer Aspekte überhaupt nicht stattgefunden hat.“²³⁾

2. Kommunistische Partei

Wenn die Meisterleistung Moros darin bestand, daß es ihm gelang, die Politik der PCI für die Aufrechterhaltung des Machtmonopols der DC einzusetzen²⁴⁾, so erfüllte der Einzug der PCI in die Notstandscoalition vor allem eine Legitimierungsfunktion für die Kommunisten. Aus der Sicht der Partei war damit eine 30jährige Diskriminierung beendet, ihre Regierungsfähigkeit prinzipiell anerkannt. Auf der anderen Seite stürzte die unbequeme Position zwischen Ministersesseln und Oppositionsbänken die Partei zusehends in Rollenkonflikte. Die Diskrepanz zwischen den Erwartungen, die viele Mitglieder und Wähler mit dem Wahlsieg von 1976 verbunden hatten, und dem begrenzten Handlungsspielraum, über den die Parteiführung verfügte, wurde immer offenkundiger.

Bei den Kommunalwahlen vom Mai 1978, bei denen ein Zehntel der italienischen Wähler zu den Urnen gerufen wurde, registrierte die PCI einen Stimmenverlust von 9% gegenüber dem Ergebnis von 1976, während die Christdemokraten und die Sozialisten erhebliche Gewinne verbuchen konnten. Besonders hoch fielen die Verluste im Süden aus. Auch die Ergebnisse der von der Radikalen Partei initiierten Volksabstimmungen über die Abschaffung der staatlichen Parteienfinanzierung und des Reale-Gesetzes zur Wahrung der öffentlichen Ordnung im Juni 1978 waren für die Partei desillusionierend. Für die Beibehaltung der staatlichen Parteienfinanzierung stimmten nur 56,3% der Wähler; in Süditalien und auf den Inseln sowie in den vier größten Städten des Landes, von denen drei kommunistische Bürgermeister hatten, befürwortete sogar die Mehrheit die Abschaffung. Obwohl die staatliche Parteienfinanzierung auch unter vielen Kommunisten unpopulär war, hatte sich die Partei in vorderster Front für die Ablehnung der Referendums-Vorschläge engagiert²⁵⁾. Der Parteiführung mußte ferner zu denken geben, daß die Mitgliederzahl 1977 stagnierte und 1978 leicht zurückging.

²³⁾ So ein Leitartikel der „Civiltà Cattolica“, der Zeitschrift der Jesuiten, zitiert nach: L'Unità Nr. 153 v. 6. 7. 1979, S. 1.

²⁴⁾ So Tamburrano, a. a. O., S. 82.

²⁵⁾ Vgl. Hellman, a. a. O., S. 39.

Während an der Basis das Unbehagen über die Zusammenarbeit mit den Christdemokraten wuchs, schienen in der DC diejenigen Kräfte an Stärke zu gewinnen, die eine Politik der Strukturreformen zu sabotieren suchten und zu einer Linie des traditionellen Antikommunismus zurückzukehren wünschten. Seit Ende 1977 häuften sich auch die Angriffe der Sozialisten auf die PCI. Angesichts dieser Entwicklungen, die über kurz oder lang die politische Glaubwürdigkeit und innere Geschlossenheit der Partei untergraben mußten, entschloß sich die Parteiführung, eine Klärung der Verhältnisse herbeizuführen. Jetzt stellte sie die Democrazia Cristiana vor die Alternative: Aufnahme der PCI in die Regierung unter voller Gleichberechtigung oder Auflösung der Coalition der nationalen Einheit mit der wahrscheinlichen Konsequenz vorgezogener Neuwahlen. In einer Rede in Cagliari am 4. Februar 1979 begründete Parteichef Berlinguer die Eröffnung der Regierungskrise durch die Kommunisten folgendermaßen: „Die Wahrheit ist, daß die Solidarität zwischen den Parteien der Mehrheit im Begriff war, zur äußerlichen Form zu werden, während es in der Substanz dahin kam, daß die DC ... sie vor allem seit dem Herbst als neues Instrument benutzte, um ihr eigenes Monopol der politischen Macht zu perpetuieren und zu konsolidieren. Unsere Entscheidung hat diesem Aushöhlungsprozeß Einhalt geboten.“²⁶⁾

Die von Andreotti gebildete Übergangsregierung aus Christdemokraten, Sozialdemokraten und Republikanern verlor — wie von Andreotti beabsichtigt — Ende März die Vertrauensabstimmung im Senat. Der 15. Kongreß der PCI, der vom 30. März bis 3. April in Rom stattfand, stand folglich unter dem Zeichen der herannahenden Wahlen. Ihm war eine lebhaft diskutierte 91 Programmthesen in den Spalten der Parteizeitungen „Unità“ und „Rinascita“ vorausgegangen, in denen die Partei eine Ortsbestimmung hinsichtlich zentraler Fragen der internationalen Politik, der italienischen Gesellschaft, ihrer Bündnispolitik und der innerparteilichen Willensbildung vornahm. In ihren Debattenbeiträgen bemühten sich zahlreiche Redner um eine mit selbstkritischen Akzenten versehene Bilanz der Politik der nationalen Einheit. Applaus brauste auf, wenn die revolutionären Traditionen der Partei beschworen, Identifikationsthemen angesprochen und die Democrazia Cristiana attackiert wurden. Bemerkenswert am Verlauf des Kongresses war die Offenheit der

²⁶⁾ Nach L'Unità v. 5. 2. 1979, S. 2.

Debatten, das Bemühen, die „Laizität“ der Partei unter Beweis zu stellen oder auch die Tatsache, daß eine als Grußadresse vorgetragene Rede des Sekretärs der Partei der Proletarischen Einheit (PdUP), Lucio Magri — 1969 mit der Manifesto-Gruppe aus der Partei ausgeschlossen —, die sich kritisch mit der Strategie der PCI auseinandersetzte, von den Delegierten mit anhaltendem Beifall bedacht wurde. Diesem Stil entspricht die Streichung des Passus im Parteistatut, der die Mitglieder auf den Marxismus-Leninismus verpflichtet, und die Betonung des undogmatischen Marxismus-Verständnisses²⁷⁾. Nachdem Staatspräsident Pertini am 2. April das Parlament aufgelöst hatte, wurde Berlinguers Abschlußrede am Tag darauf zum Auftakt des Wahlkampfes, den die Partei mit dem Zwischenlösungen ausschließenden Slogan „Entweder in die Regierung oder in die Opposition“ führte.

3. Sozialistische Partei

Aus der Wahlniederlage von 1976 zog die Sozialistische Partei zunächst personelle Konsequenzen. Das Zentralkomitee wählte ein neues Sekretariat unter Leitung des bisherigen Vizesekretärs Bettino Craxi, der seine politische Karriere im sozialistischen Studentenverband und in der Mailänder Kommunalpolitik begonnen hatte. Nachdem die Partei sich aus der Unterordnung unter die DC im Centro-Sinistra befreit hatte, galt es nun, für sie eine neue Rolle zu finden. Das Projekt des historischen Kompromisses barg für die Sozialisten die Gefahr, unter einer Großen Koalition zwischen PCI und DC zur Bedeutungslosigkeit herabzusinken, in einem Regime der Konkordanzdemokratie als relevante politische Kraft ausgeschaltet zu werden. Ziel der sozialistischen Strategie mußte es deshalb sein, einen politischen Raum zu erobern, Handlungschancen und vor allem Wähler zu gewinnen. Die Stoßrichtung des neuen Kurses wurde schon im Publikationstitel des Craxi-Berichts vor dem Zentralkomitee im November 1976 deutlich: „Die Zukunft bauen. Die sozialistische Alternative zum parasitären Kapitalismus und zum bürokratischen Kommunismus“²⁸⁾.

Strategisches Fernziel der Sozialisten ist eine linke Alternative zur Democrazia Cristiana. Diese setzt jedoch nach Ansicht Craxis eine

Neuverteilung der Kräfte innerhalb der Linken voraus. In einem Interview führte er aus: „Während es klar ist, daß die PCI — eine vom sowjetischen Block unabhängige PCI versteht sich — für die sozialistische Strategie der Alternative unentbehrlich ist, ist es keinesfalls klar, zumindest von den Zahlenverhältnissen her gesehen, daß eine PSI mit 10% für eine christdemokratisch-kommunistische Koalition notwendig ist, die schon für sich allein 72% der italienischen Wählerschaft repräsentieren würde. Letztlich kann eine von der PCI dominierte Linke im Verhältnis zur DC ... nur zwischen dem Vorschlag des historischen Kompromisses und einer gleichfalls historischen Opposition oszillieren. Die Erfolgchancen der italienischen Linken hängen deshalb von der Stärkung und Erneuerung des sozialistischen Pols ab.“²⁹⁾

Mit dieser Konzeption orientiert sich Craxi am Vorbild des französischen Sozialistenführers Mitterrand, und manche italienische Sozialisten betrachten die Stärke der PCI als ein archaisches Relikt in einem modernen Italien. So wenig freilich Berlinguer ein italienischer Marchais ist, so unwahrscheinlich ist auch auf absehbare Zeit eine Umkehr der Kräfteverhältnisse in der italienischen Linken. Nach der Ausarbeitung eines neuen Parteiprogramms profilierte sich das Sekretariat Craxi mit einer Reihe öffentlichkeitswirksamer Initiativen. Als einzige Partei des „Verfassungsbogens“ plädierten die Sozialisten im Fall Moro für Verhandlungen mit den Roten Brigaden, um das Leben des Entführten zu retten. Bei der Neuwahl des Staatspräsidenten taktierte Craxi mit harten Bandagen. Im August 1978 ging er an der ideologischen Front in die Offensive mit einem Aufsatz unter dem Titel „Leninismus und Sozialismus“. Darin verband er die Abrechnung mit dem Leninismus mit einem Bekenntnis zu den pluralistischen und libertären Traditionen des Sozialismus unter Berufung auf eine bunte Reihe von Kronzeugen wie Proudhon, Rosa Luxemburg und Russell. In der Öffentlichkeit als Polemik gegen die PCI gewertet, von Berlinguer als „ideologisches Ultimatum“ zurückgewiesen, fachte der Aufsatz ein Strohfeuer der Ideologie-Diskussion an³⁰⁾.

Dem von der Parteiführung artikulierten Willen zur Expansion entsprach insgesamt kein

²⁷⁾ Vgl. auch Hansjakob Stehle, Sie bieten Brot statt Wein und Fleisch, DIE ZEIT Nr. 15/1979, 6. 4. 79, S. 11, und den Bericht von Michael Strübel in: avanti H. 6/7 (1979), S. 44 ff.

²⁸⁾ Der italienische Titel lautet: „Costruire il futuro. L'alternativa socialista al capitalismo parassitario e al comunismo burocratico“. Vgl. Tamburra-no, a. a. O., S. 228.

²⁹⁾ Interview in: Almanacco Socialista 1978, S. 199.

³⁰⁾ Ursprünglich wurde der Artikel „Leninismo e socialismo“ in der Wochenzeitung L'Espresso Nr. 34/78 veröffentlicht. Abgedruckt ist er auch in dem sozialistischen Organ Mondo Operaio, H. 9/1978.

kohärentes, Überzeugungskraft entfaltendes politisches Konzept. Den gegen die PCI gerichteten Initiativen Craxis spendeten zwar sowohl die konservative „Giornale Nuovo“ als auch die außerparlamentarische Linke Beifall, doch haftete eben deshalb der taktischen Dynamik ein Hauch von Opportunismus an. Besondere Hoffnungen setzte die Sozialistische Partei auf die Direktwahl zum Europäischen Parlament, da sie sich von ihren eu-

ropäischen Verbindungen und dem Prestige der Führungspersönlichkeiten der Sozialistischen Internationale — Brandt, Mitterrand und Palme — eine Verbesserung ihrer Wahlchancen versprach. Nach der vorzeitigen Auflösung des Parlaments betrieb die PSI die Koppelung der nationalen mit den europäischen Wahlen. Dies wurde jedoch von der Regierung Andreotti mit einer juristischen Begründung vereitelt.

IV. Die Wahlen vom 3./4. Juni 1979

Der Wahlkampf entbehrte diesmal jeder Dramatik. Die Democrazia Cristiana und mit ihr die Sozialdemokraten und Republikaner sprachen sich entschieden gegen eine Regierungsbeteiligung der Kommunisten aus. Im übrigen bot die DC ein Konzert mit mehreren Stimmen, in dem die Dissonanzen nicht zu überhören waren. Während die linke Mitte um Zaccagnini ebenso wie Ministerpräsident Andreotti die Türe für eine Fortsetzung der Politik der nationalen Solidarität offenhalten wollten, strebte der rechte Flügel (Fanfani, Piccoli, Bisaglia) eine Neuaufgabe der Mitte-Links-Regierung an und schien auch bereit, dafür der PSI eine größere Zahl von Ministerposten zuzugestehen. Die PCI kündigte den Rückzug in eine „konstruktive Opposition“ an für den Fall, daß ihr die Aufnahme in die Regierung verwehrt würde. Die PSI gab ihre Bereitschaft zu erkennen, in eine Regierung mit der DC unter paritätischen Bedingungen einzutreten, sollte die Formel der nationalen Einheit nicht zum Zuge kommen.

In einer Situation, in der kaum jemand eine radikale Veränderung der Kräfteverhältnisse zwischen den Parteien erwartete, stellte die Radikale Partei Marco Pannellas das einzige belebende Element dar. Die Radikale Partei (PR) ist ein Verbund von Bürgerrechtsbewegungen, welche die Sache der Frauenemanzipation, der Kriegsdienstverweigerer, der Homosexuellen und der Kernkraftwerksgegner vertreten. In ihrer Selbstdarstellung bietet sie ein schillerndes Bild, da sie sich mal als Anti-System-Partei par excellence, mal als Katalysator einer linken Alternative präsentiert und gelegentlich auch als Garant einer effektiven Kontrollfunktion des Parlaments auftritt. Ihr Führer Pannella, der mit Hilfe spektakulärer Aktionen virtuos auf dem Klavier der Medien spielt, gilt den einen als charismatische Figur, den anderen als politischer Scharlatan. Eine bevorzugte Zielscheibe der PR-Kampagne bildete die PCI als Partei des „historischen Kompromisses“.

Das Ergebnis der Wahlen vom 3. Juni (vgl. Tabelle) brachte keine Lösung des gordischen Knotens, den die Parteien geknüpft hatten. „Regieren immer schwieriger“ lautete die Titelseite des „Corriere della Sera“, von „Wahlen ohne Sieger“ sprach der Leitartikler der „Stampa“, „Ein Pyrrhus-Sieg über die italienischen Kommunisten“ titelte die „Financial Times“³¹⁾. Ein Stimmenrückgang der PCI war weithin erwartet worden, wenn auch nicht unbedingt in dieser Höhe. Überraschender waren die (wenn auch nur geringfügigen) Stimmenverluste der DC, nachdem ihr in Meinungsumfragen, die allerdings in Italien notorisch unsicher sind, Stimmengewinne bis zur Marke von 43,5 % (Doxa) prognostiziert worden waren. Die Sozialisten sahen ihre Hoffnungen enttäuscht, da sie bei einer Zunahme von 0,2 % noch unterhalb der als Minimalziel anvisierten 10 % blieben. Während die Republikanische Partei (PRI) und die Neofaschisten (MSI und Democrazia Nazionale³²⁾) im wesentlichen stagnierten, feierten die Sozialdemokraten (PSDI) und Liberalen (PLI) ihre Erholung von dem Einbruch des Jahres 1976 als Renaissance der kleinen Zentrumsparteien. Die Südtiroler Volkspartei (SVP) gewann in beiden Häusern des Parlaments einen Sitz hinzu. Die Partei der proletarischen Einheit (PDUP) konnte ihre sechs Sitze in der Abgeordnetenkammer behaupten. Die Neue Vereinigte Linke (NSU), ein Wahlbündnis der linksextremen Organisationen Lotta Continua und Democrazia Proletaria, schaffte nicht den Sprung ins Parlament. Das Prädikat des Wahlsiegers gebührt am ehesten der Radikalen Partei (PR) Pannellas, die mit 18 Abgeordneten (vorher 4) in das Palazzo Montecitorio einzog. Ist schon der Stimmenzuwachs der Radikalen Partei, der sich vor allem auf die Jungwähler konzentriert, in gewissem Um-

³¹⁾ Die Angaben beziehen sich jeweils auf die Ausgaben v. 6. 6. 1979.

³²⁾ Democrazia Nazionale ist durch Abspaltung einer Gruppe von Parlamentariern von der MSI entstanden.

Tabelle: Die Ergebnisse der italienischen Parlamentswahlen vom 3./4. Juni 1979

Abgeordneten-kammer:

	1979			1976		
	Stimmen	%	Sitze	Stimmen	%	Sitze
DC	14 007 594	38,3	262	14 209 519	38,7	263
PCI	11 107 883	30,4	201	12 614 650	34,4	227
PSI	3 586 256	9,8	62	3 540 309	9,6	57
PSDI	1 403 873	3,8	20	1 239 492	3,4	15
PRI	1 106 766	3,0	16	1 135 546	3,1	14
PLI	708 022	1,9	9	480 122	1,3	5
PR	1 259 362	3,4	18	394 409	1,1	4
NSU	293 443	0,8	—	—	—	—
PDUP	501 431	1,4	6	557 025	1,5	6
MSI	1 924 251	5,3	30	2 238 339	6,1	35
DEM. NAZ.	228 340	0,6	—	—	—	—
SVP	206 264	0,6	4	184 375	0,5	3
Sonstige	233 100	0,7	2	113 762	0,3	1

Senat:

	1979			1976		
	Stimmen	%	Sitze	Stimmen	%	Sitze
DC	12 001 969	38,3	138	12 227 353	38,9	135
PCI	9 851 437	31,5	109	10 637 772	33,8	116
PSI	3 251 678	10,4	32	3 208 164	10,2	29
PSDI	1 320 351	4,2	9	967 940	3,1	6
PRI	1 051 699	3,4	6	846 415	2,7	6
PLI	691 514	2,2	2	438 265	1,4	2
PR	413 217	1,3	2	265 947	0,8	—
NSU	44 082	0,1	—	—	—	—
PR-NSU	366 082	1,2	—	—	—	—
MSI	1 781 341	5,7	13	2 086 430	6,6	15
DEM. NAZ.	176 857	0,6	—	—	—	—
SVP	172 522	0,5	3	158 584	0,5	2
Sonstige	191 957	0,6	1	527 391	1,7	4

Quelle: La Stampa 6. Juni 1979

Entschlüsselung der Abkürzungen im Text

fang als Protestvotum zu werten, so ist der Protestcharakter bei der für italienische Verhältnisse hohen Zahl von Nichtwählern (in Italien besteht Wahlpflicht) und der weißen oder ungültigen Stimmzettel noch eindeutiger. Über 4 Mio. Wähler sind nicht zu den Urnen gegangen; die Wahlbeteiligung ist von 93,4% (1976) auf 89,9% gesunken. 840 000 Stimmzettel wurden weiß abgegeben, 600 000 waren (vermutlich nur zum Teil irrtümlich) ungültig. Hierin äußert sich möglicherweise eine Parteien- und Politikverdrossenheit, für

die schon die Volksabstimmung vom Juni 1978 Anhaltspunkte lieferte.

Betrachtet man die Regionalstruktur der Ergebnisse näher, so stellt man fest, daß die Verluste der Kommunistischen Partei besonders hoch ausfielen im Süden der Halbinsel und auf Sizilien sowie in einigen Großstädten des Nordens, dort vor allem in den Arbeiterbezirken und den Wohnvierteln des Subproletariats. Am besten gehalten hat sich die Partei in ihren traditionellen Hochburgen Emilia

Romagna, Toskana und Umbrien, wo sie auch 1979 über 45 % der Stimmen erhielt. Den Verlustrekord weist die Region Kampanien auf (7,42 %) ³³⁾. In Neapel selbst fiel die PCI von 40,8 auf 30,6 %, blieb aber dennoch stärkste Partei. In einer ähnlichen Größenordnung bewegen sich die Verluste in Palermo (von 24,4 auf 16,8 %) und Catania (von 28 auf 18,3 %). In Rom verlor die PCI 6 Punkte. Die DC registrierte Stimmenverluste in Nord- und Mittelitalien (in Friaul-Julisch Venetien in Höhe von 5,4 %, in Ligurien von 2,56 %), die durch Gewinne im Süden weitgehend kompensiert wurden (z. B. Kalabrien: +3,45 %, Molise: +4 %, Kampanien: +2,7 %). In den großbürgerlichen Wohnvierteln der Großstädte des Nordens hat die DC vor allem an die PLI Stimmen abgegeben ³⁴⁾. Die signifikantesten Veränderungen bei der PSI sind im Süden eingetreten, wo die Partei einen Stimmenzuwachs von 1,65 % in Kampanien, von 1,31 % in Kalabrien und von 1 % in Apulien, Sizilien und Latium verbuchen kann.

Ein Vergleich der Ergebnisse von Abgeordnetenkammer und Senat erlaubt trotz einiger methodischer Probleme (unterschiedliche Listen, eine die Persönlichkeitswahl begünstigende Wahlkreiseinteilung beim Senat u. dgl.) Rückschlüsse auf das Wahlverhalten der Jugendlichen im Alter von 18 bis 24 Jahren, da das aktive Wahlrecht für den Senat mit 25 Jahren beginnt. Von der „Unità“ wurde der Stimmenverlust der PCI bei den Jugendlichen auf 10 % geschätzt (von 40 % [1976] auf 30 %) ³⁵⁾. Auf die DC sei ein Anteil von 38 % wie 1976 entfallen, auf die Radikale Partei 10 % gegenüber 3 % (1976) ³⁶⁾. Der Leiter des Meinungsforschungsinstituts Demoskopia schätzt die Parteienanteile bei den Wählern in der Altersklasse zwischen 18 und 25 Jahren folgendermaßen (in %): DC : 30, 3; PCI : 32; PSI : 9, 1; PSDI : 1, 9; PRI : 2; PLI : 1; MSI : 7, 2; PR : 9, 9; PDUP-NSU : 5, 9. Von den 1,259 Mio. Stimmen der Radikalen Partei stammten über 500 000 von Jugendlichen ³⁶⁾. Wenngleich die Schätzungen differieren, so besteht kein Zweifel daran, daß viele Jungwähler von der PCI zur Radikalen Partei abgewandert sind und daß die PR einen beträchtlichen Teil von Protestwählern repräsentiert. Die höchsten Stimmengewinne erzielten die Radikalen in den Großstädten (in %): Turin (+ 4,3), Mailand (+ 4,5), Rom (+ 4,56) und Neapel (+ 4,74 %), wo sie mit 5,99 % so-

gar die Sozialisten (5,93 %) überflügelten. Die Europawahlen vom 10. Juni, die aufgrund der ungünstigen Terminierung trotz einer Wahlbeteiligung in Rekordhöhe (85,9 %) in ihrer politischen Bedeutung stark relativiert wurden, brachten keine größeren Verschiebungen. Die beiden großen Parteien fielen gegenüber der Woche zuvor etwas ab (DC : - 1,8, PCI : - 0,8), während Parteien mit sichtbaren europäischen Partnerbeziehungen eine Prämie empfangen (PSI : + 1,2; PLI : + 1,7).

Der Wahlausgang war kaum geeignet, der Forderung der Kommunisten nach einer direkten Regierungsbeteiligung Nachdruck zu verleihen. Nach dem Scheitern des Experiments der Zusammenarbeit mit den Christdemokraten ist die Partei in ein bündnispolitisches Dilemma geraten, da die Sozialisten als Vorbedingung einer Allianz einen Bruch der PCI mit der Sowjetunion verlangen, d. h. in der Praxis ihren Autonomiekurs fortzusetzen wünschen, um eine Kräfteverschiebung innerhalb der Linken zu ihren Gunsten zu erreichen. Gegenwärtig fehlt der PCI sowohl für den „historischen Kompromiß“ in seiner koalitionspolitischen Fassung wie für die „linke Alternative“, mit der ein Teil der Partei sympathisiert, der Partner. In dieser Situation bietet der Rückzug in die Opposition die Chance, einen innerparteilichen Diskussions- und Klärungsprozeß voranzutreiben.

Wie die Sitzung des Zentralkomitees Anfang Juli gezeigt hat, hält die PCI zwar prinzipiell an der strategischen Perspektive des „historischen Kompromisses“ fest, doch muß sie sich die Frage stellen, in welchem Zeitraum und mit welchen Erfolgsaussichten ihre in den 91 Thesen formulierte und von Berlinguer bekräftigte Zielsetzung zu verwirklichen ist, „in der DC eine Richtungsänderung und eine politische Vorwärtsentwicklung in Richtung auf eine progressive Volkspartei auszulösen“ (These 68). Wenn es auch verfrüht scheint, von einem Scheitern des „historischen Kompromisses“ zu sprechen — eine Wahlniederlage zwingt nicht dazu, eine langfristig angelegte Strategie zu begraben —, so dokumentiert doch die von Zweifeln und Ambivalenzen geprägte innerparteiliche Diskussion, daß aufgrund der Erfahrungen der Kommunisten mit der Notstandskoalition diese Strategie in eine Krise geraten ist.

Da zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags die Bemühungen um eine Regierungsneubildung eben erst begonnen hatten, wird an dieser Stelle darauf verzichtet, diverse Koalitionsformeln auszuloten oder die taktischen Byzantinismen zu erörtern, die allemal

³³⁾ Diese und die folgenden Angaben nach Rinasita Nr. 22 v. 8. 6. 1979.

³⁴⁾ So Il Mondo v. 22. 6. 1979.

³⁵⁾ L'Unità v. 15. 6. 1979.

³⁶⁾ Corriere della Sera v. 17. 6. 1979.

zur Dramaturgie einer römischen Kabinettsbildung gehören. Klarheit über den künftigen Kurs der Democrazia Cristiana wird wahrscheinlich erst deren Parteikongreß im Herbst

bringen. Lohnender erscheint es uns, einige der ökonomischen Probleme zu umreißen, an deren Lösung sich jede neue Regierung bewähren muß.

V. Zur Lage der italienischen Wirtschaft

Vor der Generalversammlung der Banca d'Italia am 31. Mai 1979 konnte Notenbankgouverneur Baffi mit einer außenwirtschaftlichen Erfolgsbilanz aufwarten. Für das Jahr 1978 wies die Zahlungsbilanz einen Überschuß von 7 000 Mrd. Lire (ca. 16 Mrd. DM) auf, davon 5 400 Mrd. in der Bilanz der laufenden Posten. Ende April 1979 beliefen sich die italienischen Währungsreserven auf 27 400 Mrd. Lire (ca. 63 Mrd. DM) und übertrafen damit um 14 000 Mrd. Lire die offizielle Auslandsverschuldung und die Auslandsverbindlichkeiten der italienischen Banken. Sie reichten aus, um die Wareneinfuhren eines halben Jahres zu decken³⁷⁾. Auf den Devisenmärkten tendierte der Kurs der Lira nach oben. In Rom war sogar eine Aufwertung der Lira im Gespräch, um die inflatorischen Auswirkungen der Ölpreiserhöhungen zumindest teilweise aufzufangen. Ein größerer Gegensatz zum Jahr 1976 war eigentlich kaum denkbar. Damals hatte das Leistungsbilanzdefizit bei 2,8 Mrd. Dollar gelegen, die Auslandsverschuldung belief sich auf 17 Mrd. Dollar (Ende November 1976) und die Lira hatte zwischen Januar 1976 und Januar 1977 einen Kursverlust von 23 % erfahren³⁸⁾.

Wodurch wurde diese außenwirtschaftliche Tendenzwende verursacht? Neben den Stabilisierungsmaßnahmen, welche die Regierung Andreotti im Frühjahr 1977 mit dem Internationalen Währungsfonds vereinbarte (die von Italien übernommenen Verpflichtungen wurden nur partiell erfüllt), waren dafür vor allem eine geschickte Wechselkurspolitik und die Dynamik der italienischen Exporte verantwortlich. Indem die Banca d'Italia die Kursbewegung der Lira derjenigen des Dollars mit einer leichten Aufwertung folgen ließ, verbilligte sie die in Dollar fakturierten Rohstoffimporte. Mit Hilfe einer leichten Abwertung gegenüber der D-Mark und den übrigen EG-Währungen ermöglichte sie gleichzeitig eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der italienischen Exporte.

Damit war insgesamt eine relativ günstige Ausgangslage für den Beitritt Italiens zum Europäischen Währungssystem gegeben. Allerdings befürchtete man gerade auch bei der Banca d'Italia zu Beginn der Verhandlungen über das EWS eine Einschränkung des Wechselkurspolitischen Manövrierspielraums. Die italienischen Exporte nahmen 1978 dem Volumen nach um 10,8 % zu. Ihnen kam zugute, daß in den Partnerländern Italiens die Konjunktur kräftig anzog. Die Binnen-Nachfrage in den sechs anderen großen OECD-Staaten wuchs im Durchschnitt um 4,3 %, während sie in Italien bescheidene 1,7 % erreichte. Über niedrige Importe wirkte sich dies freilich positiv auf die italienische Leistungsbilanz aus. Von der Exportexpansion profitierten vor allem die Hersteller traditioneller Konsumgüter. Die Exporterfolge in diesem Bereich (Schuhe, Bekleidung, Möbel usw.) wurden als Zeichen der Vitalität und der unternehmerischen Energien der Klein- und Mittelbetriebe gewertet. Der Investitionsgüter-Export wurde durch den Ausbau des Instrumentariums der Exportkreditgarantien unter dem Außenhandelsminister Ossola gefördert. Außerdem erlebte Italien 1978 einen Tourismus-Boom, der dem Land Deviseneinnahmen in Höhe von 5 000 Mrd. Lire (ca. 11,6 Mrd. DM) bescherte.

Neueste Entwicklungen geben indessen dem Verdacht Nahrung, daß die Phase außenwirtschaftlicher Erfolge sich schon ihrem Ende zuneigt. Die OPEC-Beschlüsse von Ende Juni in Genf werden Italien nach Schätzungen allein 1979 zusätzliche 3 000 Mrd. Lire (ca. 7 Mrd. DM) kosten³⁹⁾ und einen neuen Inflationsschub verursachen. Nachdem die Lebenshaltungskosten sich 1978 um „nur“ 12,5 % erhöht hatten (gegenüber 18,1 % 1977) und nach den Vorstellungen der Regierung um nicht mehr als 12 % steigen sollten, ist gegenwärtig damit zu rechnen, daß die Preissteigerungsrate 1979 über 14 % hinausgehen wird.

Das Wirtschaftswachstum hat sich zwar 1978 gegenüber dem Vorjahr beschleunigt, ist aber

³⁷⁾ Angaben nach dem Text der „Considerazioni finali“ des Gouverneurs Baffi, wie ihn La Repubblica als Beilage zur Ausgabe vom 1. 6. 1979 veröffentlicht hat.

³⁸⁾ OECD Economic Surveys, Italy, März 1977, S. 19 ff.

³⁹⁾ Corriere della Sera v. 29. 6. 1979, S. 1. Hinsichtlich der Exporte Italiens muß berücksichtigt werden, daß seine Wettbewerbsfähigkeit im Bereich der traditionellen Konsumgüter durch die exportorientierte Industrialisierung einiger Entwicklungsländer auf längere Sicht gefährdet wird.

noch unbefriedigend. Das reale Bruttoinlandsprodukt nahm um 2,6 % zu (gegenüber 1,7 % 1977). Während der private Konsum um 2,9 % gestiegen ist, sind die Ausrüstungsinvestitionen (Maschinen und Transportmittel) um 1,9 % gefallen. An der Investitionsschwäche der italienischen Wirtschaft hat sich also wenig geändert. Die Investitionsquote ist, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, auf 16,6 % gefallen. 1974 hatte sie noch bei 20 % gelegen. Italien liegt damit innerhalb der Europäischen Gemeinschaft an letzter Stelle (1977 betrug der Anteil der Bruttoanlageinvestitionen am Bruttosozialprodukt in der Bundesrepublik Deutschland 22,2, in Frankreich 22,1, in Großbritannien 18,2, in Italien 17,0, in den Niederlanden 21,2, in Belgien 20,1, in Dänemark 21,4 und in Irland 21,5 %) ⁴⁰⁾. Italien hält hingegen den Rekord bei der Steigerung der Arbeitskosten pro Produkteinheit. Im europäischen Vergleich nahm diese Größe von 1970 bis 1977 um folgende Steigerungsraten zu (in Prozent) ⁴¹⁾:

Italien	181
Großbritannien	167
Irland	146
Frankreich	99
Dänemark	87
Belgien	68
Niederlande	64
Bundesrepublik Deutschland	44

Hierbei ist freilich zu berücksichtigen, daß in Italien der direkte Lohnanteil an den Arbeitskosten niedriger liegt als in anderen europäischen Ländern, da die Sozialleistungsbeiträge wesentlich höher sind ⁴²⁾. Parallel zum Rückgang der gewerkschaftlichen Militanz haben sich 1978 die Lohnerhöhungen verringert. Hatten sie 1977 in der Industrie noch 27,4 % betragen, lagen sie 1978 bei 16,4 %. Die Arbeitskosten pro Produkteinheit stiegen um 12,8 % (Vorjahr: 18,6 %) ⁴³⁾. Die Finanzlage vieler Unternehmen hat sich 1978 verbessert. Bei 217 in einer Untersuchung der Banca d'Italia berücksichtigten großen Unternehmen der verarbeitenden Industrie stieg die Selbstfinanzierungsquote bei den Investitionen von 36 % (1977) auf 49 % (1978) ⁴⁴⁾.

⁴⁰⁾ Nach DIW-Wochenbericht 49/79, S. 466.

⁴¹⁾ Angaben nach *L'economia italiana 1978-80. Quinto Rapporto CEEP*, Mailand 1979, S. 75 (im folgenden zitiert als CEEP V).

⁴²⁾ Nach Angaben der OECD betrug 1972 der direkte Lohnanteil an den gesamten Lohnkosten 53 % in Italien gegenüber 60 % in der Bundesrepublik, Frankreich und den Benelux-Ländern. Vgl. OECD, a. a. O., S. 18.

⁴³⁾ CEEP V, S. 73. Nach *Corriere della Sera* v. 7. 6. 1979 betrug die Steigerung nur 11 %.

⁴⁴⁾ *Corriere della Sera* v. 7. 6. 1979, S. 13.

Neben den hohen Lohnkostensteigerungen und dem Indexierungsmechanismus (*scala mobile*), der eine 100 %ige Kaufkraftsicherung für Arbeitnehmereinkommen bis ca. 400 000 Lire im Monat (bei höheren Löhnen sinkt der Anteil) gewährleistet, stellt das Defizit der öffentlichen Hand seit Jahren ein Inflationspotential erster Ordnung dar. Die Auflagen, die der IWF 1977 hinsichtlich der Begrenzung der öffentlichen Defizite gemacht hatte, sind längst vergessen bzw. durch die Ausgabenentwicklung überholt worden. Nach Auffassung des CEEP, einer Gruppe von Wirtschaftswissenschaftlern, kann die Dynamik der öffentlichen Ausgaben als gänzlich außer Kontrolle gelten ⁴⁵⁾. Im Bericht des Gouverneurs Baffi wird das Haushaltsdefizit für 1978 auf 34 000 Mrd. Lire (ca. 78 Mrd. DM) beziffert; mit dem IWF war ein öffentliches Defizit von 14 450 Mrd. Lire vereinbart worden. Gegenüber 1977 stiegen 1978 die Staatsausgaben um 46 %. Nach einer Studie des Finanzwissenschaftlers Reviglio erklärt sich die Explosion des staatlichen Defizits aus einer enormen Erhöhung der Transferzahlungen und des öffentlichen Konsums. Zwischen 1970 und 1975 seien zwei Drittel der Steigerung der öffentlichen Ausgaben auf die Sozialversicherungseinrichtungen entfallen. Bemerkenswert ist, daß 1975 54,4 % der Ausgaben für Renten auf Alters- und Hinterbliebenenrenten, 40,9 % auf die ca. 5 Mio. (!) Invalidenrenten entfielen ⁴⁶⁾. Die hohe Zahl von Invalidenrenten im Mezzogiorno ist Ausdruck des ökonomischen Dualismus und erfüllt sowohl Arbeitsmarktbedürfnisse als auch die Funktion politischer Loyalitätssicherung ⁴⁷⁾. Weitere Defizitquellen sind die hohen Subventionen für öffentliche Verkehrsbetriebe, die teilweise horrenden Verluste staatlicher Unternehmen, die oft zum Auffangbecken für bankrotte Privatfirmen geworden sind, und — von der Einnahmenseite her gesehen — ein durch weitverbreitete Steuerhinterziehung bedingtes niedriges Steueraufkommen.

⁴⁵⁾ CEEP V, S. 80 f.

⁴⁶⁾ Franco Reviglio, *Spesa pubblica e stagnazione dell'economia italiana*, Bologna 1977, S. 111, 117.

⁴⁷⁾ Zum Vergleich: In der Bundesrepublik bezogen 1977 1,8 Mio. Personen Erwerbsunfähigkeitsrenten. Die Invalidenrenten ergänzen oft nur eine prekäre Beschäftigung, da sie für den Unterhalt in den meisten Fällen nicht reichen würden. Während im Landesdurchschnitt auf 100 Altersrenten 99 Invalidenrenten kommen, übertrifft die Zahl der Invalidenrentner in einigen Provinzen des Südens die der Altersrentner um ein Mehrfaches (Benevento: 388, Salerno: 301; Potenza, eine Hochburg des Klientelismus: 477, Enna/Sizilien: 630). Nach CESPE, *Congiuntura Sociale* N. 2/1979, Tab. 10.

Außerordentlich kritisch ist die Lage am Arbeitsmarkt. Weder der bescheidene Konjunkturaufschwung noch die Notstandskoalition haben verhindern können, daß die Arbeitslosenquote von 6,4 % (1977) auf 7 % (1978) ⁴⁸⁾ anstieg. Besonders die Jugendarbeitslosigkeit nimmt in Italien dramatische Züge an. Schon 1976 betrug der Anteil der Arbeitslosen unter 25 Jahren 36,8 %. Anders als etwa in der Bundesrepublik ist die Arbeitslosenquote unter Jugendlichen mit höheren formalen Ausbildungsqualifikationen sehr hoch. Mehr als 37,5 % der Beschäftigung suchenden Arbeitskräfte waren 1977 Inhaber eines Diploms (Abschluß der sog. „höheren Mittelschule“) oder Hochschulabsolventen. Die Schere zwischen den Arbeitsplatzwartungen der Absolventen des Bildungssystems und dem Angebot auf dem Arbeitsmarkt öffnet sich immer weiter. Die schon zitierte CEEP-Studie kommt zu dem Schluß: „In Italien wird der Arbeitsmarkt immer mehr durch eine faktische Vollbeschäftigung der männlichen Arbeitskräfte in den mittleren Altersklassen, vor allem im Norden, charakterisiert, während bei den Frauen, den Jugendlichen und den Älteren die Erwerbstätigenquote relativ niedrig ist.“ ⁴⁹⁾ Auf diese Weise entsteht eine Kluft zwischen den „Garantierten“ und den „Marginalisierten“, d. h. denjenigen, die über sichere Arbeitsplätze mit Realeinkommensgarantie verfügen, und denjenigen, die von Gelegenheitsjobs leben oder in den Hochschulen als „sozialem Parkplatz“ bleiben. Die Ideologen des bewaffneten Aufstands sehen in den Marginalisierten die soziale Basis für die Verwirklichung ihres Revolutionsentwurfs.

Die Herausbildung eines dualen Arbeitsmarkts ist nicht zuletzt eine Konsequenz der Gewerkschaftsstrategie seit Ende der sechziger Jahre, die den Arbeitern der großen Industriebetriebe, den Zentren gewerkschaftlicher Kampfstärke, den Anschluß an das europäische Lohnniveau und einen hohen Grad an Arbeitsplatzsicherheit verschaffte. Die Unternehmer reagierten darauf häufig mit einer Strategie der Auslagerung von Produktions-tätigkeiten in Klein- und Mittelbetriebe, die oft als Familienbetriebe geführt wurden und in denen der gewerkschaftliche Organisationsgrad minimal war. Wo es möglich war, wurde auch auf die Heimarbeit zurückgegriffen. Mit der Ausweitung der Produktion in Kleinst- und Kleinbetrieben ging eine enorme Zunahme der Schwarzarbeit einher. Als „eco-

nomia sommersa“ (untergetauchte Wirtschaft, Untergrundwirtschaft) macht dieses Phänomen seit einiger Zeit Schlagzeilen. Dadurch werden eine ganze Reihe von offiziellen Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung relativiert.

Im Dreijahresprogramm der Regierung Andreotti vom Januar 1979 heißt es dazu: „In den letzten Jahren ist der Eindruck einer wachsenden Diskrepanz zwischen der offiziell registrierten und der zugrunde liegenden realen Wirtschaft entstanden. . . Um Flexibilität zu gewinnen und die Profitabilität wiederherzustellen, hat sich ein wachsender Teil der Produktionsaktivität vor den Statistiken versteckt, um sich vor den Gesetzen zu verstecken. ‚Schwarze‘ und ‚graue‘ Märkte sind überall im tertiären Bereich aufgeblüht, haben sich aber auch im industriellen Sektor ausgebreitet in dem Maße, wie relevante Teile der Produktion von den großen Unternehmen zu den mittleren und von den mittleren zu den kleinen und kleinsten dezentralisiert wurden. In dieser Fähigkeit, sich nicht nur den statistischen Regeln, sondern auch den fiskalischen Normen, den Sozialbeitrags- und Arbeitsschutzbestimmungen zu entziehen, liegt sicher eine der wichtigsten Erklärungen für die unvermuteten Margen der Vitalität der italienischen Wirtschaft in diesen Krisen-Jahren“ ⁵⁰⁾.

Das staatliche Statistikamt ISTAT hat vor kurzem seine Angabe des Bruttosozialprodukts um 10 % nach oben korrigiert, und andere Schätzungen beziffern die Leistungen der Untergrundwirtschaft auf über 20 % des offiziellen Sozialprodukts ⁵¹⁾.

Einige der bisher aufgeführten Krisenelemente sind Symptome des ökonomischen Nord-Süd-Gefälles Italiens oder sind im Mezzogiorno besonders ausgeprägt. Trotz umfangreicher staatlicher Interventionsprogramme, die zweifellos einen Modernisierungsprozeß im Süden gefördert haben, ist der Abstand im Entwicklungsniveau zwischen Nord und Süd gemessen am Pro-Kopf-Einkommen nahezu gleichgeblieben. Zwar hat sich das Pro-Kopf-Einkommen im Mezzogiorno zwischen 1951 und 1977 fast verdreifacht, doch betrug es Ende 1977 immer noch erst 60 % des Pro-Kopf-Einkommens in Nord- und Mittelitalien gegenüber 57 % im Jahre 1951 ⁵²⁾. Die wach-

⁵⁰⁾ Atti Parlamentari, VII Legislatura, Camera dei Deputati, Programma Triennale 1979-1981, Rom 1979, S. 39.

⁵¹⁾ Vgl. Corriere della Sera v. 18. 1. 1979, S. 1, Il Mondo Nr. 50/1978 (Titelgeschichte „Italien ist 30 % reicher und weiß es nicht“).

⁵²⁾ Vgl. SVIMEZ, Rapporto sul Mezzogiorno 1977, S. 42.

⁴⁸⁾ Aus methodischen Gründen ist darauf hinzuweisen, daß 1977 die Erhebungstechnik geändert wurde.

⁴⁹⁾ CEEP V, S. 126, 147 ff.

sende Verstärkung des Südens hat Problemen wie Arbeitslosigkeit, Wohnungsbau und sanitäre Versorgung eine Brisanz verliehen, die der Fall Neapel eindringlich vor Augen führt.

Die Schaffung neuer Arbeitsplätze im Süden steht zu Recht ganz oben auf der Prioritätenliste der Gewerkschaften. Gegenwärtig stellt sich im Zusammenhang mit den Tarifverhandlungen mehrerer Branchen für den Zeitraum 1979-1981 erneut die Frage, welche Folgerungen sich daraus für die gewerkschaftliche Politik ergeben. Nach einer Periode intensiver Konflikte in den Arbeitsbeziehungen, in denen die Gewerkschaften einen tiefgreifenden Wandel in den Machtrelationen innerhalb der italienischen Gesellschaft zugunsten der Arbeitnehmer herbeiführen und eine faktische Veto-Position in der Wirtschaft erringen konnten, setzte sich bei einem Teil der Gewerkschaftsbewegung die Einsicht durch, daß ihre eigene Strategie mit zu den Ursachen der italienischen Krise zählte. Angesichts der steigenden Arbeitslosigkeit vollzogen die Gewerkschaften Anfang 1978 auf ihrem gemeinsamen Kongreß in Rom einen Kurswechsel, indem sie eine gemäßigte Lohnpolitik als Gegenleistung für eine vorrangig beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik anboten („svolta del '78“)⁵³. CGIL-Generalsekretär Luciano Lama sagte in einem Zeitungsinterview, es sei eine Dummheit gewesen, die Löhne als unabhängige Variable zu behandeln⁵⁴.

Angeführt von der CGIL schlossen sich die Gewerkschaften de facto der von Berlinguer proklamierten Linie der Austerität an. Diese Neuorientierung war indessen innerhalb der

⁵³) Vgl. die Dokumentation Stefano Bevacqua/Giuseppe Turani, *La svolta del '78*, Mailand 1978.

⁵⁴) Ebd. S. 73. Vgl. auch das aufschlußreiche Interview mit Bruno Trentin in: *Prokla* 31 (1978), S. 171-181.

Gewerkschaftsbewegung keineswegs unumstritten. Widerstand regte sich in der Metallgewerkschaft FLM, und in der christdemokratischen CISL wurden Vorwürfe laut, die CGIL ordne die gewerkschaftliche Autonomie der PCI-Strategie unter. Im Laufe des Jahres 1978 organisierten „autonome“ — d. h. von den drei großen Gewerkschaftsorganisationen unabhängige — Gewerkschaften immer häufiger Arbeitsniederlegungen im Verkehrssektor und bei öffentlichen Dienstleistungseinrichtungen. Es hätte unter diesen Bedingungen, welche den Gewerkschaftsführungen die Gefahr signalisierten, die Kontrolle über ihre eigene Basis zu verlieren, wohl kaum des Auseinanderbrechens der Notstandscoalition bedurft, um die großen Gewerkschaften wieder zu einer militanteren Haltung zu veranlassen⁵⁵). Mit dem Rückzug der PCI in die Opposition entfielen allerdings auch die letzten vielleicht noch vorhandenen Gründe für taktische Rücksichtnahme. Die Lohnforderungen in den noch laufenden Tarifverhandlungen sind gemäßigt; der Konflikt betrifft in erster Linie die von der Metallgewerkschaft geforderte Arbeitszeitverkürzung auf 36-38 Stunden und erweiterte Informationsrechte im Unternehmen, eine Forderung, in der die Unternehmer den Vorboten permanenter innerbetrieblicher Konflikte sehen. Das Problem, daß eine gemäßigte Lohnpolitik notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für höhere Investitionen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze im Mezzogiorno ist, besteht fort. Angesichts eines Privilegien-Dschungels im öffentlichen Dienst und im tertiären Sektor (z. B. Banken) und krasser Verzerrungen in der Einkommens- und Vermögensverteilung fehlt dem Ruf nach Austerität und Mäßigung die Legitimation, wenn sich damit nicht die Bereitschaft zu einer entschlossenen Reformpolitik verbindet.

⁵⁵) Anders F. Gröteke, *Die Maske wieder abgelegt*, *DIE ZEIT* Nr. 25/1979 v. 15. 6. 79, S. 30 f.

Spanien nach Franco

I. Historische Konfliktlinien

In kurzer Zeit und vergleichsweise konfliktarm hat Spanien den Übergang von der Diktatur Francos zu einem liberalen demokratischen System bewältigt. Den Wandel zu einem demokratischen politischen System erreichte Spanien nach dem Tode Francos aus dem Zusammenwirken aller relevanten politischen und gesellschaftlichen Kräfte. Offenkundig war diese Entwicklung nur aufgrund von Veränderungen im Verhältnis dieser Kräfte seit dem Ende des spanischen Bürgerkrieges möglich. Dieser Veränderungsprozeß und die politischen Strukturen des demokratischen Spanien sollen im folgenden dargelegt werden.

Bis zum Bürgerkrieg dominierte in Politik und Gesellschaft Spaniens der Gegensatz zwischen der „konservativen Allianz“ der Großgrundbesitzer, der Kirche und dem konservativen Bürgertum einerseits und einem breiten ländlichen Subproletariat und einer kleinen Industriearbeiterschaft andererseits. Das brennende Problem Spaniens im 19. und 20. Jahrhundert war seine Agrarverfassung. Besonders Gewicht kam unter den herrschenden sozialen Gruppen den Großgrundbesitzern zu: Ihre Latifundien prägten die Struktur der Landwirtschaft in den stark bevölkerten Agrarzonen Süd- und Südwestspaniens. Die Grundherren sahen ihre Interessen durch die Land- und Bodenreformforderungen der Pächter und Landarbeiter bedroht und lehnten sich eng an die katholische Kirche an, die ihren stärksten Rückhalt in der Landbevölkerung fand und sich entschieden gegen jede Veränderung des sozialen Status quo auf dem Lande wehrte.

Die bürgerlichen Mittelschichten waren in verschiedene politische Lager zersplittert, von denen das radikalere mit seinen antiklerikal-liberalen Neigungen in erbitterter Opposition zur katholischen Kirche, im besonderen zur kirchlichen Kontrolle des Erziehungswesens, stand, während das gemäßigte liberale Lager des spanischen Bürgertums, das bis nach dem Ersten Weltkrieg mit seinen Repräsentanten in der Regierung dominierte, weder die soziale Stellung des Großgrundbesitzes noch die weltliche Macht der Kirche ernsthaft in Frage stellte und sich mit der Förderung der Interessen des in den wenigen großen Städten kon-

zentrierten Handels und der Industrie begnügte.

Die besitzlose und durch Pachtverhältnisse gebundene Landbevölkerung war schutzlos der wirtschaftlichen Ausbeutung und politischen Diskriminierung durch die konservative, gesellschaftlich-politische „Allianz“ ausgeliefert; ebensowenig konnte sich die Industriearbeiterschaft in den kleinen nordspanischen Industriezonen der Ausbeutung durch das Industriebürgertum und der Repression durch Justiz, Polizei und Armee des spanischen Staates erwehren.

Zu Beginn der Zweiten Republik (1931) war in Spanien eine Situation ausgereift, in der die Entwicklung pluralistisch-demokratischer Konfliktaustragung unmöglich war. Kirche, Großgrundbesitz, bürgerliche und bäuerliche Ober- und Mittelschichten, Industriearbeiterschaft und die verarmte Landbevölkerung mußten von der Kontrolle der politischen Herrschaftsstrukturen durch eine oder mehrere der übrigen Kräfte befürchten, daß sie selbstverständlich zu ihrem Nachteil ausgenutzt würde. Die Vergabe politischer Macht über Mehrheitsentscheidungen mußte unter diesen Voraussetzungen von den minorisierten Kräften als Auftakt zu ihrer Unterdrückung verstanden werden, gegen die man sich legitim zur Wehr setzen durfte. Angesichts dieser Verfeindung der wichtigsten sozialen Kräfte untereinander konnten nur diejenigen Kräfte die Oberhand behalten, auf deren Seite die Armee stand. Die im 19. Jahrhundert so häufigen und in diesem Jahrhundert zweimal erfolgten (1923 und 1936) politischen Interventionen der Armee, die sog. „pronunciamentos“, übernahmen mangels institutionalisierter politischer Verständigungsregeln eine politische Schiedsrichterfunktion.

Die Zweite Republik war das Ergebnis der Diktatur Primo de Riveras (1923—1930), der vernichtenden Niederlage der monarchistischen Kräfte bei den 1931 stattfindenden Kommunalwahlen und des freiwilligen Exils des Monarchen Alfons XIII. Hinter dem Gedanken einer demokratischen Republik standen weite Teile des liberalen Bürgertums und die liberalen Parteien, die Sozialistische Partei, die Gewerkschaften, die Industriearbei-

terschaft und die nach Autonomie strebenden katalonischen Parteien. Allerdings bestanden zwischen den Liberalen und den Sozialisten im Hinblick auf die anzustrebenden wirtschaftlichen Reformen tiefgreifende Differenzen. Diese Differenzen waren gravierender als der gemeinsame Konsens: die von beiden Parteien befürworteten Pläne zur Aufhebung der kirchlichen Privilegien, zur Bodenreform und zur Reorganisation und politischen Neutralisierung der Streitkräfte kamen bis zum Ende der Republik nicht wesentlich über das Vorbereitungsstadium hinaus.

Die Liberalen strebten zwar die volle politische und ökonomische Emanzipation des Bürgertums an, stießen aber rasch an die Grenze, die ihre Interessen von den ökonomischen Forderungen der Arbeiterschaft bzw. der Sozialisten und der Gewerkschaften trennten. Die Wahlen von 1933 brachten eine christdemokratische Partei mit offen autoritären Neigungen an die Macht, die soziale und politische Proteste der sozialistischen und gewerkschaftlichen Opposition, politische Streiks und den Aufstand der asturischen Bergarbeiter (1934) mit brutaler Härte niederschlug, aber doch insgesamt die Verfassung beachtete. Zwischen 1933 und 1936 eskalierte

der Straßenterror der äußersten Rechten und Linken und versetzte die besitzenden Schichten auf dem Land und in den Städten in einen Zustand unverhohlener Furcht vor Revolution, sozialem Umsturz und Deklassierung. 1936 siegte in den Parlamentswahlen eine Koalition der Sozialisten, der radikal-liberalen republikanischen Partei, eines autonomistischen katalonischen Parteienkartells und der nach Wählern und Parlamentsmandaten schwachen Kommunisten. Nunmehr standen in der siegreichen Parteienkoalition der Volksfront die sozialen Kräfte, die eine, wie auch immer geartete, Veränderung des sozialen Status quo und der staatsrechtlichen Struktur anstrebten, den konservativen sozialen Kräften gegenüber, die in der Volksfront die Feinde der katholischen Religion, der nationalen Einheit Spaniens (die mit dem zentralistischen Einheitsstaat gleichgesetzt wurde) und der überkommenen Eigentumsverhältnisse vereint sahen. Die Rebellion von Teilen der Armee unter Führung konservativer Generale, darunter Franco, ermöglichte es diesen konservativen und reaktionären, kategorisch änderungsfeindlichen Kräften, die Republik, die Linksparteien, die Gewerkschaften und den katalonischen Regionalismus zu zerschlagen und für vier Jahrzehnte zu unterdrücken.

II. Politischer Wandel im Franco-Regime ¹⁾

Globale sozio-ökonomische Entwicklung

Das demokratische Spanien nach Franco baut auf den sozialen und politischen Strukturwandlungen im Gefolge der Entwicklung Spaniens zu einer Industriegesellschaft auf. Das ursprüngliche Ziel des Franco-Regimes, in Spanien eine autarke Volkswirtschaft zu errichten, scheiterte an der Auslandsverschuldung und Importabhängigkeit des Landes. Nach einer Phase „wilder“ Industrialisierungspolitik in den 50er Jahren begann, mit veranlaßt durch Empfehlungen der Weltbank, nach 1959 das „spanische Wirtschaftswunder“, ein starkes jährliches Wirtschaftswachstum unter der Kontrolle einer dem französischen Beispiel der „planification“ entlehnten globalen staatlichen Planung ²⁾.

¹⁾ Vgl. hierzu grundlegend Klaus von Beyme, Vom Faschismus zur Entwicklungsdiktatur. Machtelite und Opposition in Spanien, München 1971; Lothar Maier, Spaniens Weg zur Demokratie, Meisenheim am Glan 1977; siehe auch Heinz Meyer und Wihard Woyke, Spanien. Eine politische Länderkunde, Opladen 1978.

²⁾ Joan Esteban, The Economic Policy of Francoism: An Interpretation, in: Paul Preston (Hg.), Spain in Crisis: The Evolution and Decline of the Franco Regime, London 1976, S. 82—100.

Folge der Industrialisierung war eine erhebliche Bevölkerungsverschiebung vom Land in die größeren Städte der Industriezonen. Allein zwischen 1950 und 1970 stieg der Bevölkerungsanteil der Großstädte mit über hunderttausend Einwohnern von 28 Prozent auf 36 Prozent ³⁾. Diese Entwicklung führte zu einer noch stärkeren Bevölkerungskonzentration in den ältesten Industriezonen Spaniens, in Asturien, im Baskenland und in Katalonien. Noch 1950 lebten nur 20 Prozent der gesamtspanischen Bevölkerung in diesen industrialisierten Regionen an der geographischen Peripherie des spanischen Staates; 1970 waren es bereits 25 Prozent ⁴⁾. Darüber hinaus entstanden infolge der wirtschaftlichen Entwicklung unter dem Franco-Regime kleinere neuere Industrie- und Großstadtzentren in den traditionell rein agrarischen Regionen Neukastiliens und Aragoniens; Madrid wandelte sich zur Industrie- und Großstadtzentren in den wirtschaftlich rück-

³⁾ Boletín mensual de estadística, Sept./Okt. 1978, Ministerio de economía. Instituto Nacional de Estadística, Madrid 1978, S. 3, Tabelle 1.

⁴⁾ Anuario estadístico de España. Ministerio de economía. Instituto nacional de estadística, 52. Jg. (1977), S. 54, Tabelle 1. 1. 4.

ständigsten Region Andalusien bildeten sich um die Städte Sevilla und Cadix kleinere Industriestandorte. Der Arbeitskräftebedarf der Industrie wurde aus dem Landarbeiterproletariat Andalusiens und anderer Regionen mit landwirtschaftlichen Struktur- und Beschäftigungsproblemen befriedigt. Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft ging zurück. Landarbeiter, Pächter und Kleinbauern verließen die Dörfer, weil sie trotz der schlechten Entlohnung für industrielle Arbeit in den Städten immer noch einen höheren Lebensstandard und bessere soziale Absicherung erwarten konnten als auf dem Lande⁵⁾. Ein anderer Teil der Landbevölkerung wanderte nach West- und Nordeuropa aus, um dort als Arbeiter Beschäftigung zu finden. 1930 arbeiteten noch 50 Prozent der spanischen Bevölkerung in der Landwirtschaft. 1978 waren 19 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung in der Landwirtschaft, 37 Prozent in der Industrie und 41 Prozent im Dienstleistungssektor tätig⁶⁾. Die Landwirtschaft selber blieb in ihrer Besitzstruktur unverändert. Spanien erreichte 1975 die Selbstversorgung mit Agrarerzeugnissen.

Für die politische Entwicklung Spaniens sollten sich diese globalen sozio-ökonomischen Veränderungen vor allem unter folgenden Gesichtspunkten als bedeutsam erweisen:

1. Spanien war am Ende der Franco-Ära ein Industrieland, in dem die sozialen Konflikte der Landwirtschaft politisch bei weitem nicht so sehr ins Gewicht fielen wie die der Industrie.
2. Zum ersten Mal in der spanischen Geschichte ergriffen Industrialisierung und Urbanisierung das gesamte Land und beschränkten sich nicht ausschließlich auf die älteren, wirtschaftlich besser erschlossenen Randzonen.
3. Angesichts der Wirtschaftsziele des Regime mußte die von Franco anfänglich betriebene propagandistische Überhöhung der bäuerlichen Existenz aufgegeben werden. Das Regime nahm mit der Förderung der industriellen Entwicklung nolens volens die Ablösung der sozialen Kontrolle eines Teils der Bevölkerung durch die traditionellen ländlichen Sozialverbände, die Kirche und den Großgrundbesitz, in Kauf.
4. Die vielfältigen, durch Gastarbeiter, Massenmedien und Tourismus vermittelten Kon-

⁵⁾ Eduardo Sevilla-Guzman, *The Peasantry and the Franco Regime*, in: Paul Preston (Hg.), *Spain in Crisis*, London 1976, S. 101—124.

⁶⁾ Boletín mensual de estadística, Sept./Oct. 1978, S. 26, Tabelle 1.

takte mit dem Ausland führten besonders den ökonomisch unterprivilegierten Schichten den Lebensstandard, die politischen Artikulations- und Kampfformen und die Rechte der Arbeiter in den europäischen Nachbarländern bzw. die eigene Recht- und Machtlosigkeit kraß vor Augen.

Wandel der regimetragenden Kräfte

Als Merkmale des von Spanien geradezu prototypisch verkörperten autoritären Regimes gelten a) das Fehlen einer Ideologie bzw. das Überwiegen einer vage umschriebenen Ordnungsmentalität in der Elite des Regimes, b) ein begrenzter, aber keinen festen Regeln unterworfenen Pluralismus innerhalb der Elite und c) politische Apathie, der Verzicht auf die Mobilisierung der Bevölkerung für politische Ziele, der zugleich die Mobilisierung latenter oppositioneller Regungen zu verhindern sucht⁷⁾. Die einzigen klaren Minimalziele des Franco-Regimes waren die Unterdrückung der Parteien, säkularer politischer Ideologien, der regionalen Autonomiebewegungen und der Gewerkschaften. Großgrundbesitz, Kirche, Armee und Polizei waren die ursprünglichen und blieben lange die verlässlichsten Stützen des Regimes.

Die wirtschaftliche Entwicklung reduzierte die politische und soziale Bedeutung des Großgrundbesitzes, der sich bis zum Ende des Regimes besonderer Privilegierung erfreute.

Die Kirche gab von sich aus ihre Rolle als eine der tragenden Säulen des Franco-Regimes auf. Bestärkt durch die Beschlüsse des Zweiten Vatikanischen Konzils kristallisierte sich nach 1962 im niederen Klerus und unter den Bischöfen eine Fraktion heraus, die den repressiven Charakter des Regimes verurteilte, sich mit den Forderungen der illegalen Opposition, den sozialen und ökonomischen Forderungen der Arbeiter und mit dem Drängen der baskischen und katalonischen Provinzen auf die Anerkennung ihrer Eigenarten solidarisierte. Ihren Höhepunkt fand die Entfremdung zwischen Kirche und Regime, als die spanische Bischofskonferenz 1971 offiziell die Parteinahme der Kirche im Bürgerkrieg bedauerte. Das Verhältnis der Kirche zum Franco-Regime in dessen Endphase 1971—1975 kann kaum anders als unverhohlenen oppositionell umschrieben werden⁸⁾.

⁷⁾ Juan J. Linz, *An Authoritarian Regime: Spain*, in: Erik Allardt und Stein Rokkan (Hg.), *Mass Politics: Studies in Political Sociology*, New York und London 1970, S. 251—283.

⁸⁾ Norman Cooper, *The Church: From Crusade to Christianity*, in: Paul Preston (Hg.), *Spain in Crisis*, London 1978, S. 48—81.

Positive Impulse für das Fortbestehen des Regimes konnten Armee und Polizei, seine wichtigsten Garanten, nicht entfalten. Sie waren allein zur Repression imstande, sobald sich manifeste Opposition gegen das Regime zeigte. Die faschistische Falange, 1958 in Nationale Bewegung umbenannt, repräsentierte ausschließlich negative Haltungen, die sich gegen Liberalisierung, Parteien, Säkularisierung und gegen eine moderne Industriegesellschaft richteten. Franco reduzierte ihren politischen Einfluß noch während des Bürgerkrieges und konzidierte ihr dauerhaft lediglich die Kontrolle über die Syndikate, die spanischen Zwangsgewerkschaften.

Letztlich ausschlaggebend für die Politik des Regimes waren die Gruppen oder Personen, die mit Duldung Francos die politischen Entscheidungen trafen. Die einzige Gruppe in der Elite des Regimes, die über einen längeren Zeitraum eine kohärente Politik zu realisieren vermochte, war der katholische Laienorden Opus Dei. Das Opus Dei war im wesentlichen verantwortlich für die sozio-ökonomischen Umwälzungen, die von der seit 1960 planvoll betriebenen Politik der industriellen Expansion in Gang gebracht wurden. Knapp kann die Ideologie des Opus Dei dahin charakterisiert werden, daß es eine Synthese des staatlich stimulierten und kontrollierten kapitalistischen Wachstums mit den Herrschaftsstrukturen des Franco-Regimes anstrebte⁹⁾.

Im Rahmen des Regimes konnte das Opus Dei seine große Wirkung deshalb entfalten, da weder an seiner Regimetreue noch an seinem antiliberalen Charakter Zweifel bestanden. Dies erklärt auch, warum die wichtigste politisch-institutionelle Entscheidung Francos, die Designierung Juan Carlos' als Thronfolger, auf Ratschläge aus den Kreisen des Opus Dei zurückging.

Illegale Opposition der Arbeiterschaft

Eine nennenswerte Opposition brachten die Mittelschichten, soweit sie das Regime nicht unterstützten, nicht hervor. Die spanischen Oberschichten und die in selbständigen Berufen oder höher qualifizierten Funktionen tätigen, abhängig beschäftigten Angehörigen der Mittelschichten bekamen zwar die intellektuelle und politische Repression des Regimes zu spüren, profitierten aber doch überwiegend von der raschen wirtschaftlichen Entwicklung¹⁰⁾.

⁹⁾ Vgl. zur Entwicklungsgeschichte und Struktur des Franco-Regimes Edouard de Blaye, *Franco and the Politics of Spain*, erw. Aufl. London 1976.

¹⁰⁾ Juan J. Linz, *Opposition to and under an Authoritarian Regime: The Case of Spain*, in: Robert

Die ökonomische Repression des Franco-Regimes traf in der Hauptsache die Arbeiter in Industrie und Landwirtschaft. Auf dem Lande konnte sich der Protest gegen die ökonomischen Bedingungen weder artikulieren noch organisieren, da sich hier die traditionellen sozialen Kontrollen von Grundbesitz, Kirche und Polizei zu einem perfekten Netz sozialer und politischer Repression vermaschten. Die Organisationsmöglichkeiten in den Städten waren für die Arbeiter weitaus günstiger. Traditionelle Sozialkontrollen waren hier zusammengebrochen; Konformität mit dem Regime gewährleistete allein die Polizei; eine wachsende Fraktion innerhalb der Kirche solidarierte sich mit der Arbeiterschaft.

Den Industriearbeitern wurden durch die Niedrighaltung der Löhne und das Streikverbot die Lasten der industriellen Entwicklung aufgebürdet. Niedriglöhne machten spanische Erzeugnisse international konkurrenzfähig und ermunterten ausländische Investoren zur Verlagerung ihrer Produktion nach Spanien. Mit Beginn der hohen Wachstumsraten in den 60er Jahren häuften sich illegale Streiks für bessere Löhne und Arbeitsbedingungen. In den Arbeiterkommissionen, den *comisiones obreras* (CC.OO), bildeten sich erstmals 1962 kleine illegale Oppositionszellen der Industriearbeiter, die sich bereits 1966 über das ganze Land erstreckten. Die illegale Kommunistische Partei Spaniens war die wichtigste in den Arbeiterkommissionen wirkende politische Kraft: sie war jedoch streng auf Kooperation mit Sozialisten, Christdemokraten und arbeiterfreundlichen Priestern und katholischen Laienorganisationen bedacht und stellte die gewerkschaftlich-ökonomischen Ziele der CC.OO in den Vordergrund. In den letzten Jahren des Regimes gingen große Unternehmen dazu über, über die Köpfe der offiziellen Zwangsgewerkschaften, der Syndikate, hinweg mit den CC.OO Arbeitslöhne auszuhandeln. Neben der — illegalen — Organisation von Arbeitskämpfen betrieben die CC.OO die — legale — Durchdringung der Syndikate mittels der Wahlen zu den Betriebsräten, für die bekannte Betriebsvertreter der CC.OO kandidierten¹¹⁾.

Demokratisierung als Alternative zu sozialem Unfrieden

Die Liberalisierung der wirtschaftlichen Sphäre beschränkte sich auf die kapitalkräftigen

A. Dahl (Hg.), *Regimes and Oppositions*, New Haven und London 1973, S. 210—234.

¹¹⁾ Sheelagh Ellwood, *The Working Class under the Franco Regime*, in: Paul Preston (Hg.), *Spain in Crisis*, London 1973, S. 167—180.

Ober- und Mittelschichten; gegenüber der Arbeiterschaft praktizierte das Regime nach wie vor nackte Repression. Zwar partizipierten auch die Arbeiter am Wirtschaftswachstum, aber doch ungleich geringer als die Mittelschichten. Das ganz auf Verbrauchssteuern abgestellte Steuersystem war kraß ungerecht und ebenso ausbeuterisch wie die niedrigen Löhne. Die sozialen Leistungen des Staates und der Unternehmen waren kaum der Rede wert. Für die spanischen Arbeiter verlor das politische System im Gegensatz zu Teilen der Mittelschichten nichts von seinem ökonomischen Unterdrückungscharakter. Die illegale Opposition der Arbeiterschaft wurde von der technokratischen Elite zunehmend als ökonomisch motivierter Protest erkannt; Streik wurde nicht mehr in erster Linie als Bedrohung der herrschenden sozialen und wirtschaftlichen Ordnung, sondern als Arbeitskampf verstanden¹²⁾.

In wachsendem Maße konnte sich unter diesen Umständen im modernen Teil der Regime-Elite, darunter besonders den Opus-Dei-Mit-

gliedern mit liberalen Neigungen, die Auffassung durchsetzen, daß eine Demokratisierung der politischen Strukturen kein Risiko für die herrschende Wirtschaftsordnung barg, sondern im Gegenteil die Chance zur Stabilisierung der sozialen und wirtschaftlichen Grundstrukturen eröffnete.

Die Legitimation des Franco-Regimes war im wesentlichen seine wirtschaftliche Erfolgsbilanz. Durch wirtschaftliche Rückschläge, die bereits 1973 mit dem Abflauen der Weltkonjunktur und der „Ölkrise“ eintraten, drohten schärfere soziale Auseinandersetzungen. Mit dem absehbaren Ableben Francos erschien es durchaus möglich, daß die Ungewißheit über die Zukunft des Regimes nach Franco in eine Periode schwer zu meisternder politischer Instabilität einmündete. Die reformwilligen Kreise in der Regime-Elite, die in Juan Carlos einen wichtigen Sympathisanten besaßen, wollten deshalb das Regime durch innere Reformen den unter kapitalistischen Vorzeichen begonnenen sozialen und wirtschaftlichen Umwälzungen anpassen.

III. Übergang vom autoritären Regime zur liberalen Demokratie

Der eigentliche Durchbruch zu demokratischen politischen Reformen nach dem Tod Francos gelang erst, nachdem der König im August 1976 den noch von Franco ernannten Premierminister Arias Navarro entließ. Arias hatte die Erwartungen der Opposition und der reformwilligen Regime-Elitemitglieder auf eine konsequente und glaubwürdige Abkehr von den Praktiken und Strukturen des Franco-Regimes enttäuscht. Sein Nachfolger wurde Adolfo Suárez, der mit den Auffassungen der Reformen in Regierung und Geschäftswelt im Einklang stand und das Vertrauen des Königs besaß. Die Rolle des Königs für den friedlichen Übergang zur liberalen Demokratie seit dem Tode Francos ist von schwer überschätzbarer Bedeutung, da der Monarch für die gesamte Elite des Franco-Regimes, im besonderen für die Armee, die politische Kontinuität des Systems verkörperte. Der Wille zu liberalen demokratischen Reformen stand jedoch beim König außer Zweifel. Die Ernennung Suárez' war darum zugleich eine politische Programmklärung des Königs. Er sicherte darüber hinaus durch seine Autorität und die Sympathien, die er bei den Streitkräften be-

saß, den Demokratisierungsprozeß gegen politische Interventionen dieser wichtigsten, weil mit dem wirksamsten Repressionspotential ausgestatteten „Säule“ des autoritären Franco-Regimes.

Die entscheidende Zäsur auf dem Wege des Abbaus der Grundlagen des Franco-Regimes war das „Gesetz für politische Reformen“ vom November 1976, das ein Wahlsystem, Parteien und parlamentarische Institutionen nach liberaldemokratischem Muster vorsah und im Dezember 1976 durch ein Referendum bestätigt wurde¹³⁾. In allen Phasen des Demokratisierungsprozesses behielten der König und die auf politische Reformen bedachten Teile der Elite des vergangenen franquistischen Regimes die Kontrolle über das Tempo der Liberalisierung der politischen Strukturen. Weder die Bevölkerung noch die seit 1977 restriktionsfrei agierenden politischen Parteien, vor allem die auf die Arbeiterschaft gestützten Sozialisten und Kommunisten, steuerten die politischen Reformen aktiv mit. Allerdings waren die organisierte Arbeiterschaft und die Linksparteien insofern ein wichtiger Faktor in den Entscheidungen der regierenden Elite, als sie durch landesweite Kundge-

¹²⁾ Guy Hermet, Espagne. Changement de la société, modernisation autoritaire et démocratie octroyée. Des faits à leur interprétation, in: Revue Française de Science Politique, 27. Jg. (1977), S. 580—593.

¹³⁾ Pablo Lucas Verdu, La singularidad del proceso constituyente español, in: Revista del estudios Políticos, 1. Jg. (1978), S. 9—27.

bungen und Streiks, die neben ökonomischen Forderungen für den raschen Abbau der letzten Überbleibsel des Franco-Regimes eintraten, die breite Massengrundlage der unter Franco in die Illegalität gedrängten linken demokratischen Opposition demonstrierten.

Rückblickend trägt der Demokratisierungsprozeß bis Ende 1978, d. h. bis zum Referendum über die demokratische Verfassung, annähernd die Züge einer auf Konkordanzverhalten beruhenden Kooperation der reformwilligen, im Schoße des Franco-Regimes entstandenen bürgerlichen Teilelite, deren politische Absichten die Regierung Suárez repräsentierte, und der demokratisch-sozialistisch-kommunistischen Elite der Arbeiteropposition, die sich wohl im Tempo und in technischen und taktischen Einzelheiten, aber kaum im Ziel politischer Reformen von der Regierung unterschied. Die Kirche vermied jede Stellungnahme, sei es für die Parteien der Linken oder die Regierung, und beschränkte sich darauf, grundsätzlich ihre Zustimmung zur Demokratisierung zu bekunden. Ihr Eintreten für die Legalisierung der PCE (Partido Comunista de España) bewies auch von dieser Seite der ursprünglich regimetragenden Kräfte den Willen zur Aussöhnung zwischen ehemals feindlichen politischen Kräften. Die PCE gab die von der Regierung und der Kirche gezeigte Mäßigung und Verständigungsbereitschaft über die Grundlagen der künftigen spanischen Demokratie zurück: sie anerkannte die katholische Kirche als eine reale und legitime soziale Kraft und erklärte, daß sich unter den Voraussetzungen der Vergangenheit und angesichts der positiven Rolle der Krone in der Überwindung des Franco-Regimes eine spanische Demokratie durchaus in einer monarchischen Staatsform entfalten könnte¹⁴). Ferner trugen alle, auch die bürgerlichen Parteien und die Regierung, der Realität unterschiedlicher Sprach- und Kulturgemeinschaften im spanischen Staatsverband Rechnung.

Tabelle 1: Ergebnisse der Referenda von 1976 und 1978

	Ja-Stimmen in v. H.	Nein-Stimmen in v. H.
Referendum über das Reformengesetz von 1976	94,2	2,6
Referendum über die Verfassung von 1978	87,7	7,9

¹⁴) Financial Times vom 6. 5. 1978 und Le Monde vom 10. 7. 1976.

Am Ende des Demokratisierungsprozesses, der formell im Dezember 1978 mit einem Referendum abgeschlossen wurde, konnte folgende Bilanz gezogen werden:

1. Die monarchische Staatsform war unumstritten. Das Engagement des Königs für die demokratische Umgestaltung des Franco-Regimes und seine Neutralität in der sich seit 1977 entwickelnden Auseinandersetzung zwischen den Parteien verschafften der Monarchie breite Anerkennung in der Bevölkerung.
2. Durch die Säkularisierung und Industrialisierung Spaniens hatte die Kirche erheblich an Einfluß verloren, blieb aber nach wie vor eine wichtige soziale Kraft. Die Hinwendung der Kirche zur Arbeiterschaft und ihre Opposition zum Franco-Regime hatten dem von den linken politischen Strömungen getragenen Antiklerikalismus die Grundlage entzogen.
3. Nicht alle Gruppen in der spanischen Gesellschaft akzeptierten die bestehende Wirtschafts- und Sozialordnung. Aber alle relevanten Parteien und sozialen Kräfte, die soziale und wirtschaftliche Veränderungen wollten, Gewerkschaften, Sozialisten und Kommunisten, gingen davon aus, daß diese nur durch schrittweise Reformen auf politischem Wege in den Institutionen einer liberalen Demokratie gesucht werden sollten.
4. Konsens bestand in allen sozialen Kräften, in der Kirche, in den politischen Parteien und in der regierenden Elite darüber, daß regionale Minderheiten im spanischen Staat in besonderen Institutionen berücksichtigt werden sollten. Regionale Autonomie war im Grundsatz unumstritten. Die Regionalfrage konnte bislang für die kleinste, aber selbstbewußteste Minderheit, die Basken, nicht befriedigend gelöst werden, da sie inzwischen als Problem des Ausscheidens aus dem spanischen Staatsverband diskutiert wird.
5. Die anhaltende politische Loyalität aller Teile der Streitkräfte unterlag noch Zweifeln. Vor allem stellte sich die Frage, ob der gezielte Terror gegen Armeeoffiziere weitere Putschversuche, wie sie Ende 1978 aufgedeckt wurden, zur Folge haben könnte.

Die im Dezember 1978 verabschiedete Verfassung schreibt diese sozialen und politischen Fakten verbindlich fest. Danach ist Spanien eine konstitutionelle Monarchie mit einem parlamentarischen Regierungssystem. Der König schlägt den Premierminister vor, das Parlament muß diesen durch ein Vertrauensvotum bestätigen. Die wichtigsten Rechte innerhalb des Zweikammerparlaments besitzt das Unterhaus, genannt Kongreß, der dem Kabinett das Vertrauen aussprechen muß; das

Oberhaus, genannt Senat, besitzt lediglich datorialische Kompetenzen und kann Entscheidungen des Kongresses nicht blockieren. Die historische Sonderrolle der Streitkräfte wird anerkannt, indem ihnen der Auftrag zum Schutz der Verfassung und der territorialen Einheit des Landes zugesprochen wird. Die Verfassung etabliert keine Staatsreligion, po-

stuliert für die Regierung aber die Beachtung der religiösen Bindungen der Spanier an die katholische Kirche. Sie garantiert die Tariffreiheit der organisierten Arbeiter und den Bestand privater Unternehmen. Schließlich schreibt die Verfassung die Bildung von Regionen vor, überläßt deren nähere Ausgestaltung aber der einfachen Gesetzgebung.

IV. Grundzüge des politischen Systems seit 1977

Krise der spanischen Wirtschaft

Das Ende des Franco-Regimes, die Demokratisierung des politischen Systems und die ersten freien Wahlen im Juni 1977 fanden unter schwierigeren ökonomischen Bedingungen statt, als sie das Franco-Regime jemals seit dem Ende seiner internationalen Isolierung in den 40er Jahren vorgefunden hatte.

Die spanische Wirtschaft geriet 1973 infolge der Ölkrise und der bereits seit längerem sich anbahnenden Weltrezession in ihre größte Krise seit dem energischen Beginn des Industrialisierungsprogramms der 60er Jahre. Zwischen 1962 und 1970 wuchs das Bruttosozialprodukt um 6,8 Prozent, zwischen 1970 und 1973 um 7,2 Prozent, sank zwischen 1973 und 1976 auf 2,7 Prozent und stagnierte 1976 mit 2,1 Prozent und 1977 mit 2,4 Prozent¹⁵⁾. Die industrielle Arbeitsproduktivität sank von 4,1 Prozent zwischen 1970 und 1974 auf 2,1 Prozent zwischen 1974 und 1977 ab. Sie erklärt sich aus nachlassender Investitionstätigkeit, unzureichender Ausnutzung der Produktionskapazität und aus den bereits in den letzten Jahren des Franco-Regimes steigenden Lohnkosten. Die Zahl der Arbeitslosen stieg zwischen 1973 und 1978 um das Zweieinhalbfache auf 1 Million bei einer erwerbsfähigen Bevölkerung von 13 Millionen an¹⁶⁾. Der Preisanstieg erreichte 1977, beschleunigt durch die Lockerung der Arbeitskämpfstrestriktionen, 30 Prozent, fiel aber wegen der freiwilligen Selbstbeschränkungen der Gewerkschaften bei Lohnforderungen 1978 auf 17 Prozent¹⁷⁾.

Die außenwirtschaftliche Situation kennzeichnet seit 1973 eine krasse Importverteuerung, eine stark negative Leistungsbilanz und steigende Auslandsverschuldung¹⁸⁾. Wichtigste Ursache für diese krisenhafte Entwicklung war die Veränderung des weltwirtschaftlichen

Umfeldes. Die Voraussetzung für das rasche Wirtschaftswachstum der 60er Jahre war entfallen: die Weltmärkte stagnierten und verlangsamten das Wachstum der exportorientierten spanischen Industrie. Die Rohstoffimporte, namentlich die Energieimporte, verteuerten sich und schöpften die spanischen Devisenreserven aus. Steigende Produktionskosten beschleunigten den Preisauftrieb, der wiederum die Inlandsnachfrage dämpfte. Die Auslastung der Produktionsanlagen und das Investitionsvolumen sanken, es kam zu Entlassungen in der Industrie. Unabhängig von diesen konjunkturbedingten Ursachen der Arbeitslosigkeit sank bereits seit 1970 die Zahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft drastischer ab als in den Vorjahren¹⁹⁾. Die wachsende industrielle Arbeitslosigkeit verstopfte jedoch das wichtigste Entlastungsventil für die strukturelle Arbeitslosigkeit in der Landwirtschaft Südspaniens. In erster Linie betraf die Wirtschaftskrise deshalb die ökonomisch entwickeltesten Regionen, die Industrieregionen Asturiens, des Baskenlandes und Kataloniens, und die ökonomisch rückständigen Regionen, die landwirtschaftlichen Provinzen Andalusiens und Zentralspaniens.

Mäßige Bereitschaft zur politischen Partizipation

Die Mehrheit der Spanier lehnt alle Parteien, die programmatisch oder personell das Franco-Regime repräsentieren, ab. Dies zeigt die bereits in den Juniwahlen von 1977 geringe, in den Märzahlen von 1979 aber noch stärker absinkende Anziehungskraft der neofranquistischen Parteien. Dies erweisen auch die Referenda von 1976 über das Gesetz der politischen Reformen, mit dem politische Freiheiten und freie Wahlen in Aussicht gestellt wurden, und von 1978 über die Verfassung des demokratischen Spanien.

Rund ein Drittel der spanischen Wähler nahmen an dem Verfassungsreferendum von 1978 und an den Parlaments- und Kommunalwah-

¹⁵⁾ OECD Economic Surveys: Spain, Juni 1978, Paris 1978, S. 6, Tabelle 1.

¹⁶⁾ Boletín mensual de Estadística, Sept./Oct. 1978, S. 26, Tabelle 1.

¹⁷⁾ OECD Economic Surveys: Spain, 1978, S. 33 f.

¹⁸⁾ A. a. O., S. 54, Tabelle E.

¹⁹⁾ A. a. O., S. 9 f.

Tabelle 2: Anteil der Enthaltungen bei den Volksabstimmungen und Wahlen ¹⁾

Referendum üb. d. pol. Ref. v. 15. 12. 1976	Parlamentswahlen v. 15. 6. 1977	Referendum üb. d. Verfassung v. 6. 12. 1978	Parlamentswahlen v. 1. 3. 1979	Kommunalwahlen v. 3. 4. 1979
22 %	21,6 %	32,3 %	33,6 %	40 %

¹⁾ Cambio 16 vom 18. 3. 1979, S. 24, und vom 15. 4. 1979, S. 10.

len von 1979 nicht teil, während sich noch am Referendum von 1976 und den Parlamentswahlen von 1977 rund vier Fünftel der Wähler beteiligt hatten. Es darf bei der Betrachtung dieser relativ niedrigen Partizipationsquote nicht außer acht gelassen werden, daß die spanische Kirche bisher ihren Vorsatz der politischen Neutralität insgesamt ernst genommen hat.

Ferner ist zu bedenken, daß die Beseitigung des Franco-Regimes und die demokratische Verfassung den Alltag der meisten Spanier, sei es auf dem Lande oder in der Stadt, kaum geändert haben: die ökonomischen Probleme bestehen fort. Die erste und bislang einzige Welle breiter politischer Beteiligung erfaßte die Bevölkerung kurz vor dem Wahlkampf für die Parlamentswahlen von 1977. Es bietet sich an, das rasche Absinken eines breiten politischen Interesses damit zu erklären, daß ein Teil der Wähler nach der Enttäuschung anfänglich überspannter Hoffnungen auf konkrete ökonomische Verbesserungen durch die Demokratisierung resigniert und es ganz im Sinne der vom Franco-Regime geförderten politischen Passivität dabei beläßt, die Politik ausschließlich den Politikern zu überlassen.

Mehrheitsförderndes Wahlsystem

Die Wahlen von 1977 und 1979 fanden nach dem Wahlgesetz von 1977 statt. Es bewirkt eine starke Verzerrung des Wähler- und Mandatsanteils der Parteien im Kongreß. Danach wird das Land in 50 Wahlkreise von

unterschiedlicher Größe aufgeteilt. Jeder Wahlkreis hat mindestens zwei Mandate.

Die restlichen 250 Mandate verteilen sich auf die 50 Wahlkreise entsprechend ihrer Bevölkerung. Auf 140 Tausend Einwohner entfällt ein Mandat. Ergibt sich bei der Errechnung des Mandatsanteils für einen Wahlkreis ein Rest von über 70 Tausend Einwohnern, dann erhält der Wahlkreis ein weiteres Mandat. Sämtliche Mandate eines Wahlkreises werden nach dem d'Hondtschen Verhältniswahlprinzip auf die Parteien entsprechend ihrem Wählerstimmenanteil im betreffenden Wahlkreis verteilt. Eine Sperrklausel schließt kleine Parteien von der Mandatsverteilung aus, wenn diese nicht 3 Prozent der Wählerstimmen erhalten. Die Wahlkreisgrenzziehung begünstigt die ländlichen Regionen: Auf ländliche Wahlkreise entfallen mehr Mandate, als es ihrem Bevölkerungsanteil an der spanischen Bevölkerung entspricht, da eine größere Anzahl von überwiegend ländlichen Wahlkreisen mit relativ wenigen Einwohnern einer vergleichsweise kleineren Anzahl von städtischen Wahlkreisen mit vielen Einwohnern gegenübersteht und die pauschale Mindestausstattung aller Wahlkreise mit zwei Mandaten eine Überrepräsentation der ländlichen Bevölkerung bewirkt ²⁰⁾.

Im nationalen Maßstab hat die Benachteiligung der städtischen Bevölkerung zur Folge, daß die auf dem Lande konzentrierten Wähler

²⁰⁾ Dieter Nohlen, Wahlsysteme der Welt. Daten und Analysen, München 1978, S. 293—298.

Tabelle 3: Differenz zwischen Wählerstimmanteilen und Mandaten ¹⁾

	1977			1979		
	Stimmen in v. H.	Mandate in v. H.	Differenz in v. H.	Stimmen in v. H.	Mandate in v. H.	Differenz in v. H.
UCD	34,7	47,1	+12,6	35,5	47,7	+12,2
PSOE ²⁾	33,7	35,4	+ 1,7	30,8	34,6	+ 3,8
PCE	9,2	5,7	- 3,5	10,9	6,3	- 4,3
AP/CD	8,3	4,6	- 4,6	5,8	2,6	- 3,2

¹⁾ Vgl. Cambio 16 vom 18. 3. 1979, S. 22.

²⁾ Für 1977 sind Stimmen und Mandate der PSOE und der 1978 mit der PSOE fusionierten PSP zusammengezogen.

er der liberalkonservativen UCD (Unión del Centro Democrático) stark überrepräsentiert und die in den Städten konzentrierten Wähler der sozialistischen PSOE (Partido Socialista Obrero Español) und der kommunistischen PCE (Partido Comunista de España) raß benachteiligt werden. Parteien, deren Wähler sich in wenigen Regionen zusammenfallen und in anderen Regionen nur wenige Wähler gewinnen, wie die PCE oder die unter verschiedenen Bezeichnungen — 1977 als AP (Alianza Popular) und 1979 als CD (Coalición Democrática) — aufgetretene äußerste Rechte, erleiden den größten Nachteil bei der Umrechnung ihrer Wählerstimmen in parlamentarische Mandate (vgl. Tabelle 3).

Drei Parteien als wichtigste Komponenten des Parteiensystems

Die UCD und die PSOE sind die einzigen Parteien, die in allen Landesteilen über einen hinreichend starken Wähleranhang verfügen, um dort Mandate zu gewinnen. Die PCE, die drittstärkste Partei nach Mandaten und Wählerstimmen, konnte lediglich in den älteren Industrieregionen Kataloniens und Asturiens, in der Region Valencia und in Andalusien, die ultrakonservative Partei, die 1977 unter der Bezeichnung AP und 1979 als CD auftrat, nur in Madrid und in Galizien, der Heimat Francos, parlamentarische Repräsentanz gewinnen ²¹⁾.

Die linken Parteien PSOE und PCE erhalten die meisten Stimmen in den industrialisierten Randgebieten des Nordens, in Asturien, im Baskenland, in Katalonien, in der Mittelmeer-

²¹⁾ Vgl. zur Analyse der Wahlergebnisse Cambio 16 vom 3. 7. 1977, S. 8 ff., und vom 18. März 1979, S. 22 ff.

region Valencia und in den Landprovinzen Andalusiens mit ihrer Latifundienwirtschaft und einer großen Landarbeiterschaft sowie in den industrialisierten andalusischen Stadtregionen Cadíz und Sevilla. Die UCD dagegen demonstriert ihre größte Stärke in den ländlichen und streng katholischen Provinzen Nordspaniens sowie in den Regionen der beiden Kastilien, Estremaduras und Galiziens, in denen vor dem Bürgerkrieg liberale und konservative Parteien dominierten. Grob entspricht dieses Muster der Konzentration sozialistischer und kommunistischer Stimmen auf die reichsten bzw. entwickeltsten und die ärmsten bzw. unterentwickeltsten Regionen, die sich beide durch eine krasse Diskrepanz zwischen den höheren und geringeren Einkommen und einen großen Anteil von abhängig Beschäftigten in Industrie und Landwirtschaft auszeichnen. Umgekehrt konzentrieren sich UCD-Wähler überall dort, wo weder krasse Einkommensunterschiede noch eine Industrie- oder Landarbeiterschaft bestehen und bürgerliche oder bäuerliche Mittelschichten dominieren. Sogar Estremadura und Galizien, deren Landwirtschaft auf Latifundien bzw. Minifundien basiert, können im Vergleich zu Andalusien als sozial besser integriert angesehen werden.

Die Wahlergebnisse von 1977 und 1979 brachten eine erstaunlich hohe Konzentration der Wählerstimmen auf die Regierungspartei UCD und die Linksparteien PSOE und PCE an den Tag ²²⁾. Die UCD integriert heteroge-

²²⁾ Vgl. zum folgenden Jonathan Story, Spanish Political Parties: Before and After the Election, in: Government and Opposition, 12. Jg. (1977), S. 474—495; Benny Pollack, Spain: From Corporate State to Parliamentary Democracy, in: Parliamentary Af-

Tabelle 4: Wahlergebnisse für den Kongreß des spanischen Parlaments nach Stimmenanteilen und Mandaten ¹⁾

	1977		1979	
	Stimmen in in v. H.	Mandate	Stimmen in in v. H.	Mandate
Nationale Parteien				
UCD	34,7	168	35,5	167
PSOE	28,8	122	30,8	121
PCE	9,2	20	10,9	23
AD/CD	8,3	16	5,8	9
PSP	4,3	6	—	—
andere, darunter regionale Parteien	9,4	18	8,9	29

¹⁾ Vgl. Cambio 16 vom 18. 3. 1979, S. 22, 24., und vom 3. 7. 1977, S. 11.

ne und in der jüngeren spanischen Geschichte oft antagonistische Interessen und Wählerschichten. Ihre Erfolge sind das beweiskräftigste Indiz für die Beseitigung oder zumindest die Entschärfung der Gegensätze zwischen den ländlich-katholischen und den urban-säkularen Mittelschichten. Die Attraktivität der UCD für die Mittelschichten entzog den 1977 mit großen Hoffnungen antretenden Christdemokraten die Grundlage.

Die UCD war für die katholischen Mittelschichten, zumal in den ländlicheren Regionen, die glaubwürdigere, weil unzweifelhaft konservativere Partei im Vergleich zu den Christdemokraten, die mit einem linken christdemokratischen Programm auftraten, aber sowohl die säkularisierte Arbeiterschaft wie die katholischen Mittelschichten verfehlten. Die UCD ist keine interklassistische Partei; sie entstand als lockerer Zusammenschluß liberaler, konservativer und christdemokratischer, von Honoratioren dominierter Parteien ohne breite Mitgliedergrundlage, der erst wenige Wochen vor der Wahl von 1977 dadurch Prominenz und Wählerinteresse weckte, daß ihm der amtierende Premierminister Suárez beitrug. Suárez' konservative Anhänger in Kabinett und Wirtschaftselite sind die wichtigste Gruppe in der UCD. Die Partei vermag nur einen geringen Teil der Arbeiterwähler für sich zu gewinnen: Herkunft, Beruf, Karrieren und Überzeugungen der führenden UCD-Politiker weisen diese als liberalkonservative Anhänger einer marktwirtschaftlichen Konzeption aus, die das von Franco überkommene Wirtschaftssystem erhalten, aber mit Korrekturen versehen wollen, die sich aus der Demokratisierung der politischen Strukturen zwingend ergeben. Die UCD ist eine Partei ohne Programm: sie steht für den sozialen Status quo, die Regierung, den im ganzen friedlichen Weg vom Franco-Regime zur liberalen Demokratie. Die UCD repräsentiert jene sozialen Schichten, die das Franco-Regime vorwiegend als politische und intellektuelle Unterdrückung empfanden, ihre wirtschaftlichen Aspirationen aber doch relativ ungehindert verfolgen konnten. Die Sammlung der Mittelschichten unter dem Dach der UCD reichte 1977 und 1979 gerade aus, um die UCD zur parlamentarisch stärksten Partei zu machen. Im konservativen Spektrum der Wählerschaft kann die UCD seit 1979, als sie einen Teil der Stimmen ge-

fairs, 31. Jg. (1978), S. 52—66; Michael Roskin, Spain Tries Democracy again, in: Political Science Quarterly, 93. Jg. (1978), S. 629—646; Werner Herzog, Spanien, in: Joachim Raschke (Hg.), Politische Parteien in Westeuropa. Geschichte, Programm, Praxis, Ein Handbuch, Hamburg 1978, S. 496—515.

wann, die noch 1977 der ultrakonservativen AP zugefallen waren, praktisch nicht mehr viel gewinnen. In der gegenwärtigen spanischen Parteienlandschaft muß die UCD deshalb als zentripetale Kraft auftreten, die mit der nächststärkeren Partei, der PSOE, um Teile der Arbeiterstimmen und der Mittelschichten wirbt.

Die Wählerschaft der PSOE ist sozial homogener als die der UCD, aber heterogener als die der PCE. Industriearbeiter, Angestellte, Landarbeiter, Kleinbauern und Kleingewerbetreibende wählen die PSOE. Wie auf die UCD, so entfielen 1977 und 1979 auf die PSOE in allen Provinzen genügend Stimmen, um ihr als einziger Partei neben der UCD in fast jedem Wahlkreis mindestens ein Kongreßmandat zu verschaffen. Die starke Position der PSOE in Asturien, in Madrid, im Baskenland kann bereits für die Zweite Republik nachgewiesen werden. Heute demonstriert die PSOE darüber hinaus in Katalonien und in den durch die Industrialisierungspolitik der 60er Jahre entwickelten Provinzen Navarra und Aragon einen nennenswerten Wähleranhang. 1978 fusionierte die PSOE mit der PSP (Partido Socialista Popular), einer linkssozialistischen und betont marxistischen Partei. 1977 hatte die PSP lediglich 4 Prozent der Wählerstimmen gewonnen.

Die PSOE orientiert sich am Vorbild der sozialdemokratischen Parteien West- und Nordeuropas. Sie beschränkt sich auf die Forderung nach partiellen Überführungen einiger Industrien in öffentliche Kontrolle, engagiert sich für das Prinzip der vollständigen Trennung von Staat und Kirche und meidet den Anklang an marxistische politische Analyse und Rhetorik. Eine Zusammenarbeit mit der PCE in Form eines Wahlbündnisses oder einer angestrebten Regierungskoalition lehnt sie kategorisch ab, geht aber seit den Kommunalwahlen von 1979 in den Rathäusern Bündnisse mit Vertretern der PCE ein.

Die PSOE kann angesichts des Wählerpotentials der PCE ihr Ziel, die UCD in der Regierung abzulösen, nur dann erreichen, wenn sie gleichzeitig ihre Position unter den Arbeiterwählern konsolidiert und die Mittelschichtenwähler der UCD zu gewinnen sucht. Neben der PCE, die eine Verständigung mit der UCD sucht, kann die PSOE ihren Regierungswillen, ihr Profil praktisch nur durch begrenzte Konflikte und scharf geführte politische Auseinandersetzungen verdeutlichen.

Die PSOE lehnte gleich zu Beginn des freien Auftretens der spanischen Parteien eine Aktionseinheit oder Volksfrontbildung mit der

PCE ab. Zwischen der PSOE und der PCE bestehen gravierende politische Differenzen. Dabei nimmt die PSOE in den meisten Fragen, die im nachfranquistischen Spanien politische Kontroversen entfachen, einen radikaleren Standpunkt ein als die PCE: Sie tritt entschiedener als die PCE dafür ein, daß der Staat keine konfessionellen Schulen finanziert; zwischen 1978 und 1979 trug sie mit größeren Vorbehalten als die PCE die restriktive Einkommenspolitik der Regierung, die in erster Linie die spanischen Industriearbeiter traf, mit.

Die PCE war das Hauptziel der Unterdrückung und propagandistischen Diffamierung des Franco-Regimes: die Partei wurde als antinational, antichristlich, internationalistisch und umstürzlerisch verketzert. Seit langem bemüht sich die Partei darum, ihre eurokommunistische Position — Vielparteiensystem, Parlamentarismus, verfassungsmäßiger Weg zum Sozialismus — glaubhaft zu untermauern. Die Wahlergebnisse von 1977 und 1979 belegen die feste Verwurzelung der PCE in der politischen Struktur. Über die Arbeiterkommissionen und die zahlreichen Anwälte, Ärzte und andere Angehörige der freien Berufe, die sich in der Illegalität der PCE zugewandt hatten, reicht der Einfluß der Partei weiter, als es ihr Stimmenanteil ausdrückt.

Die PCE verfolgt langfristige Ziele: Ihre Forderung nach einer Allparteienregierung zielt auf eine informelle oder förmliche Beteiligung an der Regierungsarbeit, von der sie sich eine wachsende Respektabilität und den Abbau bestehender antikommunistischer Vorurteile bei den bürgerlichen Mittelschichten verspricht.

Die ultrakonservativen politischen Kräfte, die sich 1977 als AP und 1979 als CD an den Wahlen beteiligten, sind in der Wählerschaft isoliert. Ihre Hochburgen sind Galizien, wo sie sieben Mandate gewinnen konnten; in Madrid und Barcelona konnten sie 1979 je ein

Kongreßmandat gewinnen. Ihre Repräsentanten sind ehemalige Regierungsmitglieder oder Führer staatsnaher Organisationen des Franco-Regimes. Die Wählerschaft der CD ähnelt in der sozialen Zusammensetzung derjenigen der liberalkonservativen UCD, an die sie zwischen 1977 und 1979 40 Prozent ihrer Wählerstimmen verlor.

Die Kommunalwahlergebnisse vom April 1979 bestätigen die Grundstruktur des Parteiensystems. Sie demonstrieren die Konzentration der Wählerstimmen auf die UCD, die PSOE und die PCE und deren Verankerung in der ländlichen bzw. in der städtischen Bevölkerung. Die Linksparteien traten in vielen Gemeinden überhaupt nicht erst mit eigenen Kandidaten an: Vor allem in zahlreichen ländlichen Kleingemeinden konnten sie entweder keine Kandidaten finden oder eine Kandidatur erschien hier angesichts des eingewurzelten Konservatismus der Bevölkerung von vornherein aussichtslos. Die UCD kandidierte in 76,5 Prozent aller Gemeinden, in denen 96,7 Prozent der gesamten Wähler leben, die PSOE dagegen nur in 41,9 Prozent aller Gemeinden mit insgesamt 82,5 Prozent aller Wähler und die PCE lediglich in 20,8 Prozent aller Gemeinden, in denen aber immerhin 67,9 Prozent der spanischen Wähler leben ²³⁾.

In den Parlaments- und Kommunalwahlen von 1979 zeigte sich, daß die regionalistischen Parteien ihre Anziehungskraft beträchtlich steigern konnten. Lediglich in Katalonien konnten die Regionalparteien keine Gewinne verzeichnen. Die größte katalonische Regionalpartei, die CU (Convergencia y Unió), knüpft an die Tradition des bürgerlich-liberalen Katalanismus der Zeit vor dem Bürgerkrieg an. Sie ähnelt in ihrem liberal-konservativen Zuschnitt stark der gesamtspanischen UCD, die in Katalonien nur geringfügig stärker ist als die CU, so daß anders als im übrigen Spanien — mit Ausnahme des

²³⁾ Cambio 16 vom 15. 4. 1979, S. 11.

Tabelle 5: Mandatsverteilung auf die vier größten Parteien in den spanischen Gemeindevertretungen (1979) ¹⁾

	Mandate in Gemeinden über 50 Tausend Einwohner in v. H.	Mandate in Gemeinden unter 50 Tausend Einwohner in v. H.
UCD	29,5	43,9
PSOE	33,3	17,3
PCE	15,5	4,9
CD	2,7	3,5

¹⁾ Cambio 16 vom 15. 4. 1979, S. 10.

Baskenlandes — in Katalonien zwei Parteien mit Erfolg um die Stimmen der konservativen Mittelschichten konkurrieren. Die zweite katalonische Partei ER (Esquerra Republicana) ist bislang ohne größere Bedeutung geblieben. Die einzige Regionalpartei nicht nur mit einer alten politischen, sondern auch mit einer organisatorischen Tradition, ist die baskische PNV (Partido Nacionalista Vasco). Bis zur Zerschlagung der autonomen baskischen Republik im Bürgerkrieg war die PNV die Sammlungspartei der katholisch-baskischen Bevölkerung.

Ausschlaggebend für den Aufstieg der Regionalparteien ist neben der Angst vor kultureller Überfremdung, die im Baskenland eine wichtige Rolle spielt, die desolante wirtschaftliche Lage: In Andalusien sind hohe Arbeitslosigkeit, die latifundistische Agrarstruktur sowie ausbleibende Maßnahmen zur Linderung der regionalen Notlage u. a. die Gründe für den erstaunlichen Erfolg einer andalusischen sozialistischen Partei, der PSA (Partido Socialista de Andalucía). Dagegen liegt es nahe, die Gewinne der navarranischen Regionalpartei UPN (Unión del Pueblo Navarra) mit der Integration Navarras in die Selbstverwaltungsregion des Baskenlandes und die der aragonesischen Regionalpartei PAR (Partido Aragonés Regionalista) mit Ressentiments

gegen die reichen und ökonomisch stärkeren Nachbarregionen des Baskenlandes und Kataloniens zu erklären. Jenseits der Dimension des Protestes gegen ökonomische Vernachlässigung und kulturelle Minorisierungsbedürfnisse besitzt der spanische Regionalismus keinen gemeinsamen Nenner. Die Palette der baskischen Regionalparteien überspannt die christdemokratische PNV, die Traditions-partei der nach Autonomie strebenden Basken, die linkssozialistische EE (Euzkadiko Esquerra) und die separatistische HB (Herri Batasuna), die der bewaffneten baskischen Untergrundorganisation ETA (Euzkadi Te Akzatasuna) nahesteht. Die katalonischen Regionalparteien zeigen sich überwiegend konservativ, die andalusische Regionalpartei sozialistisch.

Politische und soziale Polarisierung

Im Oktober 1977 verpflichteten sich Unternehmer, Gewerkschaften und die großen Parteien im sogenannten Moncloa-Pakt, darauf hinzuwirken, daß die Löhne im Verlaufe des Jahres 1978 zum Zweck einer Minderung der Inflationsrate nicht über ein bestimmtes Niveau hinaus steigen sollten. Der breite Konsens für diese „Moncloa-Vereinbarungen“ beruhte auf dem gemeinsamen Motiv aller Beteiligten, durch die Stabilisierung der wirtschaft-

Tabelle 6: Wahlergebnisse für die 1979 im Kongreß des spanischen Parlaments repräsentierten Regionalparteien ¹⁾

	Anteil an den gesamten spanischen Wählerstimmen in v. H.	Mandate	Mandatsgewinne oder -verluste gegenüber 1977
<i>Katalonien</i>			
CU	2,7	9	(-1)
ER	0,7	1	
<i>Baskenland</i>			
PNV	1,6	7	(-1)
EE	0,5	1	
HB	0,9	3	(+3)
<i>Navarra</i>			
UPN	0,2	1	(+1)
<i>Aragon</i>			
PAR	0,2	1	
<i>Andalusien</i>			
PSA	1,9	5	(+5)
<i>Kanar. Inseln</i>			
UPC	0,3	1	(+1)

¹⁾ Cambio 16 vom 18. 3. 1979, S. 22, 24.

lichen Lage und die Vermeidung sozialer Auseinandersetzungen den Gegnern der Demokratisierung keinen Vorwand zu bieten, die Verfassungsberatungen zu gefährden.

Die Basis für eine schärfere Polarisierung war bereits in dieser Phase der Kooperation zwischen den Parteien geschaffen. Das Interesse der Regierung Suárez an der Erhaltung ihrer Macht sowie der Einfluß von Banken und Unternehmen in der UCD legten der Regierung nahe, sich alsbald aus der Abhängigkeit von den linken Parteien zu befreien²⁴). Erst nach langem Zögern beteiligte sich der spanische Unternehmerverband an der „Moncloa-Vereinbarung“, die nach seiner Auffassung zu weitgehende Zugeständnisse an die Gewerkschaften machte. Im besonderen kritisierte er die in Aussicht genommene, aber bislang nicht begonnene Steuerreform, die Bezieher höherer Einkommen stärker belasten sollte²⁵).

Die Wahlen vom März 1979 konsolidierten die Position der UCD als einzige konservative Partei von Bedeutung. Dennoch sicherte das Wahlergebnis noch keineswegs eine erfolgreiche Vertrauensabstimmung für die Regierung Suárez, da es der Regierungspartei an der erforderlichen Mandatsmehrheit im Kongreß mangelte. Dank der Stimmen der CD- und PSA-Abgeordneten erhielt die Regierung das parlamentarische Vertrauen. Allerdings regiert die UCD allein, die Regierung ist aber von der parlamentarischen Unterstützung der ultrakonservativen CD und/oder der konservativen katalonischen CU abhängig. Darüber hinaus kann sie mit punktueller Unterstützung der andalusischen PSA rechnen, die in der Vertrauensabstimmung für die Regierung votierte²⁶).

Die PCE sieht sich durch das Verhalten der Regierung Suárez in der Erwartung getäuscht, daß die UCD auch nach den Wahlen das Bemühen um einen Konsens mit den linken Parteien, und sei es auch nur informell, fortsetzen würde. Die PSOE hingegen, die von vornherein schon mit großer Skepsis die Moncloa-Politik des wirtschaftspolitischen Konsens zwischen der Regierung und den Oppositionsparteien gedeckt hatte, fand sich in ihrem Mißtrauen bestätigt, da die Regierung im Parlamentswahlkampf durch den Gebrauch des staatlich kontrollierten Fernsehens und den Appell an antisozialistische

Ressentiments alle verfügbaren Register zog, um den von Meinungsumfragen prognostizierten sozialistischen Wahlsieg zu verhindern.

Bereits vor dem Wahlgang von 1979 wirkten die spanischen Gewerkschaften als ein eigenständiger Faktor der politischen und sozialen Polarisierung. Die wichtigste Triebkraft der illegalen Opposition gegen das Franco-Regime war dessen ökonomischer Unterdrückungscharakter. Nach der Legalisierung politischer Parteien waren erst mit einiger Verzögerung Ende April 1977 freie Gewerkschaften zugelassen worden. Die Arbeiterkommissionen (CC.OO) betrieben schon lange vor der Gewerkschaftslegalisierung die Bildung einer Einheitsgewerkschaft auf den Grundlagen der über ganz Spanien verteilten Betriebszellen der CC.OO²⁷). Von der Monopolisierung der ökonomischen Interessenwahrnehmung der Arbeiter durch eine Einheitsgewerkschaft der CC.OO befürchtete aber die PSOE die Verstärkung des Einflusses der PCE, der führenden politischen Kraft in den CC.OO, bei der Arbeiterschaft. Noch vor der offiziellen Zulassung der Gewerkschaften war die Spaltung der organisierten Arbeiterschaft vollzogen²⁸). Viele frühere Mitarbeiter in den CC.OO zogen sich aus diesen zurück und schlossen sich anderen Gewerkschaften an, die in der Illegalität des Franco-Regimes keine oder allenfalls geringe Bedeutung hatten. Nun, da die parteipolitische Zergliederung der Gewerkschaften eine unumstößliche Tatsache war, betonte die PCE stärker als zuvor ihren Einfluß in den CC.OO. Die wichtigsten Konkurrenzgewerkschaften der CC.OO waren die der PSOE nahestehende UGT (Unión General de Trabajadores) und die sozialistische, aber an keine Partei gebundene USO (Unión Sindical Obrera). Zwar gelang es der UGT, einen großen Teil der USO-Anhänger aufzunehmen, aber die führende Stellung der CC.OO in der organisierten Arbeiterschaft blieb unangetastet²⁹). Die UGT hatte in der Illegalität erst 1972 damit begonnen, unter den Arbeitern zu werben. Darüber hinaus hatten sich PSOE und UGT geweigert, sich ähnlich wie die CC.OO an den Wahlen zu den franquistischen Syndikaten zu beteiligen und aus den Syndikaten heraus auf ökonomische Verbesserungen für die Arbeiterschaft zu drängen³⁰). Die ersten demokratischen Betriebsratswahlen von 1978 bestätigten den dominierenden Einfluß der CC.OO in der Ar-

²⁴) Süddeutsche Zeitung vom 27. 10. 1977 und International Herald Tribune vom 6. 3. 1978.

²⁵) Neue Zürcher Zeitung vom 12. und 15. 10. sowie vom 1. 11. 1977.

²⁶) Neue Zürcher Zeitung vom 14. 3. 1979; Cambio 16 vom 1. 4. 1979, S. 15 f., und vom 15. 4. 1979, S. 15 ff.

²⁷) Neue Zürcher Zeitung vom 30. 4. 1977.

²⁸) Times vom 18. 10. 1976.

²⁹) Frankfurter Rundschau vom 23. 1. 1978.

³⁰) Karl-Hermann Buck, Die spanische Linke, in: Der Bürger im Staat, H.2/1977, S. 105.

beiterschaft: die CC.OO erhielten 37,8 Prozent, die UGT 31 Prozent, die USO 5,9 Prozent und die nichtorganisierten Kandidaten 12,7 Prozent der Betriebsratsmandate ³¹⁾.

Ihren Beitrag zur Konsenspolitik im Rahmen der „Moncloa-Vereinbarungen“ begründeten die Gewerkschaften ebenso wie ihre Bezugsparteien PSOE und PCE mit gesamtwirtschaftlichen Überlegungen zur Eindämmung der Inflation und zur Sicherung der Arbeitsplätze ³²⁾. Allerdings zwang die Stimmung der gewerkschaftlichen Mitgliederbasis die Gewerkschaftsführungen bald, die kurzfristigen ökonomischen Interessen der Arbeiter in den Betrieben der Loyalität zu den Bezugsparteien und übergreifenden wirtschaftlichen Stabilitätsüberlegungen voranzustellen. Nach dem Auslaufen des ersten Moncloa-Paktes Ende 1978 kam ein angestrebter zweiter lohnpolitischer „Stillhaltepakt“ nicht zustande. Darüber hinaus wuchs in den Gewerkschaften der Widerstand gegen das Übergreifen der politisch-strategischen Absichten der Linksparteien in ihr Tarif- und Arbeitskampfgebaren. Vor allem in der PSOE, die anders als die PCE über keine disziplinierte, über Jahrzehnte hinweg in der illegalen Gewerkschaftsarbeit zusammengewachsene Arbeitermitgliedschaft verfügt, wurde scharfe Kritik an der wirtschaftspolitischen Konsenspolitik der Parteiführung laut. In der PCE kam es aus den Reihen der katalonischen Parteiorganisation zu Protesten gegen die Kooperationspolitik der Partei ³³⁾.

Für die Regierung, die Banken und die Unternehmen bleiben die Ziele verbindlich, die bereits der Konsenspolitik des Moncloa-Paktes zugrunde lagen: Kostenersparnis, Preisstabilität, Förderung privater Investitionen. Einer gerechteren Verteilung der Unternehmensgewinne zugunsten der Arbeiter ist dieses Ziel aber kurz- und mittelfristig entgegengesetzt. Deshalb konnte es nicht ausbleiben, daß sich Streiks zur Verbesserung der Realeinkommen im Laufe des Jahres 1978 häuften und viele Arbeiter resigniert den Wahlen fernblieben oder regionale Protestparteien wählten. Eine der wichtigsten Aufgaben, die das Kabinett Suárez künftig erwartet, wird eine größere Verteilungsgerechtigkeit sein, die die soziale und ökonomische Lage der Arbeiterschaft verbessert und ihr die Identifikation mit dem politischen System erleichtert. Die Bereitschaft, die soziale Polarisierung abzubauen, wird sich besonders daran zeigen, ob eine soziale gerechtere Besteuerung durchgesetzt werden kann.

³¹⁾ Neue Zürcher Zeitung vom 31. 3. 1978.

³²⁾ Times vom 13. 3. 1978.

³³⁾ Financial Times vom 30. 11. 1978.

Probleme der Regionalisierung

Eine traditionelle, aber unvermindert aktuelle Konfliktlinie in der spanischen Gesellschaft manifestiert sich im Gegensatz zwischen Zentralspanien und den Randzonen des Baskenlandes und Kataloniens. Spanien ist ein multinationaler Staat, aber kein Nationalstaat. Zwei Drittel der spanischen Bevölkerung sprechen „kastilisch“, eine Sprache, die ursprünglich im Landesteil Kastilien gesprochen wurde, sich aber später in den meisten anderen spanischen Landesteilen und darüber hinaus mit der Eroberung Südamerikas durch kastilische Kolonisatoren als „spanische“ Weltsprache durchsetzte. Neben der kastilischen Sprachregion, die flächen- und bevölkerungsmäßig heute den größten Teil Spaniens umfaßt, bestehen eine baskische (etwa 2,5 Prozent der spanischen Bevölkerung), eine katalonische (etwa 24 Prozent der Bevölkerung) und eine galizische (etwa 7 Prozent der Bevölkerung) Sprachregion. Katalonisch wird von den Bewohnern der Region Katalonien und darüber hinaus in abgewandelter Form von den Bewohnern der Region Valencia gesprochen. Galizisch, Katalonisch und Kastilisch gehören der romanischen Sprachfamilie an. Dagegen besitzt das im Baskenland gesprochene Baskische keine Verwandtschaft mit anderen europäischen Sprachen; es ist für die Angehörigen der anderen spanischen Sprachgruppen unverständlich und schwer erlernbar. Im Gegensatz zu Katalonien und dem Baskenland hat Galizien nie ein auf sprachliche oder ethnische Eigentümlichkeiten gegründetes politisches Eigenleben entwickelt.

Das „katalonische Problem“ reicht bis ins 18. Jahrhundert zurück, aber es war ursprünglich kein kulturelles, sondern ein staatsrechtliches Problem, weil Katalonien sich weigerte, seine mittelalterlichen ständischen Rechte aufzugeben und im Rahmen eines absolutistischen Einheitsstaates genauso regiert zu werden wie die übrigen Regionen Spaniens. Ähnlich begann der Gegensatz zwischen dem Baskenland und Zentralspanien im späten 19. Jahrhundert mit dem baskischen Widerstand gegen den Widerruf historischer Sonderrechte. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts hatten die politisch maßgebenden Kreise Kataloniens und des Baskenlandes auf die politische Selbstbestimmung bestehender ethnischer und Sprachgemeinschaften gedrängt. Seither geht der Konflikt zwischen Basken, Katalonen und den politischen Kräften der übrigen Landesteile darum, für diese Regionen eine staatsrechtliche Form zu finden, die sowohl die nationale Identität der regionalen Bevöl-

kerung als auch die Souveränität des spanischen Staates respektiert³⁴⁾.

Katalonien entwickelte sich im 19. Jahrhundert zur ersten bedeutenden Industriezone Spaniens. Es bildete nunmehr nicht nur eine kulturelle, sondern auch eine sozial- und wirtschaftsstrukturelle „Insel“ im übrigen Spanien, die dieser Tatsache durch besondere Selbstverwaltungskompetenzen Rechnung getragen sehen wollte. In der Zweiten Republik erhielt Katalonien für kurze Zeit ein Sonderstatut. Im 19. und 20. Jahrhundert stieg neben Katalonien das Baskenland zu einer wichtigen Industrieregion auf, blieb aber im Gegensatz zu Katalonien bis in die Gegenwart stark katholisch geprägt. Die Basken stellten sich als einzige, stark an die Kirche gebundene Bevölkerungsgruppe auf die Seite der republikanischen Partei im Bürgerkrieg. Katalonien und das Baskenland waren das bevorzugte Ziel der ethnischen Unterdrückung des Franco-Regimes. Dennoch hatte die franquistische Wirtschaftspolitik für die Entwicklung des unterdrückten katalonischen und baskischen Nationalismus unterschiedliche Konsequenzen:

1. In beiden Regionen fand infolge der Industrialisierungspolitik ein starker Zustrom von Industriearbeitern aus den agrarischen Provinzen Zentral- und Südspaniens statt, der neben der ansässigen Bevölkerung eine zweite ethnische Bevölkerungsgruppe entstehen ließ, die nicht die Regionalsprache erlernte und den heute zweisprachigen Charakter Kataloniens und des Baskenlandes begründet.

2. Soziale Gegensätze überlagerten und schwächten in Katalonien die Forderung nach einem Autonomiestatut. Lange vor dem Bürgerkrieg begannen in Katalonien erbitterte Auseinandersetzungen zwischen dem katalonischen Industriebürgertum und der katalonischen Arbeiterschaft; dieser Streit trieb die besitzenden Schichten Kataloniens dazu, bei der Madrider Regierung um Schutz nachzusuchen. Die Wirtschaftsexpansion der 60er Jahre kam wie überall in Spanien auch den katalonischen Ober- und Mittelschichten zugute und versöhnte sie mit dem Franco-Regime. Die Lage der katalonischen und die der „Einwandererarbeiter“ von außerhalb Kataloniens war die gleiche: Die gesamte katalonische Industriearbeiterschaft stand im Gegensatz sowohl zum katalonischen Industriebürgertum

als auch zum Franco-Regime³⁵⁾. Die ethnische Struktur der sozialen Konflikte im Baskenland gab dagegen einer breiten baskischen Opposition gegen den franquistischen Zentralstaat Auftrieb. Die baskischen Banken und Industrieunternehmen befinden sich im Besitz „spanischer“ Konzerne, die in wirtschaftlichen Führungspositionen tätigen Basken identifizieren sich anders als die übrige baskische Bevölkerung nicht mit der Sprache und Kultur ihrer Region und sprechen von jeher „kastilisch“. Die Opposition sowohl der baskischen Arbeiter als auch der in ihrer sprachlich-kulturellen Identität bedrohten baskischen Mittelschichten und Intellektuellen konnte sich auf diese Weise geschlossen gegen die wirtschaftliche und administrative Kontrolle und die kulturelle Überfremdung durch Restspanien richten und wurde in dieser Haltung vom baskischen Klerus bestärkt. Die „eingewanderte“, nicht-baskische und kastilisch-sprachige Industriearbeiterschaft, die etwa ein Drittel der Gesamtbevölkerung in den drei baskischen Kernprovinzen beträgt, geriet dabei in die Isolation. In den 60er Jahren entwickelte sich die ETA (Euzkadi Ta Azkatasuna) zur wichtigsten oppositionellen Gruppe im Baskenland, deren bewaffnete Aktionen und separatistischen Ziele die härteste Repression des Franco-Regimes gegen das Baskenland auslösten und die Region von 1968 bis zum Ende der Diktatur praktisch einem militärischen Besatzungszustand auslieferte³⁶⁾.

Die Gewährung regionaler Autonomie stand für die Regierung Suárez von vornherein fest. Nach den Juni-Wahlen von 1977 konnte sich mit Genehmigung der Madrider Regierung eine provisorische katalonische Regionalregierung, bald darauf eine baskische Regionalregierung bilden³⁷⁾. In ganz Spanien sollten darüber hinaus — insgesamt elf — Regionen auf der Grundlage mindestens einer Provinz mit einer historischen Tradition gebildet werden³⁸⁾. Diese Vorentscheidung zur Regionalisierung noch vor der Verabschiedung der Verfassung, in der die Regionen förmlich verankert wurden, bettete die für die äußerste Rechte und für die Armee stets brisante katalonische und baskische Autono-

³⁵⁾ Norman L. Jones, *The Catalan Question since the Civil War*, in: Paul Preston (Hg.), *Spain in Crisis*, London 1976, S. 234—267.

³⁶⁾ John Llewelyn Hollyman, *Basque Revolutionary Separatism: ETA*, in: Paul Preston (Hg.), *Spain in Crisis*, London 1976, S. 216—233.

³⁷⁾ *International Herald Tribune* vom 4. 7. 1977.

³⁸⁾ *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 30. 1. 1978, *Neue Zürcher Zeitung* vom 16. 3. 1978 und *Frankfurter Rundschau* vom 17. 11. 1978.

³⁴⁾ Vgl. zum Problem der regionalen und ethnischen Konflikte Juan J. Linz, *Early State-Building and Late Peripheral Nationalisms against the State: The Case of Spain*, in: S. N. Eisenstadt und Stein Rokkan (Hg.), *Building States and Nations*, Bd. 1, Beverly Hills und London 1973, S. 32—118.

mie in eine allgemeine Aufgliederung des Landes in Regionen ein und vermied den Eindruck einer katalonischen oder baskischen Sonderbehandlung. Die Regionen sollen kulturelle und finanzielle Selbstverwaltungsrechte, aber kein einheitliches Statut erhalten. Vielmehr müssen die provisorischen Regionalregierungen ihre Rechte im einzelnen mit der Zentralregierung in Madrid aushandeln.

Gegen starken Widerstand aus der navarranischen Bevölkerung wurde die Provinz Navarra, in der zum Teil baskisch gesprochen wird, in die Selbstverwaltungsregion des Baskenlandes eingegliedert³⁹⁾. Katalonien behielt seine historischen Grenzen; im Gegensatz zum Baskenland stimmte es 1978 der Verfassung mit großer Mehrheit zu⁴⁰⁾. Auch nach dem Ende des Franco-Regimes betrieb das Baskenland anhaltende Opposition gegen die Madrider Regierung. Die ETA setzte ihre Anschläge gegen Polizisten und Armeeoffiziere fort und blieb bei ihrer Forderung, dem Baskenland müsse eine verfassungsrechtliche Option für die baskische Unabhängigkeit eingeräumt werden. Die Referenda von 1976 und 1978 wurden von der Hälfte der Abstimmungsberechtigten in den drei baskischen Kernprovinzen Viscaya, Guipuzcoa und Alava boykottiert. Von den Basken, die sich am Verfassungsreferendum von 1978 beteiligten, votierte ein Fünftel mit Nein, was mehr als dem Doppelten des nationalen Durchschnitts der Nein-Stimmen entsprach. Mehr als die Hälfte aller wählenden Basken wählte 1979 baskische Regionalparteien, die in den drei baskischen Kernprovinzen mehr Kongreßmandate besitzen als PSOE und UCD zusammen⁴¹⁾. Inzwischen fordert auch die älteste christdemokratische Baskenpartei, die PNV, wie die radikaleren Regionalparteien EE und HB ein Regionalstatut, das die Möglichkeit zur baskischen Unabhängigkeit enthält. Die Regierung hingegen lehnt diese Forderung mit Entschiedenheit ab.

Das baskische Problem hat derzeit zwei Seiten: die eine ist die Animosität des Militärs gegen weitreichende Zugeständnisse an die baskische Region, die verdächtig wird, aus dem spanischen Staatsverband ausscheren zu wollen. Die Armee ist für weite Teile des baskischen Volkes wie für die ETA ein verhaßter Repräsentant der Unterdrückung des

Baskenlandes durch Madrid. Der Terror der ETA gegen Armeeangehörige stellt eine ständige Provokation dar und gilt der franquistischen äußersten Rechten, die immer noch zahlreiche Sympathisanten in der Armee besitzt, als Indiz für die Unfähigkeit der Regierung, Ruhe und Ordnung aufrechtzuerhalten. Die zweite Komponente des baskischen Problems ist die faktische Zweisprachigkeit bzw. die ethnisch begründete partielle Hispanisierung der Region. Keine demokratische spanische Regierung kann eine Diskriminierung der nicht-baskischstämmigen Bevölkerung des Baskenlandes dulden. Von allen Problemen, die das demokratische Spanien vom Franco-Regime übernommen hat, zeichnet sich für dieses keine Lösung ab.

Anzeichen für die politische Neutralität der Armee

Ein weiteres ungelöstes Problem im nachfranquistischen Spanien ist die Ungewißheit über die politische Neutralität der Streitkräfte. Mit den übrigen westeuropäischen Armeen hat die spanische Armee wenig gemeinsam⁴²⁾. Im 19. Jahrhundert gewann sie ihre Polizeifunktion zur Gewährleistung der öffentlichen Ordnung. Mangels einer schlagkräftigen Polizei mußte die Armee eingreifen, wenn der Widerstand gegen die Regierung ein größeres Ausmaß erreichte. Die 1844 eingerichtete Guardia Civil war eine reine Landpolizei; dagegen mußte die Armee im 20. Jahrhundert bis zum Ausbruch des Bürgerkrieges vorwiegend Arbeiteraufstände in den städtischen Industriezonen niederschlagen, so 1909 und 1917 in Barcelona, 1934 in Asturien.

Die Armee erfüllte ihren Polizeiauftrag in den geographischen Randzonen Spaniens, gegen die Karlisten in Nordspanien, gegen das katalonische Industrieproletariat und gegen die Basken. Ein durchgehender Grundzug im Selbstverständnis der modernen spanischen Armee ist ihre Rolle als Wahrerin der territorialen Integrität des spanischen Staates.

Seit kurzem erst verliert die Armee ihre soziale Funktion als Aufstiegsleiter für die unteren Mittelschichten. Für soziale Aufsteiger waren in der Vergangenheit — mangels adäquater Aufstiegsmöglichkeiten in einer vorwiegend agrarisch strukturierten Gesellschaft — Offiziersstellen in den Streitkräften höchst attraktiv. Die Mittelschichtenrekrutierung der Armee gab ihr noch im 19. Jahrhundert einen

³⁹⁾ Le Monde vom 12. 12. 1977.

⁴⁰⁾ Frankfurter Rundschau vom 17. 11. 1978, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. 1. und vom 4. 12. 1978.

⁴¹⁾ Frankfurter Rundschau vom 17. 11. 1978, International Herald Tribune vom 17. 12. 1976 und 8. 12. 1978, Cambio 16 vom 18. 3. 1979, S. 23.

⁴²⁾ Vgl. zur historischen Rolle der spanischen Armee das grundlegende Werk von Stanley G. Payne: Politics and the Military in Modern Spain, Stanford und Oxford 1967.

liberalen Anstrich, doch schon vor dem Ersten Weltkrieg war das Offizierskorps konservativer geworden: Die Furcht der Mittelschichten vor sozialer Deklassierung und gewaltsamen Umwälzungen angesichts der militanten Arbeiteropposition trieben die Armee an die Seite der konservativen sozialen Kräfte Spaniens: Großgrundbesitz und Kirche. Die Putsch Primo des Riveras (1923) und Francos (1936) begünstigten die konservativen gesellschaftlichen Kräfte.

Nach dem Ende des Bürgerkrieges war die Armee nicht mehr im „inneren Einsatz“ gegen die Bevölkerung. Die meisten Offiziere haben heute ihre Karriere in den Kasernen gemacht. Die starken Polizeikräfte, die Guardia Civil auf dem Lande und die Policia Armada (heute Policia Nacional) in den größeren Städten erwiesen sich unter der Herrschaft Francos imstande, aus eigener Kraft Streiks und politische Protestaktionen zu unterdrücken.

Im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung Spaniens in den letzten 15 Jahren des Franco-Regimes hat die Armee ihre Rolle der sozialen Aufstiegsinstitution verloren. Wirtschaftsberufe bieten bessere und lukrativere Möglichkeiten zur Statusverbesserung als die Streitkräfte. Nichtsdestoweniger charakterisiert noch heute die spanische Armee ein krasses Mißverhältnis von Offizieren und anderen Dienstgraden; so betrug 1977 das Verhältnis von Offizieren zu Unteroffizieren und Mannschaften immer noch 1 : 9⁴⁵⁾. Die Beförderungschancen der subalternen und Stabsoffiziere werden durch das Beharrungsvermögen einer überalterten Generalität erschwert, die eine hochkonservative, regimekonforme Einstellung an den Tag legt. Ihre Einstellung zum Regime und zur illegalen politischen Opposition ist noch ganz von der Bürgerkriegserfahrung geprägt. Die nachrückenden jüngeren Offiziere haben keine oder lediglich eine schwache Erinnerung an den Bürgerkrieg. Das lange Verbleiben der älteren Generäle in ihren Positionen verursacht einen Beförderungsstau; viele Offiziere üben nach Dienstschluß Zweit- und Drittberufe aus. Das Beförderungssystem erzeugt viele Vorbehalte gegen das Generals-Establishment. Zahlreiche Offiziere organisierten sich 1975 und 1976 illegal in einer „Militärisch-Demokratischen Union“, die sich aber auflöste, als demokratische Reformen zur Beseitigung des Franco-Regimes in Angriff genommen wurden. Diese „Militärgewerkschaft“ verlangte Reformen in den Streitkräften und solidarisierte sich mit

den Forderungen der antifranquistischen demokratischen Opposition⁴⁴⁾.

Die Militärausgaben beanspruchen mit — bezogen auf Westeuropa, unterdurchschnittlichen — 2 Prozent einen geringen Teil des Bruttosozialprodukts. Trotz beträchtlicher Verbesserungen in der Ausrüstung bleibt das Defensivpotential der Armee zur Abwehr gegen äußere Angriffe gering. Allerdings reicht ihre Bewaffnung für die Bekämpfung innerer Unruhen, dem einzigen historischen Auftrag der Armee seit mehr als hundert Jahren, aus. Die territoriale Kommandostruktur folgt gleichfalls dem Gesichtspunkt der Kontrolle bürgerkriegsähnlicher Erhebungen. Die jüngere Offiziersgeneration vergleicht ihre Armee neidvoll mit denen der europäischen Nachbarn und fordert eine moderne Ausrüstung. Sie versteht sich als professionell, ist an Ausbildung und internationalem militärischem Renommee interessiert und enthält sich im Gegensatz zu ihren älteren und höherrangigen Kameraden politischer Stellungnahmen⁴⁵⁾.

Die Wandlungen an der Basis des spanischen Offizierskorps haben die Möglichkeit zum Gebrauch der Armee als einem Druck- und Drohmittel der konservativen Generäle gegen eine legale demokratische Regierung infrage gestellt. Zumindest große Teile der Armee, darunter besonders die in direktem Befehlsverhältnis zu den — aus Wehrpflichtigen zusammengesetzten — Truppeneinheiten stehenden Hauptleute und Stabsoffiziere würden sich einem „Generalsputsch“ wahrscheinlich nicht anschließen⁴⁶⁾. Der Schein oder zumindest die Unsicherheit über die politische Geschlossenheit der Armee ist politisch immer noch wirkungsvoller als eine Kraftdemonstration, die eventuell ihre Zerrissenheit enthüllen könnte. Der Oberste Rat der Streitkräfte, eine Vereinigung der höchsten Offiziere von Armee, Luftwaffe und Marine, der gelegentlich Stellungnahmen zu politischen Entscheidungen abgibt, ist der Hort der reaktionären Generaloffiziere. Die Legalisierung der PCE, die gegen seinen Willen erfolgte⁴⁷⁾, nahm er zwar grollend, doch tatenlos zur Kenntnis, ebenso fand er sich mit der Regionalisierung Spaniens ab. Dennoch ist im konservativen Teil des Offizierskorps Unzufriedenheit, die sich gelegentlich offen zeigt, nicht zu übersehen und eine Wiederholung eines Ende 1978

⁴⁴⁾ Le Monde vom 25. 3. 1976; Neue Zürcher Zeitung vom 26. 3. 1977; Times vom 12. 7. 1977.

⁴⁵⁾ M. G. Garcia, The Armed Forces: Poor Relation of the Franco Regime, in: Paul Preston (Hg.), Spain in Crisis, London 1976, S. 23—47.

⁴⁶⁾ Neue Zürcher Zeitung vom 15. 4. 1977; Süddeutsche Zeitung vom 25. 11. 1978.

⁴⁴⁾ Times vom 12. 7. 1977.

geplanten, aber rechtzeitig aufgedeckten Putschversuchs franquistischer Offiziere nicht ausgeschlossen. Noch die Wahlen vom März 1979 standen im Zeichen von Gerüchten, die Streitkräfte würden eine sozialistische Alleinregierung nicht tolerieren.

Große Autorität in allen Kreisen des Militärs genießt der König. Mit Billigung Juan Carlos' betreibt die Regierung eine Reorganisation der Armee, die das Pensionsalter senken und die Beförderungschancen der jüngeren (und liberaleren) Offiziere heben soll. Die territoriale Kommandostruktur soll grundle-

gend im Sinn einer Umgliederung nach Landesverteidigungsgesichtspunkten geändert werden⁴⁸⁾. Viele Inhaber hoher Kommandoposten wurden seit 1976 durch liberale und unzweifelhaft loyale Offiziere ersetzt. Kritik an Regierungsmaßnahmen aus den Reihen des Offizierskorps beantwortete das Verteidigungsministerium mit Entlassungen bzw. vorzeitigen Versetzungen in den Ruhestand⁴⁹⁾. Die Regierung und der König sind sich der Bedeutung einer politischen Neutralisierung der Armee bewußt; diese ist noch keineswegs abgeschlossen, hat aber doch bislang einen erfolgreichen Anfang hinter sich⁵⁰⁾.

V. Optionen für die Zukunft des demokratischen Systems

Durch die demokratische Umstrukturierung des politischen Systems der Franco-Ara sind in Spanien politische Strukturen entstanden, die von allen sozialen Kräften akzeptiert werden. Die drei größeren Parteien sowie die Gewerkschaften haben in der Zeit seit der Wahl des ersten, nach demokratischen Grundsätzen gewählten Parlaments ihre Bereitschaft und Fähigkeit zur Wahrung eines demokratischen Konsens bewiesen. Eine führende Rolle in der Formulierung der Konsensgrundlagen nahmen die Eliten in Regierung und Opposition ein: die Regierung als Kern der Mehrheitspartei UCD und Repräsentantin der konservativen und liberalen Ober- und Mittelschichten und die linke Opposition als Repräsentant der unter Franco in die Illegalität gedrängten, politisch wie ökonomisch unterdrückten Arbeiterschaft und des ländlichen Subproletariats. Die stärkere Betonung der politischen Konfliktdimensionen in der spanischen Gesellschaft geht von der gewerkschaftlich organisierten Basis der ökonomisch benachteiligten sozialen Kräfte aus: Die Intensivierung der Arbeitskämpfe und die Stärkung einiger regionaler Protestparteien, die hauptsächlich die sozialistische Oppositionspartei PSOE schwächen, signalisieren der Opposition die Grenzen des möglichen Konsenses im politischen System.

Bereits im gegenwärtigen frühen Stadium der nachfranquistischen spanischen Demokratie zeichnet sich eine Angleichung Spaniens an

die benachbarten politischen Systeme „Latein Europas“, Frankreich und Italien, ab. Begünstigt durch das Wahlsystem, wird die UCD wahrscheinlich auf absehbare Zeit die dominierende Partei Spaniens sein und ähnlich wie die gaullistische Partei Frankreichs oder die italienischen Christdemokraten ihre Position mit der Mobilisierung der Mittelschichtenressentiments gegen Eingriffe in die soziale Statushierarchie und den Abbau ökonomischer Privilegien verteidigen. Das primäre Interesse der PSOE müßte darin bestehen, ihren „Besitzstand“ sowohl gegenüber der UCD als auch gegenüber der PCE zu bewahren; diese Position könnte allerdings bewirken, daß innere Strategiedebatten, bündnispolitische Überlegungen und Faktionskämpfe wie in den Sozialistischen Parteien Frankreichs und Italiens ihre politischen Energie aufzehren. Die Gewerkschaften könnten sich unter diesen Voraussetzungen zunehmend verselbständigen und ihre Interessen in direkten Verhandlungen mit der Regierung zu wahren suchen und die ökonomischen Konflikte ohne Rücksicht auf ihre Bezugsparteien austragen. Am liberaldemokratischen Charakter des politischen Systems würde dies nichts ändern, da allen Beteiligten — in wachsendem Maße auch der Armee — die Alternativlosigkeit zur demokratischen und pluralistischen Konfliktregelung in einer Industriegesellschaft bewußt geworden ist. In dieser Hinsicht ist Optimismus gegenüber der politischen Zukunft Spaniens angebracht. Zur Euphorie gibt es jedoch keinen Anlaß, da die sozialen Konflikte — wie überall und besonders in den mediterranen Ländern Westeuropas — eine sichere Quelle kontinuierlicher politischer Gegensätze und scharfer, krisenhafter Konflikte sein werden.

⁴⁷⁾ Neue Zürcher Zeitung vom 15. 4. 1977.

⁴⁸⁾ International Herald Tribune vom 23. 8. 1977.

⁴⁹⁾ Neue Zürcher Zeitung vom 25. 3. 1976 und vom 23. 5. 1978; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. 10. 1976 und vom 19. 12. 1977.

⁵⁰⁾ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. 11. 1978 und vom 16. 1. 1979; Frankfurter Rundschau vom 24. 11. 1978; Neue Zürcher Zeitung vom 9. 1. 1979.

Winrich Kühne: Die französische Afrikapolitik — Vorbild oder Problem des westlichen Engagements in Afrika?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/79, S. 3—13

Die französische Afrikapolitik wird oft als das Beispiel für eine entschlossene, dem sowjetischen und kubanischen Vordringen mit einem klaren Konzept begegnende Politik dargestellt. Tatsächlich aber hat auch Frankreich, trotz seiner besonderen Stellung in Afrika, immer mehr Mühe, der Herausforderungen auf diesem Kontinent Herr zu werden. Eine genauere Untersuchung zeigt zudem, daß Frankreich und die anderen westlichen Staaten bei ihrer Afrikapolitik von innen- und außenpolitisch sehr unterschiedlichen Bedingungen und Interessen ausgehen. Das setzt einem gemeinsamen Vorgehen Grenzen.

Im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland verfügt die französische Regierung aus verschiedenen Gründen innenpolitisch über einen ungleich weiteren Spielraum. Dadurch hat sie relativ freie Hand beim Eingreifen in innerafrikanische Krisen und Konflikte. Durch ihr militärisches Interventionspotential kann sie diesen Spielraum auch außenpolitisch umsetzen. Auf der ökonomischen Seite liegen aber die Schwächen und Schwierigkeiten der französischen Afrikapolitik. Sie hängen mit der unzureichenden Konkurrenzfähigkeit der französischen Industrie auf den internationalen Märkten im Verhältnis zur amerikanischen, japanischen und deutschen Industrie zusammen. Afrika, insbesondere Westafrika, hat für die Handels- und Rohstoffinteressen der französischen Industrie eine überdurchschnittliche Bedeutung. Eine enge Kooperation mit den Regimen dieser Region auf monetärem, entwicklungspolitischem und militärischem Gebiet seitens des französischen Staates dient dazu, ökonomische Schwächen auszugleichen.

Aus verschiedenen Gründen stößt Frankreich immer mehr an die Grenzen seiner Möglichkeiten, seine militärische und ökonomische Rolle in Afrika auszufüllen. Das Anwachsen ethnischer, sozialer und ökonomischer Konflikte gefährdet die Stabilität mehrerer Regime, die mit Frankreich eng kooperieren. Insbesondere das Vordringen des sozial-revolutionären, nationalistischen Islam (Algerien, Libyen), dessen weltpolitisches Rückgrat der Petro-Dollar darstellt, gefährdet den französischen Einfluß.

In dieser Situation versucht Frankreich, andere westliche Mächte, insbesondere die USA und die Bundesrepublik, in die Lasten des französischen Engagements einzubeziehen. Dadurch sollen die afrikapolitischen Schwächen Frankreichs bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung des französischen Dominanzanspruchs multilateralisiert werden. Eine derartige Multilateralisierung liegt nur begrenzt im Interesse der anderen westlichen Staaten.

Michael Kreile: Italien 1979. Das Ende der Notstandskoalition und die Krise des „historischen Kompromisses“

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/79, S. 14—28

Die italienischen Wahlen vom 3. Juni 1979 haben eine Phase der Zusammenarbeit zwischen den Parteien des „Verfassungsbogens“ unter Einschluß der Kommunistischen Partei Italiens beendet. Wahlen waren nötig geworden, weil die Notstandskoalition, welche die parlamentarische Basis des Minderheitskabinetts Andreotti bildete, an der Unvereinbarkeit der von ihren Protagonisten verfolgten politischen Strategien zerbrochen war. Das Wahlergebnis stellt einen Rückschlag für die Strategie des „historischen Kompromisses“ dar, wie sie die kommunistische Partei unter Führung Berlinguers vertritt. Der Beitrag umreißt zunächst die Ausgangsbedingungen für die Notstandskoalition — Bedingungen, die der Ausgang der Wahlen des Jahres 1976 geschaffen hatte — und skizziert in groben Zügen die Strategien der drei großen Parteien. Dabei werden die Gründe beleuchtet, welche die PCI veranlaßten, ihre Beteiligung an der Koalition aufzukündigen und vorzeitige Neuwahlen herbeizuführen. Nach einer Analyse des Wahlergebnisses werden einige der zentralen wirtschaftlichen Probleme dargestellt, mit denen sich eine neue Regierung in Rom konfrontiert sieht.

Ganz entgegen den politischen Absichten Francos und der mit ihm verbündeten sozialen Kräfte reiften in der Periode der Franco-Herrschaft Bedingungen heran, die die Stabilität und Kontinuität des autoritären franquistischen Regimes über den Tod seines Gründers hinaus in Frage stellten. Die aus der wirtschaftlichen Situation Spaniens nach dem Bürgerkrieg heraus erzwungene forcierte Industrialisierung des Landes stärkte in einer wachsenden Industriearbeiterschaft die Kräfte, die im Mittelpunkt der ökonomischen und politischen Repression standen und den Kern der illegalen Opposition bildeten. Darüber hinaus entfremdeten sich starke Teile der Kirche und der regierenden Elite von den illiberalen Zielen und den ursprünglichen Trägern des Regimes.

Eine „Partizipationsexplosion“ nach dem Wegfall der politischen Unterdrückungsmechanismen des Franco-Regimes blieb jedoch aus. Das Parteiensystem, das sich seit 1977 herausgebildet hat, zeigt eine starke Konzentration der Wählerstimmen auf die liberal-konservative Regierungspartei UCD und die beiden Oppositionsparteien der Sozialisten und Kommunisten. Die Bildung einer Einheitsgewerkschaft kam nicht zustande: die größte Gewerkschaft steht der Kommunistischen, die nächstgrößere Gewerkschaft der Sozialistischen Partei nahe. Trotz ihrer Nähe zu den Oppositionsparteien bewegen sich die Gewerkschaften auf dem Wege zu einer nur von gewerkschaftlichen Interessen und weniger von ihren Bezugsparteien beeinflussten Politik.

Der „multinationale“ Charakter Spaniens stellt das demokratische System gegenwärtig vor die größten Probleme. Durch die Aufgliederung des spanischen Staates in autonome Regionen versuchten die demokratischen Kräfte Spaniens dem Selbstverwaltungsbegehren der kulturellen und sprachlichen Gemeinschaften, vor allem der Basken und Katalonen, Rechnung zu tragen. Allerdings vermochte diese Regionalisierung die kleinste ethnische Gruppe, die Basken, nicht zufriedenzustellen, die für das Baskenland die Option für die baskische Unabhängigkeit verlangen. Die Ablehnung dieser Option liegt dem Terror der Untergrundorganisation ETA zugrunde.

Die Armee, lange eine verlässliche Stütze des Franco-Regimes, hat bislang ihre Loyalität zum demokratischen System bewiesen. Die politische Neutralität weiter Teile des Offizierskorps macht es unwahrscheinlich, daß die Armee Partei zugunsten der stark geschwächten franquistischen Gegner der spanischen Demokratie ergreift.