

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Wolfgang Merkel

Vom Ende der Diktaturen zum Binnenmarkt 1993

Griechenland, Portugal und Spanien  
auf dem Weg zurück nach Europa

Walther L. Bernecker

Spanien und Portugal zwischen Regime-Übergang  
und stabilisierter Demokratie

Herbert R. Ganslandt

Politische Kultur und politisches System  
in Griechenland

B 51/90

14. Dezember 1990

Wolfgang Merkel, Dr. phil., geb. 1952; post graduate studies in „International Affairs“ an der Johns-Hopkins-University in Bologna; 1985–1988 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld; 1988–1989 John F. Kennedy Fellow am Center for European Studies der Harvard University; seit 1989 wiss. Assistent am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg.

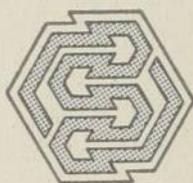
Veröffentlichungen u. a.: Vom Oppositionssozialismus zur Staatspartei. Die sozialistische Partei Italiens unter Bettino Craxi, Bochum 1985; Sozialdemokratische Politik in einer post-keynesianischen Ära? Das Beispiel der sozialistischen Regierung Spaniens, in: Politische Vierteljahresschrift, (1989) 4; Niedergang der Sozialdemokratie? Sozialdemokratische und sozialistische Regierungspolitik im westeuropäischen Vergleich, in: Leviathan, (1990) 1; (Hrsg. zus. mit Ulrike Liebert) Die Politik zur deutschen Einheit. Probleme – Strategien – Kontroversen, Opladen 1991.

Walther L. Bernecker, Dr. phil., geb. 1947; Lehrtätigkeiten an den Universitäten Augsburg, Pittsburgh, Bielefeld, Chicago; seit 1988 Professor für Neuere Geschichte an der Universität Bern.

Veröffentlichungen u. a.: Spaniens Geschichte seit dem Bürgerkrieg, München 1988; Die Handelskonquistadoren. Europäische Interessen und mexikanischer Staat im 19. Jahrhundert, Stuttgart 1988; Sozialgeschichte Spaniens im 19. und 20. Jahrhundert. Vom Ancien Régime zur parlamentarischen Monarchie, Frankfurt 1990; (Hrsg. zus. mit Josef Oehrlein) Spanien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur, Frankfurt 1990; (Mitverf.) Spanien-Lexikon. Wirtschaft, Politik, Kultur, Gesellschaft, München 1990.

Herbert R. Ganslandt, Dr. phil., geb. 1936; Studium der Rechtswissenschaft, der Philosophie, der Politischen Wissenschaft und der Romanistik; seit 1975 Professor für Politische Wissenschaft an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Veröffentlichungen zu den Themenbereichen Politische Philosophie, Geschichte der politischen Theorie und der Wissenschaftstheorie.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Heinz Ulrich Brinkmann, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 186, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Die beiden Bände des Jahrgangs 1989 sind nur noch begrenzt vorrätig und können zum Preis von DM 25,— (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten bestellt werden.

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

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Vom Ende der Diktaturen zum Binnenmarkt 1993

## Griechenland, Portugal und Spanien auf dem Weg zurück nach Europa

Im September 1973 gründeten beruflich unzufriedene und militärisch desillusionierte Offiziere der portugiesischen Armee in den afrikanischen Kolonien die oppositionelle „Bewegung der Streitkräfte“ (Movimento das Forças Armadas). Zwei Monate später ließ die griechische Militärjunta eine studentische Revolte am Politechnikum in Athen blutig niederschlagen und entzweite sich darüber. Schließlich sprengte im Dezember des gleichen Jahres ein Kommando der baskischen Terrororganisation ETA Carrero Blanco, den designierten Nachfolger Francos, in die Luft. Spätestens damit waren den letzten Diktaturen Westeuropas die Menetekel ihres Unterganges an die Wand geschrieben.

Während die bald auch auf politische wie soziale Veränderungen drängenden Offiziere des „Movimento das Forças Armadas“ mit einem Militärputsch der moribunden Diktatur des Salazar-Nachfolgers Marcelo Caetano am 25. April 1974 ein Ende bereiteten, überstand die politische Herrschaft der griechischen Obristen das Abenteuer eines dilettantisch eingefädelten Putsches auf Zypern gegen Erzbischof Makarios nicht, als türkische Truppen am 20. Juli 1974 mit einer Besetzung des Nordteils der Insel antworteten. Allein in Spanien mußte das Ende der langen Agonie des Generalissimo Francisco Franco im November 1975 abgewartet werden, bis der Weg zur Demokratisierung des autoritären politischen Systems frei wurde. Die Rückkehr Portugals, Griechenlands und Spaniens

in die Gemeinschaft des liberal-demokratisch verfaßten und marktwirtschaftlich organisierten Europa hatte damit begonnen.

Seit 1981 bzw. 1986 sind die demokratischen Staaten Griechenland, Portugal und Spanien Vollmitglieder der EG. Die Europäische Gemeinschaft steht zwei Jahre vor der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes. 1993 enden für ihre Volkswirtschaften die letzten wesentlichen Schutz- und Übergangsklauseln. Damit wäre die Integration der drei südeuropäischen Länder vollendet. Werden Griechenland, Portugal und Spanien dann auch tatsächlich Mitglieder der EG sein wie Dänemark, die Niederlande oder die Bundesrepublik Deutschland? „Waren“, um es in Abwandlung eines einst auf Spanien gemünzten Wortes Ortega y Gasset zu formulieren, die drei Länder das „Problem“ und „Europa die Lösung“?

Eine empirisch begründete Antwort auf diese Fragen ist schwieriger, komplexer und in ihrer Aussage ambivalenter, als der normative Imperativ des spanischen Philosophen es vermuten läßt. Im folgenden soll sie auf zwei essentiellen Ebenen gesucht werden: auf der politischen und auf der ökonomischen. Es soll geprüft werden, inwieweit sich die jungen Demokratien Südeuropas an die demokratischen und wirtschaftlichen Standards Westeuropas angenähert haben.

## I. Vom Regimewandel zur Konsolidierung der Demokratie

### 1. Das Ende der Diktaturen und der Übergang zur Demokratie

Der internationale Kontext Mitte der siebziger Jahre begünstigte zweifellos Regimewandel und Demokratisierung in Südeuropa<sup>1)</sup>. Griechenland, Portugal und Spanien waren in Westeuropa von

konsolidierten Demokratien umgeben. Die EG hatte unzweideutig die Herstellung der Demokratie als Vorbedingung zum Beitritt der drei Länder gestellt. Auch die USA — die im lateinamerikanischen Kontext gegenüber Diktaturen häufig eine Machtinteressen untergeordnete, ambivalente Haltung einnahmen — sprachen sich für demokratische Verhältnisse in Südeuropa aus. Dennoch muß der Zusammenbruch der autoritären politischen Strukturen Mitte der siebziger Jahre hauptsächlich aus den nationalen Entwicklungen der drei Länder erklärt werden<sup>2)</sup>.

Auf der sozio-ökonomischen Ebene unterspülten seit Ende der fünfziger Jahre insbesondere in Spa-

<sup>1)</sup> Zum Vergleich der Demokratisierung in Südeuropa siehe u. a.: Salvador Giner, *Political Economy, Legitimation and the State in Southern Europe*, in: Guillermo O'Donnell/Philippe C. Schmitter/Laurence Whitehead (Hrsg.), *Transitions from Authoritarian Rule. Southern Europe*, Baltimore-London 1986, S. 11–44; Geoffrey Pridham, *Comparative Perspectives on the New Mediterranean Democracies: A Model of Regime Transition?*, in: *West European Politics*, (1984) 1, S. 1–29; Allan Williams (Hrsg.), *Southern Europe Transformed*, London 1984; Klaus von Beyme, *Politische Parteien und die Konsolidierung der neuen Demokratien in Südeuropa*, in: *Zeitschrift für Sozialforschung*, (1985) 1, S. 27–37; Peter A. Kraus, *Elemente einer Theorie postautoritärer Demokratisierungsprozesse im südeuropäischen Kontext*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, (1990) 2, S. 191–213.

<sup>2)</sup> Vgl. Philippe C. Schmitter, *Introduction to Southern European Transitions from Authoritarian Rule: Italy, Greece, Portugal, Spain and Turkey*, in: G. O'Donnell et. al. (Anm. 1), S. 3.

nien, und etwas später auch in Portugal<sup>3)</sup>, Modernisierungsprozesse die Legitimationsgrundlagen und die soziale Basis der autoritären Regime. So wiesen die Volkswirtschaften der drei Länder 1960–1973 deutlich höhere Wachstumsraten auf als das übrige Westeuropa. Während in Spanien die von Franco gerufenen Technokraten des Opus Dei die Wirtschaft schon Ende der fünfziger Jahre zu öffnen und modernisieren begannen, setzten in Portugal reformwillige Kräfte die außenwirtschaftliche Öffnung durch (1960 EFTA-Beitritt) und begannen mit der Modernisierung des autoritären „Neuen Staates“ (Estado Novo)<sup>4)</sup> Salazars. Doch die von den Pragmatikern der Regime zur Stabilisierung und Legitimierung ihrer politischen Macht gewollten und forcierten Modernisierungsprozesse erzeugten nicht-intendierte Effekte, die zu einer Destabilisierung der autoritären Herrschaft führten. Die Internationalisierung von Kapital und Produktion, die Ausbreitung von „westlichen“ Konsumgewohnheiten und die durch Tourismus und Arbeitsmigranten importierten „westlichen“ Lebensformen machten die Diskrepanz zwischen einer sich öffnenden Ökonomie und den geschlossenen, autoritären Herrschaftsstrukturen offensichtlich. Außerdem entstanden durch den forcierten sektoralen Wandel von der Landwirtschaft zu Industrie und Dienstleistungsbereich ein ausgedehntes Industrieproletariat und neue städtische Mittelschichten. Bedeutende Teile der einer parochialen politischen Kultur verhafteten Landbevölkerung, die zu den sozialen Stützen der autoritären Regime insbesondere in Portugal und Spanien gehörten, wurden sukzessive „wegmodernisiert“. Die expandierenden neuen Mittelschichten und die Industriearbeiterschaft forderten dagegen mehr politische Mitsprache und eine gerechtere Mitbeteiligung am wirtschaftlichen Reichtum. Die passiv-resignative Loyalität gegenüber dem autoritären Regime wich politischen und wirtschaftlichen Partizipationsforderungen. Bezeichnenderweise entfalteten die nicht-intendierten Modernisierungseffekte erst dann ihre volle systemdestabilisierende Wirkung in Spanien und Portugal, als in der Wirtschaftskrise von 1973 der „Traum immerwährender Prosperität“ zerplatzte und die im Boom geweckten materiellen Erwartungen und Karrierehoffnungen sich häufig nicht erfüllten.

Doch diese langfristigen Prozesse allein können keineswegs den Zusammenbruch selbst oder gar die

<sup>3)</sup> In Griechenland setzten hohes Wirtschaftswachstum und die begleitenden Modernisierungsprozesse schon vor der Machtergreifung der Obristen 1967 ein. Für die Erodierung der Existenzgrundlagen der kurzen Militärdiktatur (1967 bis 1974) spielten sie keine wesentliche Rolle.

<sup>4)</sup> Vgl. Jose V. Sevilla Segura, *Economía política de la crisis española*, Barcelona 1985, S. 55 ff.; Michael Dauderstädt, *Schwacher Staat und schwacher Markt: Portugals Wirtschaftspolitik zwischen Abhängigkeit und Modernisierung*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, (1988) 3, S. 433–453.

unterschiedliche Art und Weise erklären, in der sich das Ende der Diktaturen in Südeuropa vollzog. Häufig werden die Unterschiede der demokratischen Regimewechsel in Spanien und Portugal mit der Dichotomie von „reforma“ und „ruptura“ auf den Begriff gebracht. Dazwischen, im begrifflichen Niemandsland, wird Griechenland angesiedelt. *Reforma* steht für den behutsamen Wandel aus dem alten autoritären System heraus, *ruptura* für den radikalen Bruch mit diesem. So einleuchtend beide Begriffe für die Kennzeichnung der Demokratisierung in Spanien und Portugal sein mögen, so bedürfen sie dennoch einer analytischen Ergänzung. In Spanien wurde die Demokratisierung durch begrenzte Liberalisierungsmaßnahmen von wichtigen Eliten des autoritären Regimes selbst, den Pragmatikern (softliners)<sup>5)</sup>, begonnen. Strömungen innerhalb der herrschenden autoritären Koalition waren schon vor dem Tode Francos zu der Überzeugung gelangt, daß eine weitere Öffnung des Regimes und die vorsichtige, kontrollierte Einführung demokratischer Reformen längerfristig eher ihren Interessen dienen könnten und umsturzähnliche Veränderungen wie in Portugal verhindern würden. Gestützt auf diesen reformwilligen Sektor wählte der König Adolfo Suarez, eine prominente, aber nicht zu stark kompromittierte Persönlichkeit des *Movimiento*, zum Initiator des Demokratisierungsprozesses<sup>6)</sup>. Suarez, seit Juli 1976 Premierminister, vollbrachte einen „paktierten Regimewechsel“ (*transición pactada*), der sich in drei Etappen vollzog: erstens, der Phase der sich im alten konstitutionellen Rahmen bewegenden Vorbereitung der Verfassungsreform; zweitens, der Erarbeitung einer neuen Verfassung; drittens, einer konsensuellen Politik, die alle demokratischen Parteien und Gewerkschaften in politische Entscheidungen mit einband (u. a. Moncloa Pakte). Diese Politik des paktierten Konsenses, die das alte autoritäre System symbolisch nie gänzlich verwarf, half unter den Auspizien einer latent drohenden Putschgefahr der *poderes facticos* (Armee, alte regimetreue Eliten etc.) ein völlig neues und demokratisches System zu etablieren. Es liegt in der Logik dieses aus dem alten autoritären Regime heraus initiierten Systemwandels, daß im südeuropäischen Kontext Spanien der einzige Fall war, in dem keinerlei Säuberungen des Staatsapparates möglich waren und stattfanden. Dennoch war die demokratische Legitimation für das neue Regime eindeutig und wurde durch die Einbeziehung der Bevölkerung auf allen entscheidenden Etappen realisiert: durch die Zustimmung der Bevölkerung zum einleitenden „Gesetz über die politische Reform“ durch

<sup>5)</sup> Zur Unterscheidung von soft- (blandos) and hard-liners (duros) siehe Guillermo O'Donnell/Philippe C. Schmitter, *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, in: G. O'Donnell et al. (Anm. 1), S. 16f.

<sup>6)</sup> Vgl. Rafael Arias-Salgado, *Planung und Improvisation im Prozeß des Übergangs zur Demokratie in Spanien*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, (1988) 3, S. 317.

ein Referendum, durch demokratische Wahlen zum verfassungsgebenden Parlament (cortes) sowie durch die Ratifizierung der neuen Verfassung durch ein weiteres Referendum<sup>7)</sup>.

In Portugal erwiesen sich die alten Regimeeliten als unfähig, den Regimewandel einzuleiten, und somit irgendeinen Einfluß auf den Ablauf des Demokratisierungsprozesses zu nehmen. Der Impuls zum Wandel kam aus den mittleren Offiziersrängen: Das alte Regime wurde von Teilen des Staatsapparates (Militär) gestürzt<sup>8)</sup>. Ebenfalls im Unterschied zu Spanien, wo das Militär in der ersten Phase des Übergangs (transición) relativ homogen blieb, zeigten sich in den portugiesischen Streitkräften rasch tiefe politische Konflikte, die die hierarchischen Kommandostrukturen teilweise außer Kraft setzten und zu Desintegrationserscheinungen führten. Das Militär war unfähig, nach dem Putsch (1974) in der ersten Demokratisierungsphase einheitlich zu agieren. Wo aber staatliche Akteure den Regimewandel initiieren und in dessen Verlauf die Hierarchie und Kohäsion staatlichen Handelns unterminiert werden, staatliche Funktionen nicht mehr verlässlich und berechenbar ausgeführt werden können, ergeben sich Räume für sozial-revolutionäre Mobilisierung<sup>9)</sup>. Dies, und die Verbindung, die einzelne Teile der Streitkräfte mit den Kommunisten Cunhals (Goncalves) oder Gruppen der extremen Linken (Cavalho) eingegangen waren, führten zu der mehr als ein Jahr anhaltenden „revolutionären“ Mobilisierung breiter Teile der Bevölkerung. Während in Spanien die (Euro)Kommunisten unter Santiago Carillo sich in politischen und sozialen Pakten als wichtiger, pazifizierender und konsensbereiter Partner in prekären Phasen des demokratischen Übergangs erwiesen, spielte der Partido Comunista Português eine wichtige Rolle in den Konflikten um die politische, soziale und ökonomische Reichweite des Regimewandels. Es ist zweifellos auf die sofortige Ausschaltung der alten Regimeeliten und die Konstellation von linken Militärs, einer sich revolutionär verstehenden KP und die Massenmobilisierung zurückzuführen, daß im Unterschied zu Spanien und Griechenland wirtschaftliche Reformen wie die Kollektivierung von Latifundien (vor allem im Alentejo), die Nationalisierung von Industrien und von Banken parallel zur politischen Demokratisierung liefen. Anders auch als in dem

von frankistischen Eliten initiierten Demokratisierungsprozeß in Spanien, wurden in Portugal weite Teile des Staatsapparates und der Geheimpolizei PIDE von den alten Regimeanhängern gesäubert.

Ähnlich wie in Portugal (Kolonialkrieg in Afrika) war es in Griechenland ein externer Faktor (Zypern-Konflikt), der Teile des Militärs veranlaßte, das Ende der Militärjunta einzuleiten. Da in Griechenland die Militärs selbst das Regime bildeten, wird hier die analytische Distinktion von *Regime* und *Staat* undeutlich. Dennoch läßt sich im Rückgriff auf Stepan's Unterscheidung von „Militär als Regierung“ und „Militär als Institution“<sup>10)</sup> argumentieren, daß das griechische Militär im Gefolge der Zypernkrise als „Institution“ (Teil des Staates) gegen das „Militär als Regierung“ (Teil des Regimes) handelte, als die Stabschefs der Streitkräfte beschlossen, die politische Macht an eine Zivilregierung zurückzugeben. Damit distanzieren sich die Spitzen des griechischen Militärs von dem in Auflösung befindlichen Regime, stellten die militärisch-institutionelle Kontrolle über die politische Hierarchie der Junta her und neutralisierten erfolgreich die Machtbasis der Regime-„hard-liners“ um Brigadegeneral Demetrios Joanides. Gefangen in einer schweren Legitimationskrise, ohne zuverlässige Bündnispartner unter den konservativen politischen Eliten und bar jeder Unterstützung aus der Bevölkerung verloren die Militärs dennoch rasch jeden Einfluß auf den Fortgang des Demokratisierungsprozesses. Spätestens als der aus Militärs und konservativen Politikern bestehende Notstandsrat Konstantin Karamanlis aus dem Pariser Exil zurückrief und mit der Bildung einer Übergangsregierung betraute, entglitt dem Militär die politische Macht.

Als charismatischer Führer der antikommunistischen Rechten während der fünfziger Jahre bot Konstantin Karamanlis den Pragmatikern (soft-liners) des Militärs und dem rechtskonservativen Lager scheinbar die Aussicht, die außenpolitische Krise zu lösen und gleichzeitig zu den Zuständen der konservativ „gelenkten Demokratie“ der fünfziger Jahre zurückzukehren. In Karamanlis' gradualistischer Übergangsstrategie überwogen jedoch bald die Elemente des politischen Wandels jene der Kontinuität. So wurden unverzüglich alle politischen Parteien einschließlich der KP wieder zugelassen. Damit konnte sich die seit dem Ende des Bürgerkrieges verbotene Kommunistische Partei zum ersten Mal wieder legal politisch betätigen. Schon im November 1974 wurden die ersten Parlamentswahlen abgehalten. Im Dezember wurde Griechenland nach einem Referendum zur Repu-

<sup>7)</sup> Vgl. Dieter Nohlen, Parlamentarismus in Spanien in verfassungsrechtlicher Perspektive, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1988) 3, S. 373.

<sup>8)</sup> Vgl. Kenneth Maxwell, Regime Overthrow and the Prospect for Democratic Transition to Portugal, in: G. O'Donnell et al. (Anm. 1), S. 109–137; Rainer Eisfeld, Sozialistischer Pluralismus in Europa. Ansätze und Scheitern im Falle Portugals, Köln 1984, S. 36 ff.

<sup>9)</sup> Zur Unterscheidung von Staat und Regime vgl. Robert Fishman, Rethinking State and Regime: Southern Europe's Transition to Democracy, in: World Politics, (1990) 3, S. 433.

<sup>10)</sup> Alfred Stepan, Path toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations, in: G. O'Donnell (Anm. 1), S. 72 f.

blik erklärt und im Februar 1975 der Prozeß gegen die drei Hauptverantwortlichen des Militärputsches von 1967 eröffnet. Schon ein halbes Jahr nach dem Zusammenbruch des autoritären Regimes waren alle zentralen institutionellen Arrangements eines demokratischen Systems konstituiert. Die „erste genuine politische Demokratie in Griechenland“<sup>11)</sup> begann sich zu etablieren. Damit war die erste Übergangsphase zur Demokratie deutlich schneller beendet und die Phase der demokratischen Konsolidierung rascher eingeleitet als in Portugal und Spanien, wo die ersten demokratischen Wahlen erst rund zwei Jahre nach dem Ende des autoritären Regimes, bzw. Francos Tod, abgehalten wurden.

## 2. Die Konsolidierung der Demokratien

Diese Konsolidierung beginnt bereits vor Abschluß der Übergangsphase zur Demokratie. Beide Phasen überlappen sich und lassen sich in der Realität nicht immer exakt voneinander trennen. Dennoch ist es plausibel, vom Ende der Transition zu sprechen, wenn die im Regimeübergang entstandenen ad hoc-Verhaltensmuster in stabile Strukturen überführt worden sind, wenn die Zulassung von politischen Akteuren und der Ablauf von politischen Entscheidungen bestimmten allgemeinen Regeln unterworfen ist. Dies heißt, daß ein für die Demokratie unverzichtbares prozedurales Minimum etabliert sein muß: die geheime Wahl, universelles Stimmrecht, regelmäßige Wahlen, Parteienwettbewerb, Organisationsfreiheit, Verantwortlichkeit und Kontrolle der Exekutive. Inwieweit und in welcher Form sich diese prozeduralen und institutionellen Minima in den drei Ländern konsolidiert haben, soll auf zwei zentralen Ebenen gezeigt werden:

- der Ebene der territorialen Repräsentation (Parteien, Parteiensystem, Regierungsbildung);
- der Ebene der funktionalen Repräsentation (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, industrielle Beziehungen).

### a) Die Parteiensysteme

Die neuen Verfassungen Spaniens (Art. 6) und Portugals (Art. 3.3) verpflichten die Parteien auf demokratische Grundsätze. Eine vergleichbar präzise Regelung ist in der griechischen Verfassung nicht zu finden. Trotz dieser unterschiedlichen konstitutionellen Regelung haben sich in den Parteiensystemen der drei Länder einige Gemeinsamkeiten herausgebildet, die auf eine demokratische Konsolidierung hindeuten. Drei zentrale Indikatoren sollen dies verdeutlichen: Fragmentierung des Partei-

<sup>11)</sup> Nikiforos Diamandouros, *Regime Change and the Prospects for Democracy in Greece: 1974–1983*, in: G. O'Donnell et al. (Anm. 1), S. 173.

ensystems, ideologische Polarisierung im Parteiensystem, volatility (Wählerfluktuation)<sup>12)</sup>.

*Fragmentierung:* Dieser Indikator mißt die Zahl der Parteien, gewichtet nach ihren Stimmenanteilen<sup>13)</sup>. In der Stabilitätsbeurteilung demokratischer Systeme gelten, nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen in Weimar und der IV. Französischen Republik, hohe Fragmentierungsindices der Parteiensysteme als destabilisierend. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie mit anderen Indikatoren, wie ideologischer Polarisierung und häufigen Regierungswechseln, verbunden sind<sup>14)</sup>. Der Fragmentierungsindex in Portugal und Spanien bewegt sich im Durchschnitt der 18 westeuropäischen Länder. In Griechenland liegt er gar deutlich darunter. Im Verlauf der Konsolidierung der Parteiensysteme in den achtziger Jahren ging überdies die Fragmentierung in allen drei Ländern zurück (vgl. Tabelle 1).

**Tabelle 1: Fragmentierungsindex der Parteiensysteme**

	1973–1988	1980–1988
Griechenland	65,3	62,1
Portugal	71,5	71,4
Spanien	74,2	71,5
Westeuropa (Durchschnitt: 18 Länder)	72,0	72,8

Quelle: Klaus Armingeon, *Sozialdemokratie am Ende?*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaften*, (1989) 4, S. 344.

Eine weitere demokratiestabilisierende Tendenz lassen diese aggregierten Zahlen nicht sofort erkennen: Mehrheitlich nämlich bevorzugte die Wählerschaft — insbesondere in Spanien, mit Abstrichen aber auch in Portugal — die beiden großen Mitte-Rechts- oder Mitte-Links-Parteien. Diese Tendenz zur Mitte brachte in Spanien die liberal-konservative Partei UCD von 1977–1982 in die Regierung. Als die UCD völlig zerfiel und die gemäßigte Sozialistische Partei (PSOE) in die Mitte des Parteienspektrums rückte, wurde sie dafür von den Wählern belohnt und zur unangefochtenen Regierungspartei der achtziger Jahre.

Dasselbe gilt auch für Portugal — nur in umgekehrter Reihenfolge. Der gemäßigt sozialdemokratische Partido Socialista war die dominierende Partei in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre. Er verschloß

<sup>12)</sup> Zur Parteiensystemforschung vgl. Giovanni Sartori, *Party and Party Systems*, Cambridge 1976.

<sup>13)</sup> Vgl. Douglas Rae, *A Note on the Fractionalization of some European Party Systems*, in: *Comparative Political Studies*, (1968) 1, S. 413–418.

<sup>14)</sup> Vgl. G. Sartori (Anm. 12).

sich dort jedoch im Krisenmanagement der Austeritätspolitik und sank in der Wählergunst unter 30 Prozent. Trotz eines elektoralen Zwischenhochs (1983: 36,1 Prozent) mußten die portugiesischen Sozialisten den neoliberalen Sozialdemokraten (Partido Social Democrata) die Führung der Regierung und der portugiesischen Politik in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre überlassen. In Griechenland vereinigten die beiden großen Parteien Nea Dimokratia (ND) und die sozialistische PASOK im Durchschnitt noch mehr Stimmen auf sich (1974–1990: 79,3 Prozent). Allerdings sind die politischen Distanzen zwischen der rechtskonservativen ND und der populistisch-sozialistischen PASOK deutlich größer als zwischen den beiden portugiesischen Parteien. Die Folge sind stärker polarisierte Auseinandersetzungen auf der Ebene der politischen Eliten und der breiten Wählerschaft, wie sie insbesondere in den Wahlkämpfen von 1989 und 1990 sichtbar wurden.

*Polarisierung und Antisystemparteien:* Die Polarisierung eines Parteiensystems läßt sich als die ideologische Distanz zwischen den relevanten linken und rechten Flügelparteien des Parteiensystems messen<sup>15</sup>). Dazu liegen jedoch für Griechenland, Portugal und Spanien in den achtziger Jahren keine vergleichbaren Daten vor. Deshalb soll hier zur Einschätzung der Polarisierung ein kurzer Blick auf die extreme Rechte und Linke geworfen werden. Die extreme antidemokratische Rechte war aufgrund der vorangegangenen autoritären Herrschaft in den drei jungen Demokratien zu diskreditiert, als daß sie politisch relevante Parteien hätte etablieren können. In Griechenland blieben rechtsradikale Parteien Splittergruppen, die weniger als 2 Prozent der Wähler auf sich vereinigen konnten. Lediglich 1977 erreichte die Nationale Formation (NF) 6,8 Prozent der Stimmen, um aber sofort danach im Verlauf der Polarisierung zwischen der sozialistischen PASOK und der konservativen Nea Dimokratia von letzterer absorbiert zu werden<sup>16</sup>).

In Portugal konnten rechtsextreme Parteien überhaupt nicht Fuß fassen. Verbliebene Reste der Salazar-Anhänger wurden in die rechtskonservative CDS integriert. Ähnliches gilt für Spanien, wo die extreme Rechte ohne parlamentarische Repräsentanz blieb, und sich die rechtsradikale Fuerza Nueva nur als eine blasse Inkarnation der frankistischen Bewegung erwies. Während der achtziger Jahre findet die parteipolitisch organisierte extreme Rechte in keinem der drei Länder eine den italienischen Neo-Faschisten (MSI) oder der französischen Front National vergleichbare Resonanz unter den Wählern.

Auch die kommunistische Linke entwickelte in den letzten 15 Jahren keine destabilisierende Wirkung auf die Demokratie. Die reformfreudig-eurokommunistische KP Spaniens (PCE) ließ sich in die Politik des demokratischen Konsenses in der Anfangsphase der Demokratisierung einbinden (Moncloa Pakte) und leistete damit einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der Demokratie. Danach rieb sie sich in Flügelkämpfen und Abspaltungen auf, sank in der Wählergunst von 10,5 Prozent (1979) auf zeitweise 3,9 Prozent (1982). Damit brachte sie sich in den achtziger Jahren selbst um ihre politische Wirkung. In Portugal und Griechenland konnten sich orthodoxe KPs unter der Führung der Altstalinisten Cunhal und Florakis ein stabiles Segment in der Wählerschaft ihrer Länder sichern. Doch obwohl die portugiesischen Kommunisten einen beachtlichen Einfluß auf die politische Entwicklung der ersten 20 Monate nach dem Regimewechsel ausübten, und obwohl sie 1983 in einer Listenverbindung 18,2 Prozent der Wählerstimmen erhielten, gelten sie seit 1976 als nicht koalitionsfähig und werden von den politischen Entscheidungszentren des Landes ferngehalten. Dasselbe gilt auch für die griechische KP (EKKE, exterior), die nur vereinzelt auf kommunaler Ebene staatlichen Entscheidungseinfluß gewinnen konnte. Eine Gefahr für die Demokratie stellen die KPs in keiner der drei jungen Demokratien dar.

*Wählerfluktuation (volatility):* Mit dem Konzept der volatility wird die Summe der Netto-Wählergewinne und Netto-Verluste der relevanten Parteien von Wahl zu Wahl gemessen. Eine geringe Wählerfluktuation gibt Hinweise auf den Grad der Konsolidierung des Parteiensystems.

Die durchschnittliche volatility-Rate in 16 westeuropäischen Ländern betrug im Zeitraum 1945–1984 10,6 Prozent<sup>17</sup>). Demgegenüber weisen die drei Untersuchungsländer von den ersten freien Wahlen Mitte der siebziger Jahre bis 1990 eine deutlich höhere Volatilität auf: Griechenland 17,1 Prozent, Portugal 18,5 Prozent, Spanien 23 Prozent<sup>18</sup>). Die Stabilität der Wählerbindung und damit die Konsolidierung der drei südeuropäischen Parteiensysteme ist infolge ihres jungen Alters erwartungsgemäß deutlich geringer ausgeprägt. Interessanter ist jedoch, ob in den drei Ländern Konsolidierungseffekte von den siebziger zu den achtziger Jahren zu messen sind. Hier zeigen die Daten, daß in Griechenland (1981–1990) die Netto-Wählerfluktuation mit 7,8 Prozent gar unter, in Spanien (1982–1989) mit 12,8 Prozent nur leicht über dem westeuropäischen Durchschnitt lag. Auch wenn zehn Jahre ein kurzer Untersuchungszeitraum sind, können den Parteiensystemen der bei-

<sup>15</sup>) Vgl. G. Sartori (Anm. 12).

<sup>16</sup>) Vgl. Nikolaus Wenturis, Griechenland und die EG, Tübingen 1990, S. 256.

<sup>17</sup>) Vgl. Jan-Eric Lane/Svante O. Ersson, Politics and Society in Western Europe, London 1987, S. 165.

<sup>18</sup>) Eigene Berechnungen.

den Länder zu Beginn der neunziger Jahre relativ stabile Strukturen attestiert werden. Allein in Portugal ist ein umgekehrter Effekt zu beobachten: Lag in den siebziger Jahren die durchschnittliche Volatilität bei erstaunlich niedrigen 13,4 Prozent, steigerte sich dies in den achtziger Jahren auf 23,6 Prozent. Dies ist weitgehend aus der Oszillation und dann dem starken Rückgang der sozialistischen Wählerstimmen sowie dem kometenhaften Aufstieg der (neoliberalen) Sozialdemokraten zu absoluten Wählermehrheiten in den achtziger Jahren zu erklären. In Portugal haben sich bisher noch am wenigsten feste Wähleridentifikationen mit den Parteien herausgebildet. Dies könnte in stabilen, verwurzelten Demokratien auch als Ausdruck von aufgeklärten, rationalem Wahlverhalten gedeutet werden<sup>19)</sup>. In jungen Demokratien aber erscheint die Interpretation plausibler, daß ein nicht konsolidiertes Parteiensystem in einem noch nicht fest verwurzelten demokratischen System durchaus destabilisierende Effekte erzeugen kann.

#### b) Regierungsbildung und Regierungsdauer

Diese Effekte kommen insbesondere dann zum Tragen, wenn es keine regierungsfähigen Mehrheiten oder nur instabile Regierungen von nur kurzer Lebensdauer gibt. Das Land mit der größten Wählerfluktuation – Portugal (1976–1990) – hatte die meisten Regierungen (zwölf) und die kürzeste durchschnittliche Kabinettsdauer (14 Monate). Damit liegt Portugal deutlich unter dem westeuropäischen Durchschnitt von 24 Monaten<sup>20)</sup>. Dies wurde neben den erheblichen Wählerfluktuationen durch ein fast lupenreines proportionales Wahl- und Stimmenverrechnungssystem begünstigt, das im Unterschied zu den „verstärkten Verhältniswahlssystemen“ Spaniens und Griechenlands keine „künstlichen“ parlamentarischen Mehrheiten erzeugen kann<sup>21)</sup>. Allerdings ging seit 1983 die Häufigkeit der Regierungswechsel in Portugal zurück und die Lebensdauer der Kabinette erhöhte sich. Durch dramatische Wählerverschiebungen begünstigt, konnten die Sozialdemokraten 1987 mit 50,2 Prozent der Wählerstimmen zum ersten Mal eine stabile Einparteienmehrheitsregierung in Portugal bilden.

In Griechenland amtierten von 1974 bis 1990 sechs Regierungen. Die durchschnittliche Kabinettsdauer von 30 Monaten lag damit deutlich über dem Schnitt in Westeuropa. Dies ist u. a. auf die sich seit

1977 abzeichnende bipolare Wettbewerbsstruktur des Parteiensystems und das „verstärkte Verhältniswahlssystem“ (bis 1986) zurückzuführen. Dieses Wahlsystem, das einen durchschnittlichen disproportionalen Verzerrungseffekt zwischen Wählerstimmen und Parlamentsmandaten von 7,6 Prozent (Spanien: 7,6 Prozent; Portugal: 3,3 Prozent) in den vergangenen Wahlen erzeugte<sup>22)</sup>, verschaffte über einen Mehrheitsbonus 1977 der ND (41,8 Prozent Wählerstimmen) sowie 1981 (48,1 Prozent) und 1985 (45,4 Prozent) der PASOK absolute parlamentarische Mehrheiten. Nach dem Abbau der wahlsystematischen Verstärkungsmomente in der Verfassungsrevision von 1986 hat die Instabilität der griechischen Regierungen in den letzten beiden Jahren deutlich zugenommen.

Griechenland hat seit Mitte 1989 drei Parlamentswahlen und drei Regierungswechsel mit unterschiedlichen Koalitionsformeln erlebt. Auch die seit Mai 1990 amtierende konservative Regierung verfügt mit 151 von 300 Parlamentsmandaten nur über eine hauchdünne Mehrheit. Dies zeigt, daß „institutional engineering“ durchaus politische Stabilität unterstützen kann. Spanien hat seit 1977 die stabilsten Regierungen in Südeuropa aufzuweisen. Wie in Griechenland liegt auch hier die durchschnittliche Kabinettsdauer bei 30 Monaten. Aber Spanien erlebte nur einmal einen vorzeitigen Regierungswechsel (1981) in einer laufenden Legislaturperiode. In den achtziger Jahren profitierten auch die spanischen Sozialisten von Verstärkungseffekten ihres Wahlsystems. 1982 (48,4 Prozent) und 1986 (44 Prozent) verwandelten sich ihre relativen Wählermehrheiten in ungefährdete absolute Parlamentsmehrheiten. Selbst 1989 erhielt der PSOE mit nur 39,6 Prozent der Wählerstimmen noch die Hälfte aller Parlamentsmandate.

Die Stabilität der Regierungen in Spanien und bis 1989 auch in Griechenland ist in demokratietheoretischer Hinsicht jedoch janusköpfig. Zum einen leistete sie einen Beitrag zur Konsolidierung der Demokratie und zur Kontinuität in der Regierungspolitik. Zum anderen wurde dies häufig mit der Unterordnung des Parlaments unter die Exekutive bezahlt. So hatten in den achtziger Jahren insbesondere die sozialistischen Einparteienregierungen in Griechenland und Spanien ihre Parlamentsfraktionen mit eiserner Disziplin organisiert und dadurch die Parlamente teilweise ihrer demokratischen Kontroll- und Initiativfunktionen beraubt<sup>23)</sup>. Eine

<sup>19)</sup> Vgl. Anthony Downs, *Die ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen 1968.

<sup>20)</sup> Der westeuropäische Durchschnitt ist aus 14 Ländern errechnet; Griechenland, Portugal und Spanien sind ausgeschlossen; vgl. Ian Budge/Hans Keman, *Parties and Democracy*, Oxford 1990, S. 160 f.

<sup>21)</sup> Vgl. Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem. Über die politischen Auswirkungen von Wahlsystemen*, Opladen 1989.

<sup>22)</sup> Vgl. Arend Lijphart et al., *A Mediterranean Model of Democracy? The Southern European Democracies in Comparative Perspective*, in: *West European Politics*, (1988) 1, S. 9.

<sup>23)</sup> Vgl. Ulrike Liebert, *Parliaments in the Consolidation of Democracy – a Comparative Assessment of Southern European Experiences*, in: Ulrike Liebert/Maurizio Cotta (Hrsg.), *Parliaments and Democratic Consolidation in Southern Europe*, London 1990, S. 261.

Entwicklung freilich, die den beiden Ländern mit vielen parlamentarischen Demokratien Westeuropas gemein ist.

Einen entscheidenden Test ihrer demokratischen Stabilität bestanden die drei Länder mit dem ersten richtungspolitischen Wechsel in der Regierungsverantwortung: in Portugal, als 1976 die gemäßigten Sozialisten nach den ersten zwei Jahren revolutionärer Mobilisierung die erste verfassungsmäßige Regierung bildeten, und in Griechenland, als mit der populistisch-sozialistischen PASOK 1981 zum ersten Mal nach dem Bürgerkriegstrauma eine linke Regierung die Macht übernahm. Von besonders hohem realpolitischen und symbolischen Wert für die Konsolidierung der spanischen Demokratie muß der Regierungswechsel von der bürgerlichen UCD auf die sozialistische PSOE (1982) angesehen werden. Nach dem vereitelten Putschversuch von Teilen des Heeres und der Guardia Civil (paramilitärisch organisierte Polizei) im Februar 1981 war dies ein entscheidender Schritt für die dennoch fortschreitende Normalisierung der Demokratie in Spanien.

### c) Arbeitsbeziehungen

Erwartungsgemäß dauerte die Stabilisierung der funktionalen Repräsentation bei den beiden großen Interessenverbänden von Kapital und Arbeit länger als die rasche erste Konsolidierung territorialer Repräsentationsstrukturen. Insbesondere die Herausbildung stabiler Verhandlungsmuster zwischen den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden erwies sich als schwierig und von vielfältigen Konflikten durchsetzt<sup>24</sup>). Die industriellen Beziehungen sind in den drei südeuropäischen Ländern auch zu Beginn der neunziger Jahre dezentralisiert, organisatorisch fragmentiert und von ideologischen Konflikten durchzogen. Damit sind sie dem syndikalistischen Typ der Arbeitsbeziehungen zuzurechnen<sup>25</sup>).

In Portugal gibt es seit 1978 zwei heftig miteinander konkurrierende Gewerkschaftsverbände, von denen die größere CGTP-IS (1,15 Mio. Mitglieder) eng mit der kommunistischen Partei verbunden ist, während die UGT (1 Mio. Mitglieder) der sozialistischen und der sozialdemokratischen Partei nahesteht. Auch bei den Arbeitgebern gibt es interne regionale (Lissabon, Porto) und sektorale Differenzierungen (Industrie, Handel, Landwirtschaft), die sich bis in die Dachverbände durchziehen<sup>26</sup>). Eine noch stärkere richtungspolitische Fragmentierung der Gewerkschaftsbewegung findet sich in Spanien. Dort konkurrieren nicht nur die kommunistischen

Arbeiterkommissionen (CC.OO.) mit der seit Beginn der achtziger Jahre etwa gleichstarken sozialistischen UGT, sondern es haben sich auch kleinere konservative und linksradikale sowie regionalistisch/autonomistische Gewerkschaften, etwa im Baskenland, Galizien und im agrarischen Andalusien, etabliert<sup>27</sup>). Demgegenüber steht mit der CEOE seit 1977 ein zentraler Arbeitgeberverband, der zwar mit einem Organisationsgrad von 80 Prozent zur quasi monopolistischen Interessenorganisation der Unternehmer wurde, dessen Durchsetzungsfähigkeit gegenüber den eigenen Mitgliedern jedoch relativ gering ist.

Organisatorisch zersplittert und von parteipolitischen Konflikten durchzogen ist auch die griechische Gewerkschaftsbewegung<sup>28</sup>). Zwar ist sie nach dem Prinzip einer Einheitsgewerkschaft organisiert, doch diese Einheit wird gleich mehrfach gebrochen: durch die Konkurrenz von berufsständischen Organisationen und Industrie-Gewerkschaften, durch rund 4 000 Einzelgewerkschaften sowie durch die richtungspolitische Pluralität innerhalb des größten gewerkschaftlichen Dachverbandes GSEE. Nicht weniger als fünf politische Strömungen kämpfen dort um Macht und Einfluß. Bezeichnend für die traditionell extensiven Eingriffe des Staates in die inneren Belange der Gewerkschaftsführung ist, daß die politische Mehrheit in der Gewerkschaftsführung bis 1989 jeweils mit der Couleur der Regierungspartei identisch ist. Eher als Gegner denn Verhandlungspartner steht den Gewerkschaften der Verband der griechischen Industrie (SEV) gegenüber. Er vertritt nur etwa ein Drittel aller Arbeitgeber in der Industrie und besitzt wenig Durchsetzungsfähigkeit gegenüber seinen einzelnen Mitgliedern.

Insgesamt sind die syndikalistischen Arbeitsbeziehungen in Griechenland, Spanien und Portugal jenen Frankreichs und Italiens ähnlich, nicht jedoch den zentralisierten kooperativen oder gar neokorporatistischen Verhandlungssystemen der meisten westeuropäischen Länder. Nun sind kooperative und zentralisierte oder gar neokorporatistische Verhandlungssysteme industrieller Beziehungen keineswegs per se demokratischer als syndikalistische. Auf die hohen demokratiethoretischen Kosten der von der gewerkschaftlichen Basis notwendigerweise abgehobenen korporatistischen Verhandlungsmechanismen hat Claus Offe aufmerk-

<sup>27</sup>) Vgl. Roland Schütz, Gewerkschaften in Spanien 1976 bis 1986: Die armen Verwandten der Demokratie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1988) 3, S. 354–365.

<sup>28</sup>) Vgl. Theodore Katsanevas, Trade Unions in Greece, Athen 1984; Rossetos Fakiolas (Hrsg.), Interest Groups: An Overview, in: Kevin Featherstone/Dimitrios Katsoudas (Hrsg.), Political Change in Greece, London–Sidney 1987, S. 174–188; Nikolaus Wenturis, Die griechischen Gewerkschaften, in: Hans Rühle/Hans-Joachim Veen (Hrsg.), Gewerkschaften in den Demokratien Westeuropas, Paderborn u. a. 1983, S. 363–427.

<sup>24</sup>) Vgl. Beate Kohler-Koch, Politischer Umbruch in Südeuropa, Bonn 1981.

<sup>25</sup>) Vgl. Klaus von Beyme, Der Neokorporatismus – neuer Wein in alte Schläuche, in: Geschichte und Gesellschaft, 1984 (10), S. 211–233.

<sup>26</sup>) Vgl. M. Dauderstädt (Anm. 4), S. 447.

sam gemacht<sup>29</sup>). Zudem besitzen die Spitzenverbände von Kapital und Arbeit auch in neokorporatistischen Systemen kein demokratisch ausreichend legitimiertes Mandat für ihre direkte Mitbestimmung der staatlichen Wirtschaftspolitik. Für Demokratien jedoch, die sich noch in der Konsolidierungsphase befinden, lassen sich aus einer funktionalistischen Perspektive begründete Gegenüberlegungen formulieren: Neokorporatistische Arrangements entlasten die Arena staatlichen Handelns von polarisierenden politischen Konflikten in der Verteilungsfrage. Sie koordinieren die gegensätzlichen Interessen von Kapital und Arbeit unter weitgehender Ausschaltung von Arbeitskonflikten und tragen so zu wirtschaftlichen Erfolgen bei, die sich wiederum stabilisierend auf noch nicht gefestigte Demokratien auswirken. In syndikalistisch strukturierten Arbeitsbeziehungen geschieht im Regelfall das Gegenteil: Verteilungspolitische Konflikte werden nicht deeskaliert, sondern werden von der Arena der Parteien in die Arena der industriellen Beziehungen und vice versa getragen, verschränken sich dort, werden verstärkt und führen zu konfliktreicheren industriellen und politischen Beziehungen. Dies wirkt sich nicht nur negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung aus, sondern polarisiert auch die politischen Lager.

Gegen alle theoretischen und empirischen Argumente der Neokorporatismusforschung entwickelten sich in bestimmten Phasen der demokratischen Konsolidierung in Spanien und Portugal eine Reihe von Wirtschafts- und Sozialpakten zwischen Kapital, Arbeit und Staat. Insbesondere in Spanien waren die kommunistischen CC.OO. und die sozialistische UGT bereit, in einer Serie von Pakten (1977/78–1986) mit Staat und Unternehmern Lohn- und Streikzurückhaltung zu garantieren, um die noch fragilen demokratischen Institutionen in einer tiefen Wirtschaftskrise zu stabilisieren. 1986 weigerten sich die Gewerkschaften, weitere Abkommen zu unterzeichnen, da weder die Regierung ihre wirtschafts- und sozialpolitischen Verpflichtungen, noch der Unternehmerverband seine Zusage hinsichtlich der Schaffung von Arbeitsplätzen im ausgehandelten Umfang erfüllt hatten<sup>30</sup>). Zeitlich umgekehrt verlief die Entwicklung in Portugal. In der prekären Phase der Demokratisierung von 1974 bis 1977 übte der kommunistisch dominierte Gewerkschaftsverband (GTP-IS) weder lohnpolitische Mäßigung noch Streikzurückhaltung, sondern verschärfte an der Seite der KP die Klassenauseinandersetzungen. Seit Mitte der achtziger Jahre jedoch

kommen im Kontext einer relativ konsolidierten Demokratie immer wieder konzertierte Aktionen zwischen den Gewerkschaften (CGTP-IS, UGT), den Unternehmerverbänden und der Regierung zustande, so daß portugiesische Gewerkschaftsforscher schon voreilig vom Neokorporatismus in Portugal sprachen<sup>31</sup>). In Griechenland kam es zu keinen vergleichbaren bi- oder trilateralen Abkommen. Pakte zur Stabilisierung des Demokratisierungsprozesses standen nie zur Debatte. In ihrer Zersplitterung, dem Selbstausschluß und der Fremdausgrenzung der Gewerkschaften von jeder gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung und Mitverantwortung stellen die Arbeitsbeziehungen in Griechenland einen ökonomisch dysfunktionalen und politisch destabilisierenden Faktor im demokratischen System Griechenlands dar, wie nicht zuletzt die Streikwelle des Jahres 1990 zeigte.

#### *d) Die neuen Demokratien im Vergleich*

Die Konfiguration von Parteiensystem, Regierungsstabilität und industriellen Beziehungen alleine vermag die Konsolidierung von Demokratien keineswegs vollständig zu erklären. Um einer institutionalistischen Verkürzung zu entgehen, müßten stärker gesellschaftliche Faktoren mit berücksichtigt werden. An erster Stelle wäre hier sicherlich die Entwicklung der politischen Kultur zu nennen. Auch Phänomene wie personalistischer oder staatlich-organisierter Massenklientelismus müßten unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten beurteilt werden. Trotz dieser Defizite in der Analyse läßt sich anhand der drei untersuchten zentralen politischen Bereiche dennoch die These erhärten, daß die politischen Systeme Griechenlands, Spaniens und Portugals sich „europäisiert“ haben und keine substantiellen Unterschiede zu westlichen politischen Systemen aufweisen, die den fortgeschrittenen Grad demokratischer Konsolidierung in Frage stellen könnten. Nachdem über konstitutionelle Reformen in den achtziger Jahren zudem semipräsidentielle Elemente der Regierungssysteme Portugals und Griechenlands revidiert wurden, unterscheiden sich die Regierungssysteme der drei Länder auch institutionell kaum mehr vom Normaltypus des parlamentarischen Regierungssystems in Westeuropa. Berücksichtigt man allerdings auch den zeitlichen Verlauf der Konsolidierungsprozesse, erhält Griechenland zweifellos die schlechtesten Noten. Obwohl dort die demokratische Konsolidierung am schnellsten eingeleitet werden konnte, zeigte zu Ende der achtziger Jahre die Verschränkung von sich verschärfender politischer Polarisierung, prekären parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen, konfliktreichen, kaum steuerbaren industriellen Beziehungen, öffentlicher Korruption und staatlichem Massenklientelismus, daß demokratische Konsolidierung nicht linear verläuft, sondern auch Rückschläge erleiden kann.

<sup>29</sup>) Claus Offe, Korporatismus als System nichtstaatlicher Makrosteuerung? Notizen über seine Voraussetzungen und demokratischen Gehalte, in: *Geschichte und Gesellschaft*, (1984) 10, S. 234–256.

<sup>30</sup>) Vgl. Wolfgang Merkel, Sozialdemokratische Politik in einer postkeynesianischen Ära? Das Beispiel der sozialistischen Regierung Spaniens (1982–1988), in: *Politische Vierteljahresschrift*, (1989) 4, S. 629–654.

<sup>31</sup>) Vgl. M. Dauderstädt (Anm. 4), S. 447.

## II. Modernisierungswettbewerb und strukturelle Abhängigkeit

Nach 15 Jahren des Regimewandels und der demokratischen Konsolidierung haben sich Portugal, Griechenland und Spanien im Europa der liberaldemokratisch verfaßten politischen Systeme etabliert. Von einer ähnlich erfolgreichen Integration ihrer Volkswirtschaften in den europäischen Markt (und in den Weltmarkt) sind die drei Länder jedoch noch ein erhebliches Stück entfernt. Zwar wurde die Herausforderung angenommen, und alle drei Länder haben sich — wenn auch mit unterschiedlicher Entschlossenheit, Strategie und unterschiedlichem Erfolg — auf einen Modernisierungswettbewerb mit den hochentwickelten Ökonomien Westeuropas eingelassen. Freilich erinnert manches an den berühmten Wettlauf zwischen dem Hasen und dem Igel. Dies soll unter teilweise Verzicht auf eine Differenzierung der drei Länder untereinander kurz erläutert werden.

Die wirtschaftliche Entwicklung und Modernisierung hat, in absoluten Zahlen gemessen, seit 1975 zweifellos Fortschritte zu verzeichnen, der relative Abstand zu den übrigen Ländern der EG ist jedoch nach wie vor unverändert groß (vgl. Tabelle 2).

**Tabelle 2: Zivile Beschäftigung nach Wirtschaftssektoren**

	Landwirtschaft	Industrie	Dienstleistungen
<b>Griechenland</b>			
1977	28,4 %	30,3 %	41,3 %
1987	27,0 %	28,0 %	45,0 %
<b>Portugal</b>			
1977	32,5 %	33,1 %	34,4 %
1987	22,2 %	34,9 %	42,9 %
<b>Spanien</b>			
1977	20,7 %	37,5 %	41,8 %
1987	15,1 %	32,3 %	52,5 %
<b>EG</b>			
1977	8,2 %	39,9 %	51,9 %
1987	8,0 %	32,9 %	59,1 %

Quelle: Eurostat 1978 (vergleichbare Daten für Griechenland und Portugal sind erst ab 1977 erhältlich), 1989.

Die Daten zeigen, daß der Strukturwandel der drei Länder vom primären zum sekundären und tertiären Sektor häufig überschätzt wird. Während er in Portugal und Spanien von 1977 bis 1987 forciert verlaufen ist, stagnierte der Wandel in Griechenland weitgehend. Aber selbst Spanien, das am weitesten entwickelte Land, zeigt mit seinem ausgeprägten Agrarsektor immer noch ein deutlich ab-

weichendes Profil vom Durchschnitt der EG-Länder. Darüber hinaus ist der beachtliche Umfang des Dienstleistungsbereiches in den drei Südländern keineswegs als Modernisierungsindikator zu interpretieren, da er — abweichend zu den hoch entwickelten Ökonomien — stärker ineffiziente, unproduktive und parasitäre Segmente aufweist. Dennoch nähert sich die sektorale Gliederung der Wirtschaft insbesondere in Portugal und Spanien schrittweise an „europäische“ Werte an. Dies gilt jedoch nicht für den aussagekräftigeren, zentralen Entwicklungsindikator des Bruttoinlandsprodukts (BIP) pro Kopf (vgl. Tabelle 3).

**Tabelle 3: Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (in ECU zu den jeweiligen Preisen und Kaufparitäten)**

	1975	1980	1985	1988
Griechenland	2 344	4 333	7 205	8 619
Portugal	1 778	3 464	6 617	8 553
Spanien	3 285	5 479	9 111	11 821
EG-Durchschnitt	4 201	7 703	12 684	15 828
EG-Durchschnitt (ohne G, P, S)	4 275	6 979	14 426	16 369

Quelle: Eurostat 1982; 1987

1975 betrug dieses im Durchschnitt der drei Südländer 58,8 Prozent des EG-Durchschnittes, 1980: 57,4, 1985: 60,3 und 1988: 61,0. In 14 Jahren hat sich das pro Kopf erwirtschaftete Inlandsprodukt der Südländer nur um 2,2 Prozent dem EG-Durchschnitt angenähert. Berücksichtigt man, daß nach 1980/86 die drei unterentwickelten Neumitglieder den Gesamtdurchschnitt der Europäischen Gemeinschaft gegenüber 1975 relativ gesenkt haben, hat sich der Abstand zwischen den führenden Volkswirtschaften Westeuropas und der südeuropäischen Peripherie gar vergrößert (siehe Tabelle 3: EG-Durchschnitt ohne G, P, S). Bestätigt und differenziert werden diese Ergebnisse durch die BIP-Zuwachsraten pro Beschäftigten. Hier zeigt sich ein deutlicher Unterschied zwischen Portugal und Spanien einerseits und Griechenland andererseits. Während Griechenland in der Periode 1973 bis 1988 deutlich unter dem EG-Mittelwert liegt, erzielten die beiden iberischen Länder Produktivitätszuwächse deutlich über dem EG-Durchschnitt<sup>32)</sup>.

Bei anderen klassischen Modernisierungsindikatoren gibt es zwar eine langsame Annäherung an eu-

<sup>32)</sup> Vgl. OECD Historical Statistics 1960—1988, Paris 1990, S. 49.

ropäische Standards. Aber auch hinsichtlich der Analphabetenquote, der Säuglingssterblichkeit, der Telephonanschlüsse und der Ausgaben für Forschung und Entwicklung rangieren Griechenland, Portugal und Spanien im EG-Vergleich auf den letzten Plätzen. Nun ließe sich die These vertreten, dies sei ein Durchgangsstadium und die drei Länder würden ihren Entwicklungsrückstand aufholen und sukzessive an das Niveau der hochentwickelten westeuropäischen Staaten anschließen. Dagegen spricht jedoch manches: Zunächst die Tatsache, daß sich gemessen am zentralen Vergleichsmaßstab (BIP pro Kopf) die Entwicklungsdifferenz weder in den letzten 30 noch 15 Jahren verringert hat. Die Gründe dafür sind vor allem in der kaum gelungenen Integration der drei Länder in die internationale Arbeitsteilung des Weltmarktes zu suchen<sup>33</sup>). Denn trotz höherer Wachstumsraten als alle anderen OECD-Länder während der sechziger Jahre hat sich nichts an der strukturellen Abhängigkeit der drei Länder von den dominanten Ökonomien geändert. Im Gegenteil: Die technologische Abhängigkeit ist gewachsen, die Kapitalgüterindustrie ist nach wie vor schwach, die sektorale Kohärenz gering, die reale Einkommensentwicklung von außenwirtschaftlichen Faktoren wie ausländischen Direktinvestitionen, Tourismus und Handel bestimmt. In der transnationalen Kapitalzirkulation sind Griechenland, Portugal und Spanien Nehmer- und nicht Geberländer. Im Vergleich zu der kapitalintensiven Produktion der Länder des ökonomischen „Zentrums“ ist das Segment der arbeitsintensiven Produktion noch zu umfangreich. Und trotz der infolge des niedrigeren Lohnniveaus partiell vorhandenen komparativen Kostenvorteile bei weniger entwickelten Gütern macht die Export-Import-Struktur Portugal und Griechenland nach wie vor zu Opfern des Güterausstausches (terms of trade). Exportiert werden vornehmlich jene einfacheren Niedriglohnprodukte (Nahrungsmittel, Textil, Bekleidung, Schuhe etc.), aus denen sich die fortgeschrittenen Industrienationen sukzessive zurückgezogen haben<sup>34</sup>). Spanien scheint immer mehr eine intermediäre Position zwischen der südeuropäischen Peripherie und den EG-Kernländern einzunehmen. Es hat sich stärker von Produktionen mit niedriger Technologie, geringem Kapitaleinsatz und unqualifizierter Arbeit zu kapitalintensiveren Industrien mit Standardtechnologie (Chemie, Stahl, Metallverarbeitung, Autos) entwickelt. Es bleibt aber relativ schwach im Hochtechnologiebe-

<sup>33</sup>) Vgl. Giovanni Arrighi (Hrsg.), *Semiperipheral Development: The Politics of Southern Europe in the Twentieth Century*, Beverly Hills 1985; Alain Lipietz, *Peripheral Fordism in Southern Europe*, in: ders. (Hrsg.), *Mirages and Miracles. The Crises of Global Fordism*, London 1987, S. 113–130; Otto Holman, *Semiperipheral Fordism in Southern Europe*, in: *International Journal of Political Economy*, (1987–88) 4, S. 11 bis 55.

<sup>34</sup>) Vgl. Ray Hudson/Jim Lewis (Hrsg.), *Uneven Development in Southern Europe*, London–New York 1985, S. 35.

reich<sup>35</sup>). So kann auch Spanien sich der Logik des Wettlaufes zwischen Hase und Igel nicht entziehen. Zwar erreichte es in den vergangenen Jahrzehnten durch beachtliche Entwicklungsschübe immer wieder einen neuen Stand der ökonomischen Entwicklung, den aber hatten die hochentwickelten Ökonomien des Weltmarktes auf dem Weg in eine neue Entwicklungsphase schon wieder verlassen.

Sieht man einmal von dem Paradox ab, daß die südeuropäische Peripherie sich zur Vollendung der industriellen Moderne anschickt, während die fortgeschrittensten Gesellschaften gerade mit deren Aporien, Fallen und Risiken zu kämpfen haben, bleiben erhebliche Zweifel, daß die drei Länder überhaupt die Fähigkeit besitzen, um einen tragfähigen Modernisierungskonsens dauerhaft etablieren zu können. Außenwirtschaftliche und binnengesellschaftliche Restriktionen dürften sich gleichermaßen hemmend auf den südeuropäischen Modernisierungswettbewerb auswirken<sup>36</sup>). Die relative Schwäche insbesondere der Märkte Griechenlands, aber auch Portugals und mit weiterer Einschränkung auch Spaniens wird komplementiert von einer relativen Schwäche der zivilen Gesellschaft und des Staates. Vereinfacht läßt sich folgende Kausalkette des Ineinandergreifens von ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Faktoren erkennen: Die Marktschwäche drückt sich in einer geringen Bedeutung des Kapitalgütersektors und niedriger Produktivität aus; dies zieht einen geringen Ausbildungsgrad der Arbeiterschaft und niedrige Löhne nach sich; das wiederum birgt die Gefahr sozialer Konflikte und inflationärer Risiken; diese Problemkonstellation trifft auf ein System von industriellen Beziehungen, das organisatorisch fragmentiert, ideologisch polarisiert und kaum zu längerfristigen Konzertierungspolitiken fähig sein dürfte; dem Staat, der als drittes Steuerungsmedium Markt- und Gesellschaftsversagen zumindest teilweise kompensieren könnte, sind in vielfältiger Weise die sowieso nicht sehr „effizienten Hände“ gebunden, denn der hohe Verflechtungsgrad der Weltwirtschaft und die starke außenwirtschaftliche Abhängigkeit Griechenlands, Spaniens und Portugals verhindern weitgehend eine national eigenständige makroökonomische Steuerung; darüber hinaus nehmen seit 1981 bzw. 1986 die staatlichen Steuerungsoptionen durch die fortschreitende Übertragung nationaler Prärogativen auf die EG weiter ab.

Dennoch bestehen erhebliche Zweifel, ob sie der Größe der Anpassungsprobleme dort überhaupt gerecht werden können.

<sup>35</sup>) Vgl. Robert C. Hine, *Customs Enlargement and Adjustment: Spains Accession to the European Community*, in: *Journal of Common Market Studies*, (1989) 1, S. 11.

<sup>36</sup>) Vgl. zu Spanien: Wolfgang Merkel (Anm. 39); zu Portugal: M. Dauderstädt (Anm. 4); zu Griechenland: Panos Kasakos, *Entwicklungsprobleme und wirtschaftspolitische Optionen im Griechenland der achtziger Jahre*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 14–15/88, S. 36–46.

### III. Ökonomische Kosten und Nutzen der EG-Mitgliedschaft

Betrachtet man die Europäische Gemeinschaft unter dem Aspekt einer Zollunion, sind zwei Elemente von besonderer Bedeutung: der vollkommene Abbau der Zollschränken zwischen den Mitgliedsstaaten und eine gemeinsame Zollpolitik gegenüber Drittländern. Dies hat die Wirkung einer Liberalisierung des Handels im Inneren der Gemeinschaft und einer Diskriminierung des Handels mit der Außenwelt. Ob in einer solchen Zollgemeinschaft handelsweiternde oder handelsumlenkende Effekte auftreten, steht a priori nicht fest<sup>37)</sup>. Dies hängt vielmehr davon ab, ob es gelingt, Produktionen von kostenintensiven Regionen einiger Mitgliedsstaaten in kostengünstigere Standorte anderer Mitgliedsländer zu verlegen. Geschieht dies, wird die Produktion nach der Theorie der komparativen Kostenvorteile effizienter unter den Mitgliedern reorganisiert. Die daraus entstehenden positiven Effekte müssen jedoch mit den negativen saldiert werden, die dadurch entstehen, daß mitunter kostengünstigere Produkte aus Drittländern aufgrund der Zollschränken durch kostenunünstigere Waren innerhalb der Zollunion ersetzt werden müssen. Die Produktion verschiebt sich dann zu einem weniger effizienten Standort<sup>38)</sup>. Entstehen für die Gemeinschaft wohlfahrtssteigernde Effekte, was für die EG als Ganzes nach 1993 zweifellos zu erwarten ist, ist noch nichts über die Symmetrie ihrer internen Verteilung entschieden. Diese theoretischen Überlegungen zu den Effekten einer Zollunion lassen sich auch auf die Problematik der EG-Süderweiterung für die neuen Mitgliedsländer beziehen. Analog wäre zu fragen, ob der Beitritt von Griechenland, Portugal und Spanien zu der „Zollunion“ EG wohlfahrtssteigernde Effekte für diese Länder gehabt hat, oder profitierten vor allem deren Handelspartner in der Gemeinschaft? Bei der Beantwortung dieser Fragen sollen kurz- und langfristige Effekte berücksichtigt werden. Als kurzfristige Wirkungen lassen sich die Entwicklung der Handelsbilanzen und Nettotransfers zwischen der EG und den neuen Mitgliedsländern unterscheiden. Langfristige Effekte betreffen fundamentale dynamische Faktoren für das Wirtschaftswachstum, wie Produktivitätszuwächse, Anlageinvestitionen und Rationalisierungseffekte<sup>39)</sup>.

Der Übergang von einer protektionistisch abgeschirmten in eine offene Wirtschaft zwang zu einer grundsätzlichen Revision der Handelspolitik vor allem in Spanien, mit Einschränkung aber auch in Portugal (vormals EFTA-Mitglied) und Griechen-

land (seit 1962 EWG-assoziiert). Als besonders problematische Integrationsbarrieren erwiesen sich dabei die starke Zersplitterung der Produktionskapazitäten, die veralteten Kapitalstöcke sowie ineffiziente staatliche Monopole und private Oligopole<sup>40)</sup>, die hinter den einstigen Schutzmauern protektionistischer Abschottung und hoher Staatszuschüsse überleben konnten. Die EG war sich durchaus der erheblichen Integrationsprobleme bewußt, die sich zwangsläufig aus dem Zusammenschluß der industriell hochentwickelten europäischen Kernländer mit den strukturschwachen Staaten des Südens ergaben. Deshalb räumte sie in den Beitrittsverhandlungen den neuen Mitgliedern fünf- bis siebenjährige Übergangsfristen<sup>41)</sup> ein, in denen die Zollschränken der drei Staaten sukzessive abgebaut und die Zollabkommen der Gemeinschaft gegenüber Drittländern übernommen werden sollten. Gleichzeitig sollten gezielte Strukturhilfen aus den EG-Fonds für Regionale Entwicklung und für Soziales sowie aus dem Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft die Wettbewerbsfähigkeit der südeuropäischen Volkswirtschaften stärken. Eine Saldierung der Finanzbeiträge zum und Leistungen aus dem EG-Haushalt zeigt, daß alle drei Länder als Netto-Transferbezieher finanziell von ihrer EG-Mitgliedschaft profitieren (vgl. Tabelle 4).

**Tabelle 4: Finanzbeiträge und Leistungen aus dem EG-Haushalt (Nettosalden in Mio. ECU)**

	Griechenland	Portugal	Spanien
1982–85	4 041,2	—	—
1986	1 272,7	219,6	94,9
1987	1 536,5	389,6	276,1
1988	1 491,6	514,9	1 334,2
	8 342,0	1 124,1	1 705,2

Quelle: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 321 (11. 12. 1986, S. 178f.), C 316 (12. 12. 1989, S. 228f.).

Nach einem Beschluß von 1988 sollen die EG-Überweisungen an die drei Länder bis 1992 noch verdoppelt werden. Die Nettotransfers an die südeuropäische Peripherie werden also weiter steigen.

<sup>40)</sup> Vgl. Juergen B. Donges/Klaus-Werner Schatz, The Iberian Countries Facing EC Membership: Starting Conditions for Their Industry, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 121 (1985), S. 756–778; Bodo Freund, Spanien und Portugal – Industrieländer mit Strukturdefiziten, in: Praxis Geographie, (1987) 4, S. 36–44.

<sup>41)</sup> Für manche Agrarprodukte wurden zehnjährige Übergangsfristen eingeräumt.

<sup>37)</sup> Vgl. Joachim Fels, Trade Effects of Greece's Accession to the European Community, in: Journal of World Trade, (1988) 1, S. 98f.

<sup>38)</sup> Vgl. ebd.

<sup>39)</sup> Vgl. ebd., S. 99.

Die gestiegenen Nettotransfers aus der EG müssen zudem mit der Veränderung der Handelsbilanzen der drei Länder bis 1992 saldiert werden. Und hier ergibt sich ein vollkommen anderes Bild: Die Erwartung, daß der Abbau der Handelsbarrieren eine asymmetrische Wirkung auf die Handelsbilanzen der Gemeinschaft haben werde, traf tatsächlich ein. Das Verhältnis von Importen zu Exporten innerhalb der Gemeinschaft verschlechterte sich rapide zuungunsten der neuen Mitglieder. Dies hat zwei Gründe. Zum einen folgt hier die reale Entwicklung nur einer ökonomischen Schulweisheit, derzufolge wettbewerbsstärkere Volkswirtschaften ihre Produkte, da höherwertig und kostengünstiger, in weniger entwickelten Ländern schneller und massenhafter absetzen können als umgekehrt. Zum anderen hatte die EG über Vorzugsabkommen den Industrieprodukten der drei Länder den Zugang zum Gemeinsamen Markt schon vor deren Beitritt erheblich erleichtert, während die Zölle in diesen Ländern gegenüber EG-Waren weitgehend bestehen blieben. So exportierten Griechenland schon vor 1980 und Spanien und Portugal vor 1986 über 60 Prozent ihrer Manufakturwaren zollfrei auf die Märkte der Gemeinschaft<sup>42)</sup>. Nach dem Beitritt setzte synchron zur sukzessiven Absenkung der Zölle in den drei Ländern ein Importsog aus der EG ein, während die Exporte in die EG-Länder im Falle Portugals und Spaniens deutlich langsamer anstiegen und im Falle Griechenlands stagnierten und 1988 gar unter die Marge von 1984 fielen. Der Beitritt jedenfalls führte zu Handelsbilanzdefiziten (Spanien) oder verschärfte die schon vorher existierenden negativen Salden drastisch (vgl. Tabelle 5).

**Tabelle 5: Entwicklung der Intra-EG Handelsbilanz (in Mio. ECU)**

	Griechenland	Portugal	Spanien
1984	-2 572	- 255	+3 185
1985	-3 199	- 18	+2 626
1986	-3 076	- 667	- 635
1987	-3 070	-1 747	-2 978
1988	-3 576	-2 978	-5 276
1989		-3 440	-8 781

Quelle: Eurostat, Monatsbulletin der Außenhandelsstatistik, Jge. 1984-1990.

<sup>42)</sup> Vgl. Joachim Fels (Anm. 38), S. 99; R. Hine (Anm. 35), S. 9.

Zugespißt läßt sich formulieren, daß die drei Südländer bei den Sekundäreffekten der Integration (EG-Transfers) die Gewinner waren, bei den ökonomisch weit wichtigeren Primäreffekten (Import/Export-Entwicklung) zu den Verlierern zu rechnen sind<sup>43)</sup>.

Dennoch sind hier zwei differenzierende Einschränkungen angebracht. Spanien hat in den vergangenen Jahren zu einem weit größeren Anteil Investitionsgüter importiert als Portugal oder gar Griechenland. In diesem Sinne dürfte dort ein weit größerer Anteil der Importe als längerfristige Investition in die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der spanischen Wirtschaft betrachtet werden. Ob es aber selbst Spanien schafft, den sich in Südeuropa bisher bewahrheiteten Satz: „Die Liberalisierung stärkt vor allem die Starken“ zu durchbrechen, wird an den langfristigen Effekten der Integration zu messen sein. Wenngleich in Spanien unter den drei Ländern noch am ehesten die Voraussetzungen dafür bestehen und zweifellos auch erhebliche Modernisierungsfortschritte in den letzten fünf Jahren zu beobachten sind, ist der Zeitraum der EG-Mitgliedschaft bisher zu kurz, um eindeutige Aussagen treffen zu können. Für das schon seit zehn Jahren der Gemeinschaft angehörende Griechenland haben sich die Hoffnungen bisher nicht erfüllt. Weder hat der Konkurrenzdruck aus der EG zu den erhofften Rationalisierungseffekten (economies of scale) oder zu wettbewerbsfähigeren Unternehmen geführt, noch kam es zu einer sichtbaren Verminderung ökonomischer Risiko- und Unsicherheitsfaktoren, die allein zu einem ausgedehnten europäischen Investitionsengagement führen können. Der relativ kleine Markt Griechenland, wie im übrigen auch der Markt Portugal, läuft Gefahr, nicht von Direktinvestitionen zu profitieren, sondern weitgehend durch Exporte abgedeckt zu werden.

Zur EG-Integration der südeuropäischen Länder gab es jedoch keine Alternative. Eine Verweigerung hätte die südliche Peripherie vollends von der wirtschaftlichen Weiterentwicklung Europas abgekoppelt. Eine tendenzielle Albanisierung wäre eher als eine Skandinavisierung zu erwarten gewesen. Auch soll keineswegs bestritten werden, daß Wohlfahrts- und Modernisierungseffekte durch die EG-Integration in allen drei Ländern zu beobachten waren. Der Abstand zum europäischen Zentrum hat sich dadurch aber kaum verringert. In diesem Sinne ist der Süden nach wie vor nicht nur die geographische Peripherie Europas.

<sup>43)</sup> Vgl. Heinz Jürgen Axt, Griechenland und die europäische Gemeinschaft, in: Südosteuropa Mitteilungen, (1989) 2, S. 127

# Spanien und Portugal zwischen Regime-Übergang und stabilisierter Demokratie

Beim Übergang von der Diktatur in die Demokratie und bei der Stabilisierung der demokratischen Systeme in den beiden iberischen Staaten Spanien und Portugal lassen sich viele Aspekte vergleichen. Insgesamt muß allerdings häufiger auf Unterschiede als auf Gemeinsamkeiten verwiesen werden. Eine erste zeitliche Übereinstimmung besteht darin, daß es beiden Ländern ungefähr ab Mitte der siebziger Jahre — wenn auch in sehr unterschiedlicher Form — gelang, ihre jahrzehntealten autoritären Strukturen abzuschütteln und zu demokratischen Formen überzugehen.

In Portugal setzte der Demokratisierungsprozeß mit einem Militärputsch gegen das Caetano-Re-

gime ein, was zu einem radikal-revolutionären Bruch mit dem diktatorischen Ständestaat (Estado Novo) führte; in Spanien erfolgte demgegenüber eine (in der politischen Terminologie der Zeit) „ausgehandelte Reform“ (reforma pactada), somit ein Übereinkommen zwischen den Erben von Francos Autorität und der demokratischen Opposition. Diese unterschiedlichen Anfänge der jeweiligen Übergangsprozesse führten nach der Einführung der Demokratie zu differierenden Institutionalisierungsprozessen, zu weit voneinander abweichenden Rollen der einzelnen politischen und sozialen Akteure, zu Unterschieden in der Entwicklung des Parteiensystems, in der Bedeutung der Streitkräfte und der Gewerkschaften.

## I. Spanien

### 1. Spaniens Übergang in die Demokratie

Als im Jahr 1975 der spanische Diktator Francisco Franco starb, wagten nur die wenigsten Beobachter eine Prognose über die politische Zukunft des Landes. In der Folgezeit wurden die autoritären Strukturen des Franquismus in einem derart rapiden Tempo abgebaut und durch demokratische Institutionen ersetzt, daß dieser friedliche Übergangsprozeß die internationale Aufmerksamkeit auf Spanien lenkte und für lateinamerikanische ebenso wie neuerdings für ostmitteleuropäische Regime-Übergänge als Vorbild angesehen wurde. Das Besondere des Regimewandels bestand darin, daß er unter Leitung und Kontrolle der franquistischen Institutionen und eines Teils der in ihnen vorherrschenden politischen Elite durchgeführt wurde, formal innerhalb der von Franco errichteten Legalität vor sich ging und mit dem autoritären Verfassungsrecht des Franquismus nicht brach — was wohl der wesentliche Grund dafür war, daß die Streitkräfte nicht eingriffen, sondern die Veränderung akzeptierten. Inhaltlich stellte die Transformation jedoch nicht eine Reform oder Revision des franquistischen Systems dar, sondern dessen Ersetzung durch eine neue, auf demokratischen Prinzipien basierende Regierungsform unter Bruch mit den Strukturprinzipien des autoritären Regimes<sup>1)</sup>.

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

<sup>1)</sup> Zum Übergang in die Demokratie vgl. Informe FOESSA, Informe sociológico sobre el cambio político en España (1975–1981), Madrid 1981; José María Maravall, La política de la transición (1975–1980), Madrid 1981; Richard Graham, Spain: Change of a Nation, London 1984; Luis González Seara, La Década del cambio, Madrid 1987; Walther L. Bernecker, Spaniens Geschichte seit dem Bürgerkrieg, München 1988.

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

Daß die Kräfte des alten Regimes dem politischen Wandel schließlich zustimmten, ist im wesentlichen auf vier Faktoren zurückzuführen: zum einen auf die entschiedene Haltung von König Juan Carlos I. zugunsten des Demokratisierungsprozesses, die vor allem die Haltung der Streitkräfte beeinflusste<sup>2</sup>); zum anderen auf das auch und besonders in den Massenmedien zum Ausdruck kommende politische Klima, das eine demokratieorientierte Entwicklung als unausweichlich erscheinen ließ; sodann auf die Überzeugung der traditionellen Machtelite, daß nur durch Preisgabe gewisser Positionen eine Radikalisierung des Prozesses verhindert werden könne; schließlich auf den internationalen Rahmen, da die Interessen der westlichen Staaten mit der Einrichtung einer „gemäßigten“ liberal-pluralistischen Demokratie übereinstimmten<sup>3</sup>).

Im November 1976 billigten die Cortes (Volksvertretung) das „Gesetz über die politische Reform“, das die Ersetzung der Ständekammer durch ein allgemein gewähltes Zweikammerparlament mit verfassunggebenden Vollmachten vorsah. Bei einem Referendum im Dezember 1976 über das Gesetz sprachen sich bei einer hohen Wahlbeteiligung (über 77 Prozent) mehr als 95 Prozent der Abstimmenden für das Reformprojekt aus, obwohl die demokratische Opposition — da sie am bisherigen Demokratisierungsprozeß nicht beteiligt worden war — zur Stimmenthaltung aufgerufen hatte (die in den autonomistisch orientierten Regionen besonders hoch ausfiel). Mit der Annahme des Reformgesetzes kann die erste Phase der „transición“ als

<sup>2</sup>) Zur Rolle des Königs vgl. Vicente Palacio Atard, Juan Carlos I. y el advenimiento de la democracia, Madrid 1989; Antxon Sarasqueta, De Franco a Felipe (España 1975—1985), Madrid 1984.

<sup>3</sup>) Zum internationalen Rahmen vgl. Gerlinde Freia Niehus, Außenpolitik im Wandel. Die Außenpolitik Spaniens von der Diktatur Francos zur parlamentarischen Demokratie, 2 Bde., Frankfurt 1989.

beendet gelten. Da in dieser Phase im wesentlichen die Regierung Suárez die Ereignisse vorantrieb, kann 1976 auch als Jahr der „Demokratisierung ohne Demokraten“ bezeichnet werden.

Am Beginn der zweiten Phase hing die Dynamik des Wandels weit mehr als zuvor vom zuerst impliziten, später expliziten Konsens zwischen Regierung und demokratischer Opposition ab. „Consenso“ wurde fortan zum Schlüsselwort aller wichtigen, den Übergang bestimmenden Entscheidungen. Die Hauptstationen in dieser zweiten Phase waren die Zulassung von Parteien und Gewerkschaften, die Parlamentswahlen von 1977, die sozio-politischen „Moncloa-Pakte“ (Oktober 1977) und die Verfassung von 1978. Inzwischen hatte sich die demokratische Opposition im Frühjahr 1976 zur „Demokratischen Koordination“ (Coordinación Democrática) zusammengeschlossen und ihre Absicht bekundet, Spanien auf friedlichem Weg in einen demokratischen Staat umzuwandeln. Auch die 1977 wieder legalisierten Gewerkschaften forcierten durch massenhaften Basisdruck den Demokratisierungsprozeß, dessen Geschwindigkeit nur aus der Gleichzeitigkeit von Reformwillen von oben und Veränderungsdruck von unten zu erklären ist. Im publizistischen und kulturellen Sektor fand eine schnelle Liberalisierung statt, die zwar nicht ohne Rückfälle und Spannungen vor sich ging, seit 1977 aber ein nicht mehr aufzuhaltender Prozeß war. Sprachrohr für die politische und gesellschaftliche Wende wurde die Tageszeitung „El País“. In Sitte und Moral vollzog sich innerhalb kürzester Zeit ein aufregender Wandel. Äußerlich sichtbare Zeichen des Regimewechsels waren unter anderem die Änderung von Straßennamen oder die Beseitigung franquistischer Denkmäler; anstelle der Feiertage des früheren Regimes wurden demokratische Gedenktage (Tag der Verfassung) eingeführt; zu Allerseelen gedenken die Militärs aller Gefallenen im Bürgerkrieg, endlich auch der Republikaner.

## 2. Parteien und Wahlen

Nachdem zu Beginn des Jahres 1977 die gesetzlichen Voraussetzungen für freie Parlamentswahlen geschaffen waren, setzte eine parteipolitische Aktivität ungeahnten Ausmaßes ein. Die erste große Umstrukturierung der politischen Szene betraf die Rechte: Die frühere franquistische Einheitspartei *Movimiento Nacional* wurde aufgelöst; zur wichtigsten Partei auf der Rechten wurde die nationalistisch-konservative „Volksallianz“ (*Alianza Popular*, AP) unter ihrem Führer Manuel Fraga Iribarne, die in den folgenden Jahren wiederholt den Namen wechselte und heute als „Volkspartei“ (*Partido Popular*, PP) die wichtigste Oppositionspartei im Parlament darstellt. Die traditionsreiche Sozialistische Arbeiterpartei (*Partido Socialista Obrero Español*, PSOE) konnte im Zuge ihrer Neugrün-

**Tabelle 1: Parlamentswahlen 1977–1989 (Spanien)**

Parteien	Stimmen + Prozente										Abgeordnete				
	1977		1979		1982		1986		1989		1977	1979	1982	1986	1989
PSOE	5 358 781	29,4	5 469 813	30,5	10 127 392	48,2	8 887 345	44,06	8 088 072	39,55	118	121	202	184	175
AP-CD-PP	1 524 758	8,4	1 067 732	6,0	5 478 533	26,0	5 245 396	26,00	5 282 877	25,83	16	9	106	105	107
UCD	6 337 288	34,6	6 268 890	35,0	1 494 667	6,8	—	—	—	—	166	168	12	—	—
PCE-IU	1 718 026	9,4	1 911 217	10,8	865 267	4,1	930 223	4,61	1 851 080	9,05	20	23	4	7	17
CiU	—	—	483 353	2,7	772 726	3,9	1 012 054	5,02	1 030 476	5,04	—	8	12	18	18
CDS	—	—	—	—	604 309	2,8	1 862 856	9,23	1 617 104	7,91	—	—	2	19	14
PNV	314 409	1,6	275 292	1,5	395 656	1,9	308 991	1,53	253 769	1,24	8	7	8	6	5
HB	—	—	172 110	1,0	210 600	1,0	231 558	1,15	216 822	1,06	—	3	2	5	4
ERC	143 409	0,8	123 452	0,7	138 116	0,7	84 103	0,42	84 400	0,41	1	1	1	—	—
EE	60 312	0,4	85 677	0,5	100 326	0,5	106 937	0,53	105 217	0,51	1	1	1	2	2
Andere	2 850 908	12,3	2 075 354	12,7	736 385	4,1	1 822 589	6,55	1 372 543	9,40	20	17	—	4	8
Insgesamt	18 307 891		17 932 890		20 923 978		20 492 052		19 902 360		350	350	350	350	350

Quelle: Walther L. Bernecker, Sozialgeschichte Spaniens im 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt 1990, S. 326 f.

PSOE: Partido Socialista Obrero Español; AP-CD-PP: Alianza Popular-Coalición Democrática-Partido Popular; UCD: Unión de Centro Democrático; PCE-IU: Partido Comunista de España-Izquierda Unida; CiU: Convergencia i Unió; CDS: Centro Democrático y Social; PNV: Partido Nacionalista Vasco; HB: Herri Batasuna; ERC: Esquerra Republicana de Catalunya; EE: Euzkadiko Eskerra.

dung unter dem jungen und populären Führer Felipe González verschiedene Flügel des spanischen Sozialismus vereinen und schlagkräftige Geschlossenheit nach außen hin demonstrieren. Mit der (auf konservativer Seite heftig umstrittenen) Legalisierung der Kommunistischen Partei (*Partido Comunista de España*, PCE) stand das Parteienspektrum auf der Linken sodann im wesentlichen fest. Im Bereich der politischen Mitte bildeten sich zahlreiche liberale, konservative, christ- und sozialdemokratische Parteien, die im Mai 1977 unter der Führung von Adolfo Suárez eine Wahlkoalition bildeten: die „Union des Demokratischen Zentrums“ (*Unión de Centro Democrático*, UCD)<sup>4</sup>.

Die ersten freien Parlamentswahlen vom Juni 1977 brachten der UCD mit 34,6 Prozent der Stimmen erwartungsgemäß einen klaren Sieg über ihre Konkurrenz von rechts und links. An die zweite Stelle trat mit 29,4 Prozent die Sozialistische Partei, wäh-

rend die rechte Volkspartei sich mit 8,4 Prozent und die Kommunisten mit 9,4 Prozent der Stimmen zufriedengeben mußten (vgl. Tabelle 1). Der Wahlerfolg der UCD, die heterogene Interessen und Wählerschichten integrierte, war ein deutliches Anzeichen dafür, daß die früheren Gegensätze zwischen den ländlich-katholischen und den urban-säkularisierten Mittelschichten beseitigt waren. Die UCD als Partei der (rechten) Mitte war von überragender Bedeutung für Spanien, hatte das Land bis dahin doch der Tradition einer großen bürgerlichen Partei der Mitte entbehrt, die in der Lage gewesen wäre, zwischen den Extremen des parteipolitischen und ideologischen Spektrums zu vermitteln; gerade diese Aufgabe aber übernahm die UCD in der Übergangsphase.

Die Wahlen von 1977 brachten — ebenso wie die folgenden von 1979 — keine Polarisierung der politischen Landschaft, vielmehr die Tendenz zu Konzentration und Mäßigung, eine Absage an Extreme. UCD und PSOE vereinigten zusammen etwa zwei Drittel der Wählerstimmen und drei Viertel der Cortes-Mandate auf sich; einen derartigen Strukturierungseffekt der Parteienlandschaft durch die Wahlen hatten selbst Optimisten nicht erwartet. Die Weichen waren in Richtung auf eine moderne, soziale Demokratie europäischen Zuschnitts gestellt.

Nachdem im Dezember 1978 die neue Verfassung in Kraft getreten war<sup>5</sup>), fanden im Frühjahr 1979 erneut Parlamentswahlen statt, die der UCD mit

<sup>4</sup>) Zu den einzelnen Parteien vgl. zu AP: Fernando Jáuregui, *La derecha después de Fraga*, Madrid 1987; Lourdes López Nieto, *Alianza Popular. Estructura y evolución electoral de un partido conservador (1976–1982)*, Madrid 1988; zum PSOE: Donald Share, *Dilemmas of Social Democracy. The Spanish Socialist Workers Party in the 1980s*, New York 1989;

zum PCE: Gregorio Morán, *Miseria y grandeza del Partido Comunista de España, 1939–1985*, Barcelona 1986; zur UCD: Carlos Huneeus, *La Unión de Centro Democrático y la Transición a la Democracia en España*, Madrid 1985.

Zur Herausbildung des Parteiensystems vgl. Richard Gunther u. a., *Spain after Franco. The Making of a Competitive Party System*, Berkeley 1986.

Zur Wahlentwicklung in der transición vgl. Juan J. Linz/José Ramón Montero (Hrsg.), *Electores y partidos en España: Las elecciones de 1982 y su legado*, Madrid 1986 sowie Howard Penniman/Eusebio M. Mujal-León (Hrsg.), *Spain at the Polls, 1977, 1979, 1982*, Washington 1985.

<sup>5</sup>) Zur Verfassung vgl. Gregorio Peces-Barba, *La Constitución Española de 1978*, Valencia 1981; Pedro Cruz Villalón, *Zehn Jahre spanische Verfassung*, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 37 (1988), S. 87–114.

35 Prozent der Stimmen abermals die Möglichkeit verschafften, eine Minderheitsregierung zu bilden. Die Sozialisten blieben mit 30,5 Prozent deutlich hinter ihren Erwartungen zurück, die Kommunisten konnten sich knapp auf 10,8 Prozent steigern, die rechte „Demokratische Koalition“ (*Coalición Democrática*, CD) fiel auf 6,0 Prozent zurück. Die autonomistischen Parteien des Baskenlandes (*Partido Nacionalista Vasco*, PNV) und Kataloniens (*Convergencia i Unió*, CiU) konnten ihren Stand von 1977 im wesentlichen halten; andere Regionen (Andalusien, Kanarische Inseln) entsandten erstmals autonomistische Abgeordnete ins Parlament.

Wie schon 1977, so wurden aufgrund des Wahlsystems (Mandatsverteilung) auch 1979 die bevölkerungsschwachen ländlichen Provinzen bevorzugt, die im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung mehr Abgeordnete entsenden als die dichtbesiedelten städtischen Wahlkreise. Außerdem wirkt das Wahlsystem mehrheitsfördernd: Die 35 Prozent der Wählerstimmen etwa verhalfen der UCD zu über 47 Prozent der Abgeordnetensitze. Bei späteren Wahlen sollte dieses Wahlsystem den Sozialisten zu ihren absoluten Parlamentsmehrheiten verhelfen.

Im Frühjahr 1979 fanden auch die ersten freien Kommunalwahlen seit Francos Machtergreifung statt. Über 200 000 Kandidaten bewarben sich um die rund 8 000 Bürgermeisterämter sowie um Sitze in den Stadt- und Gemeinderäten. Zu Recht wurde diesen Wahlen, vor allem von der Linken, fast größere Bedeutung beigemessen als den Parlamentswahlen, sollten sie doch endlich die Demokratie von der staatlichen Ebene herab „zum Volk bringen“ und die noch von Francos Zivilgouverneuren eingesetzten Kaziken, die Ortsgewaltigen, durch freigewählte Lokalverwaltungen ersetzen. Die Kommunalwahlen brachten den Sozialisten und Kommunisten, die zuvor schon Zusammenarbeit auf lokaler Ebene vereinbart hatten, in den großen Städten einen eindeutigen Sieg. Sie erhielten insgesamt über eine Million Stimmen mehr als die UCD. Über 70 Prozent aller Spanier hatten fortan in ihren Städten und Dörfern Bürgermeister aus Oppositionsparteien: vorwiegend Sozialisten, aber auch Kommunisten und Regionalisten. Im Baskenland gewannen die Autonomisten und Separatisten weiter dazu.

Zu den Hauptaufgaben der zweiten Regierung Suárez gehörte die Lösung der Regionalfrage, die zum Teil derart ungeschickt angegangen wurde, daß die UCD dabei einen Großteil ihres politischen Kredits verspielte. Überhaupt wies die Regierungspartei sehr bald nach Amtsantritt deutliche Krisenerscheinungen auf: Fehler in der Behandlung der Autonomiefrage und wachsende Arbeitslosigkeit führten zu Prestigeverlust und empfindlichen Niederlagen bei Regionalwahlen, die Popularitätskurve von Suárez sank deutlich. Innerparteilich wurde die

Krise immer offensichtlicher. Die Anführer der verschiedenen Parteiflügel lehnten sich gegen die autoritäre Führung von Suárez auf und setzten eine kollegiale Parteiführung durch; selbst verschiedene Regierungsumbildungen konnten das Vertrauen der Bevölkerung nicht wiederherstellen. Auch nach Suárez' Rücktritt als Parteivorsitzender und Regierungschef und seiner Ablösung durch Leopoldo Calvo Sotelo im Amt des Ministerpräsidenten konnte die Krise der UCD nicht gemeistert werden; im Gegenteil: Die Partei zerfiel zusehends, immer mehr führende Mitglieder traten aus, die Regierung wurde nahezu handlungsunfähig. Vorgezogene Neuwahlen wurden im Herbst 1982 unausweichlich.

Schon seit längerem waren – Meinungsumfragen zufolge – die Sozialisten in der Wählergunst gestiegen. Die Wahl von 1982 fiel zwischen „links“ und „rechts“, nachdem in den Monaten zuvor deutlich geworden war, daß die Parteien der Mitte keine nennenswerte Rolle spielen würden. Der PSOE präsentierte sich keineswegs radikal; er forderte den „cambio“, den (vor allem moralisch verstandenen) Wechsel, soziale Reformen, Gerechtigkeit und Freiheit. Seit Francos Tod hatte der PSOE auf Drängen seines Vorsitzenden Felipe González spektakuläre Wandlungen durchgemacht: Zuerst bekannte sich die (traditionell republikanische) Partei zur Monarchie; sodann legte sie sich einen staatserehaltenden Habitus zu. An die Stelle früherer Klassenkampfprogrammatik trat die Ausweitung zu einer breiten Volkspartei (*catch-all-party*), die Bezeichnung „marxistisch“ für den PSOE fiel – nach heftigen innerparteilichen Auseinandersetzungen – weg. Das „sozialistische“ Wahlprogramm war pragmatisch und gemäßigt.

Nachdem im Bereich der politischen Mitte die UCD zwischen der Notwendigkeit von Reformen und den eigennützigen Interessen konservativer Gruppen, die nur nach Pfründen trachteten, zerrieben worden war, galt im bürgerlichen Lager die *Alianza Popular* als einzige Partei, die den Sozialisten mit einigem Erfolg entgegentreten konnte. Mit einer Angebotsmischung zwischen rechtem Konservatismus und konservativem Liberalismus konnte Fraga Iribarne nicht nur ehemalige Wähler der bürgerlichen Mitte, sondern auch Anhänger der extremen Rechten gewinnen. Bereits im Wahlkampf zeigte sich, daß sich hinter seiner Partei der größere Teil der vielzitierten „*poderes fácticos*“, der spanischen Verfassungswirklichkeit, versammelte: die Finanzoligarchie, das Militär, Teile der konservativen Bürokratie im Regierungs- und Beamtenapparat. Der nach rechts abgedriftete Unternehmerverband unterstützte Fraga als einzigen Parteiführer öffentlich.

Das Ergebnis der Wahl vom 28. Oktober 1982 war sensationell: Bei einer hohen Wahlbeteiligung von

fast 79 Prozent erreichten die Sozialisten über 48 Prozent der Stimmen und (infolge des modifizierten Verhältniswahlrechts) mit 202 (von 350) Sitzen eine klare absolute Mehrheit im Parlament. Zweiter Wahlsieger wurde die Volksallianz Fragas, die mit 26 Prozent der abgegebenen Stimmen 106 Sitze (bis dahin lediglich neun) errang. Alle anderen gesamtspanischen Parteien sind als Verlierer zu bezeichnen. Eine wahre Katastrophe erlebte die UCD, die etwa 80 Prozent ihrer Stimmen verlor und sich mit lediglich zwölf Mandaten (zuvor: 168) begnügen mußte. Auch die Kommunisten mußten eine herbe Niederlage hinnehmen: Sie büßten drei Viertel ihrer Mandate ein und errangen nur noch vier Abgeordnetensitze. Über zehn Millionen Wähler gaben ihre Stimmen für die Sozialisten, mehr als elf Millionen für die Linke insgesamt ab. Die Rechte konnte demgegenüber nur mit knapp sechs Millionen, das Zentrum mit etwas über zwei Millionen, die regionalistischen Parteien mit ungefähr anderthalb Millionen Stimmen rechnen. Der Wahlausgang veränderte über Nacht die Parteienlandschaft und die politische Konstellation in Spanien.

Nur ein halbes Jahr nach dem beeindruckenden Wahlsieg der Sozialisten standen (im Mai 1983) Kommunal- und Regionalwahlen an, bei denen der PSOE abermals einen überwältigenden Sieg errang, der den Sozialisten die Macht auf allen politischen Ebenen des Landes sicherte. Im Vergleich zu den Kommunalwahlen von 1979 verbesserte der PSOE die Zahl seiner Gemeinderatssitze von 12 000 auf rund 22 000; in sechs der 13 gewählten Regionalparlamente erhielten die Sozialisten die absolute, in fünf weiteren die relative Mehrheit.

Mit den Wahlen von 1982 wurde der PSOE zur – bis heute – beherrschenden, wenn auch in sich heterogenen Partei Spaniens. Mit dem Wahlsieg von 1982 kann auch die Periode der *transición* als endgültig abgeschlossen betrachtet werden. Durch den Zerfall und die Auflösung der UCD wurde das noch nicht festgefügte Parteiensystem umgebildet und destabilisiert, durch das Wahlergebnis die noch junge Demokratie allerdings deutlich gefestigt<sup>6)</sup>.

1986 konnte der PSOE seine absolute Mehrheit halten, 1989 verfehlte er sie nur um ein Mandat. Daß sich die Partei in den achtziger Jahren als vorerst einzige große Partei der Mitte etablierte, war durch ihre gemäßigte Politik mit reformistischer Zielsetzung möglich, die immer deutlicher die Interessen der großen Mehrheit der Lohnabhängigen ansprach. Ihr gelang die Mobilisierung breiter Bevöl-

kerungsschichten, des weiteren vermittelte sie – durch einen relativ rigorosen innerparteilichen Zentralismus – den Eindruck von Disziplin und Effizienz. Die bisherige Stetigkeit der Position der Partei im politischen Spektrum stellt ein wichtiges Element der Stabilität und der Konsolidierung des neuen spanischen Parteiensystems dar, das ja 1982 insgesamt eine abrupte Veränderung erfahren hat.

Während die ersten sieben Jahre nach Franco (1975–1982) als eine Phase politisch-institutioneller Reformen mit einem instabilen, sich erst herausbildenden Parteiensystem bezeichnet werden können, leiteten die Wahlen von 1982 eine zweite Siebenjahresphase ein (1982–1989), die im parteipolitischen Bereich als eine Epoche des „asymmetrischen Dualismus“ bezeichnet worden ist. Verstanden wird darunter die Festigung eines Zweiparteiensystems, bei dem die eine Partei (PSOE) bisher allerdings eindeutig dominierte und eine realistische Alternative nicht in Sicht war. Der (knappe) Verlust der absoluten PSOE-Mehrheit im Jahr 1989 könnte zu einem „kooperativen“ Pluralismus führen, innerhalb dessen die regierenden Sozialisten die Zusammenarbeit mit anderen gemäßigten Parteien institutionalisieren – wie etwa im „Verfassungspakt“ mit den Zentristen und den nationalistischen Parteien des Baskenlandes und Kataloniens (1989/90) in letzter Zeit angedeutet.

### 3. Vom Zentralstaat zum Staat der Autonomen Gemeinschaften

Eine der schwierigsten Hypothesen des Franquismus war das seit Jahrzehnten schwelende Regionalismusproblem. Der Weg Spaniens in die Demokratie mußte zugleich ein Prozeß der Regionalisierung, der Rekonstruktion der demokratischen Institutionen wie auch der Emanzipation der demokratischen Kultur in den einzelnen Landesteilen sein. Schon bald sah sich die Regierung zur Erwägung der Frage gezwungen, ob es nicht angebracht sei, anstelle individueller Lösungen für einzelne Regionen eine konstitutionelle Formel mit allgemeiner Gültigkeit zu finden. Derartige Überlegungen drängten sich auf, da es nach 1975 zu einem rapiden Anwachsen regionalistischen Eigenwillens und föderalistisch-autonomistischer Bestrebungen auch in Landesteilen kam, in denen diesen früher kein großes politisches Gewicht zukam. Die Lösung konzentrierte sich schon bald auf eine integrale Regionalisierung des Landes, d. h. auf eine regionalpolitische Neuordnung Gesamtspaniens. Die politische Dezentralisierung des Staates führte schließlich zu einem tiefgreifenden Wandel der politischen, administrativ-institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen von Spaniens Demokratie. Heute gliedert sich das Land in 17 politisch autonome Regionen,

<sup>6)</sup> Zur Entwicklung der spanischen Demokratie und ihrer Stabilisierung vgl. Thomas D. Lancaster/Gary Prevost (Hrsg.), *Politics and Change in Spain*, New York 1985; Walther L. Bernecker u. a., *Spanien-Lexikon*, München 1990; ders./Josef Oehrlein (Hrsg.), *Spanien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*, Frankfurt 1990.

die „Autonomen Gemeinschaften“ (*Comunidades Autónomas*)<sup>7)</sup>.

Die konstituierende Phase des Dezentralisierungsprozesses fand mit der Einrichtung der Autonomen Gemeinschaften in den Jahren 1979 bis 1983 ihren Abschluß. Begonnen hatte der Prozeß, dessen Verlauf durch die zeitgleiche Wirtschaftskrise erschwert wurde, in enger Wechselbeziehung mit dem stark ausgeprägten Regionalismus. „Nationalistische“ Parteien im Baskenland (PNV, EE) und in Katalonien (CDC, ERC) forderten – unterstützt durch Massendemonstrationen – die Wiedererlangung der in der Zweiten Republik bereits innegehabten, vom Franco-Regime aber eliminierten politischen Autonomie. Auch die gesamtspanischen Linksparteien (PSOE, PCE) sahen in der politischen Dezentralisierung ein wichtiges Element der Demokratisierung des Landes.

Die Verfassung von 1978 sah eine regionalistische, nicht jedoch föderalistische Lösung der Autonomiefrage vor, wenn auch in neuerer Zeit in Wissenschaft und Politik eine Diskussion über die Fortentwicklung des spanischen Autonomiestaates zu einem föderalen Staat stattfindet. Jede „Nationalität“ und „Region“ hat das Recht auf Selbstverwaltung. Dabei sollte der Begriff „Nationalität“ den Basken, Katalanen und Galiciern vorbehalten bleiben, die sich von den übrigen Spaniern nicht nur historisch, sondern auch sprachlich-kulturell und zum Teil ethnisch unterscheiden<sup>8)</sup>. Die Verfassung schuf außerdem – neben dem „privilegierten“ Weg zur Autonomie, der den Basken, Katalanen und Galiciern zugesprochen wurde – zwei qualitativ verschiedene Modelle von Autonomen Gemeinschaften: Das eine Modell (über Artikel 151) entsprach den Vorstellungen einer politischen Dezentralisierung, das andere (über Artikel 143) konnte zu einer politischen oder aber zu einer lediglich administrativen Dezentralisierung führen.

Die unterschiedlichen Autonomiemodelle führten zu verschiedenartigen Kompetenzaufteilungen zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften. Insgesamt ergibt sich allerdings die Kompetenzverteilung sowohl aus den Verfassungsartikeln als auch aus den einzelnen Autonomiestatuten und der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts. In der Regel betreffen die Kompetenzen der Regionalor-

gane die Bereiche Städtebau, öffentliche Arbeiten, Umweltschutz, Nutzung der Wasserkräfte, Wirtschaftsförderung usw.; zu den Kompetenzen der Zentralregierung zählen u. a. Verteidigung, Außenpolitik und Zollhoheit. Die Verfassung bietet zwar die rechtliche Grundlage für die Fortsetzung der 1977 begonnenen Dezentralisierung, stellt jedoch für die meisten konkreten Fragen nur einen Minimalkonsens dar, der viele wesentliche Aspekte ausklammert und damit unterschiedlichen Interpretationen einen relativ großen Spielraum eröffnet.

Die Regionalisierung des Landes hielt in den Jahren bis 1983 Politiker aller Lager in Atem. Der Verlauf der Autonomiegewährung an Andalusien führte zu wiederholten Kurswechseln der von der *Unión de Centro Democrático* (UCD) gestellten Regierung, die deutlich werden ließen, daß der Autonomieprozeß in den einzelnen Regionen der Zentralregierung aus der Hand glitt, daß die Regionalisierung des Landes eine Eigendynamik zu entwickeln begann, die der UCD politisch nicht mehr kontrollierbar erschien. Die Regierung hatte es versäumt, ein Modell für jene Regionen zu entwickeln, die kulturell anders ausgeprägt sind als das Baskenland, Katalonien oder Galicien.

Seit ihrem Beginn (Anfang 1976) wurden die Autonomieverhandlungen von den unterschiedlichsten Reaktionen begleitet, die von überwiegender Ablehnung und Warnung vor weitergehender Dezentralisierung – durch einen Teil der Streitkräfte – über die Forderung nach umfassender Autonomie oder Errichtung eines Bundesstaates – eine Zeitlang etwa durch den PSOE – bis hin zu offen separatistischen Bestrebungen – etwa durch die ETA – reichten<sup>9)</sup>. Wer in den achtziger Jahren – als mittlerweile die 17 „Autonomen Gemeinschaften“ eingerichtet worden waren – auf die bis dahin zurückgelegten Etappen der Autonomie Regelung zurückblickte, konnte zum einen die wenig konsequente, oft widersprüchliche Haltung der Zentralregierung, zum anderen die von Region zu Region unterschiedliche Problemlage feststellen, die jede Prognose auf diesem überaus vielschichtigen und komplexen Gebiet unmöglich machte. Nur ein Aspekt war durchgängig feststellbar: Die UCD, die bis 1982 Regierungspartei gewesen war, hatte bei allen Regionalwahlen (aus unterschiedlichen Gründen) Schiffbruch erlitten. Als Sieger hatten sich die „bürgerlich-nationalistischen“ Parteien (Baskenland, Katalonien), aber auch die „gesamtspanische“ Rechte (Galicien) und Linke (Andalusien) profiliert. Die politisch-ideologische Orientie-

7) Zum Regionalismusproblem und zur politischen Dezentralisierung nach 1975 vgl. den Beitrag von Andreas Hildenbrand/Dieter Nohlen, in: W. L. Bernecker/J. Ohrlein (Anm. 6); F. Fernández Rodríguez (Hrsg.), *La España de las Autonomías*, Madrid 1985; Peter Thiery, *Der spanische Autonomiestaat. Die Veränderung der Zentrum-Peripherie-Beziehungen im postfrankistischen Spanien*, Saarbrücken 1989.

8) Vgl. Diputación Provincial de Córdoba (Hrsg.), *Nacionalismo y regionalismo en España*, Córdoba 1985; Francesc Mercadé u. a., *Once tesis sobre la cuestión nacional en España*, Madrid 1983; Manuel García Ferrando, *Regionalismo y autonomías en España 1976–1979*, Madrid 1982.

9) Zum Separatismus-Problem im Baskenland und zur ETA vgl. Robert P. Clark, *The Basques: The Franco Years and Beyond*, Reno 1979; ders., *The Basque Insurgents. ETA 1952–1980*, Madison 1984; Josef Lang, *Das baskische Labyrinth. Unterdrückung und Widerstand in Euskadi*, Frankfurt 1988; Peter Waldmann, *Militanter Nationalismus im Baskenland*, Frankfurt 1990.

zung der Regionalismen war und ist unterschiedlich, die Grundzüge ihrer politischen Verhaltensmuster reichten und reichen vom Kompromißdenken mit der Zentralregierung bis zu maximalistischen Unabhängigkeitsforderungen.

Als mit den Autonomiewahlen von 1983 die 17 Autonomen Gemeinschaften sich endgültig konstituiert hatten, bestand in Spanien (neben dem Zentralstaat) eine zweite staatliche Entscheidungs- und Steuerungsebene. Die Struktur des Parteiensystems auf nationaler Ebene wurde dadurch nicht wesentlich verändert, der Stimmenanteil der regionalen Parteien blieb bei gesamtstaatlichen Wahlen in etwa konstant. Allerdings stieg die Bedeutung regionaler Parteien bei Wahlen auf der Ebene der Autonomen Gemeinschaften. In den „historischen“ Regionen bestehen jeweils eigene Parteiensysteme unterschiedlicher Struktur und spezifischer Entwicklungstendenzen.

Heute befindet sich der Dezentralisierungsprozeß in der Phase der inhaltlichen Ausgestaltung der regionalen Autonomie. Umstritten sind nach wie vor die Kompetenzen und finanziellen Ressourcen der Autonomen Gemeinschaften, nachdem inzwischen die Gemeinschaften des niedrigeren Kompetenzniveaus eine Gleichstellung mit den Comunidades Autónomas des höheren Niveaus fordern und der 1986 erreichte Kompromiß über die Finanzierung wieder in Frage gestellt wird<sup>10</sup>). Die Interaktionsmechanismen zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften sind erst im Entstehen begriffen, die Verfahrensweisen sind noch nicht ausgeprägt. Die endgültige inhaltliche Ausgestaltung des „Staates der Autonomen Gemeinschaften“ dürfte noch Jahre dauern.

#### 4. Wirtschaftliche Umstrukturierung und Modernisierung

In den auf Francos Tod folgenden Jahren standen die politische Reform, die Demokratisierung von Staat und Gesellschaft sowie die Regionalisierung des Landes eindeutig im Vordergrund aller Regierungsbemühungen. Demgegenüber wurden die Sanierung und Modernisierung der Wirtschaft sträflich vernachlässigt. Der gesamte ökonomische Sektor, der in den Schlußjahren des Franquismus ohnehin in einer tiefen Krise steckte, bedurfte dringend einer Radikalkur: Die Inflationsrate hatte ständig zugenommen (1976: rund 20 Prozent; 1977: rund 30 Prozent), die Industrieproduktion stagnierte, wilde Streiks lähmten den ohnehin ins Stocken geratenen Produktionsprozeß und bescherten dem Land pro Jahr weit über 100 Millionen verlorener Arbeitsstunden, das reale Wirtschaftswachstum

<sup>10</sup>) Zum entscheidenden Problem der Finanzierung der Autonomien vgl. Jesús Ruiz-Huerta/Javier Loscos, *La financiación de las Comunidades Autónomas en España. El nuevo modelo de financiación autonómica*, Madrid 1987.

sank, die Auslandsverschuldung kletterte – infolge der verteuerten Erdölimporte und der stagnierenden Exporte – immer höher, das Handelsbilanzdefizit nahm zu, die Arbeitslosigkeit überschritt 1977 die Millionengrenze, und die industriellen Investitionen schrumpften.

Der Übergang zur Demokratie fiel in Spanien mit der durch den Ölpreisschock ausgelösten Weltwirtschaftskrise der siebziger Jahre zusammen. Die spanische Wirtschaft, vor allem die Industrie, war wenig anpassungsfähig und auf die einsetzende Strukturkrise nicht vorbereitet. Hinzu kam, daß die Lösung politischer Probleme in jenen Jahren absolute Priorität vor der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, der Staatsverschuldung und der industriellen Strukturveränderungen besaß. Weitgehende wirtschaftspolitische Abstinenz und die politische Schwäche der Regierungen in der „transición“ trugen zur Verschärfung der Wirtschaftskrise bei: Bis 1984 kann man von einer tiefen Depression sprechen. Die Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts waren niedrig oder sogar negativ, die Investitionen und die Beschäftigung gingen im internationalen Vergleich überdurchschnittlich zurück, die Preissteigerungsraten waren hoch, das Haushaltsdefizit stieg weiter an. Die Wirtschaftslage verbesserte sich erst ab 1985 deutlich: Die Investitionen und die Beschäftigung nahmen wieder zu, die Inflationsrate und das Haushaltsdefizit gingen deutlich zurück, die Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts schnellten erneut in die Höhe (vgl. Tabelle 2). Die seit 1973 drastisch angestiegene Arbeitslosenrate konnte allerdings nicht wesentlich reduziert werden<sup>11</sup>).

Daß in den Jahren der „transición“ die Inflation derart zunahm, hing – neben anderen Ursachen – mit den Streiks und Arbeitskonflikten zusammen, die die realen Lohnstückkosten im internationalen Vergleich in die Höhe schnellen ließen. Das Haushaltsdefizit wiederum ist auf die außerordentliche Ausweitung der Staatsausgaben zwischen 1978 und 1983 zurückzuführen. In jenen Jahren erfuhr die Staatsausgaben eine durchschnittliche Jahressteigerung von 24,9 Prozent, wobei es sich vor allem um konsumtive Ausgaben und um öffentliche Subventionen für Unternehmen handelte.

Die Verschärfung der Wirtschaftskrise nach 1975 sowie das deutliche Interesse der politischen und gewerkschaftlichen Kräfte, die entstehende Demokratie zu festigen und einen möglichen autoritären Rückschlag zu verhindern, führten bald zu einer

<sup>11</sup>) Zur Wirtschaftsentwicklung nach 1975 vgl. Francisco López-Casero, *Das spanische Wirtschaftssystem im Zeichen der politischen Wende*, in: *Berichte zur Entwicklung in Spanien, Portugal und Lateinamerika*, 2 (1977) 1, S. 36–48; Roberto Carballo u. a., *Crecimiento económico y crisis estructural en España (1959–1980)*, Madrid 1981; Pablo Martín Aceña/Leandro Prados de la Escosura (Hrsg.), *La nueva historia económica en España*, Madrid 1985.

Tabelle 2: Jährliche Veränderungen von Wirtschaftsdaten in Spanien 1975–1989 (in Prozent)

Jahr	Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts	Bruttoinvestitionen	Inflationsrate	Haushaltsdefizite	Beschäftigung	Arbeitslosenrate
1975	1,1	- 3,9	16,9	0,0	-1,4	3,8
1976	3,0	- 2,0	17,7	-0,3	-1,2	4,6
1977	3,3	- 0,2	24,5	-0,6	-1,0	5,2
1978	1,8	- 2,3	19,8	-1,8	-1,7	7,0
1979	0,2	- 4,5	15,7	-2,2	-1,7	8,6
1980	1,5	1,3	15,5	-2,6	-3,0	11,5
1981	-0,2	- 3,3	14,6	-3,9	-3,0	14,3
1982	1,2	0,5	14,4	-5,6	-1,3	16,4
1983	1,8	- 2,5	12,2	-4,8	-1,1	18,2
1984	1,8	- 5,8	11,3	-5,5	-1,8	20,1
1985	2,3	4,2	8,8	-7,0	-0,9	21,5
1986	3,3	10,0	8,8	-6,1	2,2	21,0
1987	5,5	14,6	5,3	-3,6	3,1	20,5
1988 <sup>a)</sup>	5	14	4 1/4	-	2 1/2	19 1/2
1989 <sup>a)</sup>	4 1/2	10 1/4	4 1/2	-	2 1/4	18 3/4

Quelle: Werner Lang, in: W. L. Bernecker / J. Oehrlein (Anm. 6).

<sup>a)</sup> Schätzungen

Politik der Pakte und Übereinkommen, die eine deutliche Bremswirkung auf die Streikfreudigkeit der Arbeiter ausübten: Nach den Parlamentswahlen von Juni 1977 nahm die Anzahl der Streikenden deutlich ab, stieg allerdings nach der Verabschiedung der Verfassung, als die Verteilungskämpfe härter wurden und politisch die Demokratie abgesichert zu sein schien, erneut deutlich an. Diese Streikaktivitäten standen aber überwiegend in wirtschaftlichen Bezügen und hielten sich zumeist im Rahmen üblicher Arbeitskämpfe<sup>12)</sup>. Seit 1980 läßt sich feststellen, daß die soziale Konzentration (Abschluß tariflicher Mantelverträge und Beschäftigungsabkommen) zu einer deutlichen Reduktion an verlorenen Arbeitsstunden (im Vergleich zur zweiten Hälfte der siebziger Jahre) geführt hat. Auch die stets prekärer werdende Arbeitsmarktsituation dürfte zu einer Eindämmung der Streikfreudigkeit beigetragen haben.

Die zweite Phase des Demokratisierungsprozesses wurde im sozioökonomischen Bereich durch konzentrierte Sozialpakete abgesichert. Der erste dieser Pakete war der zwischen Regierung und Parteien abgeschlossene „Pakt von Moncloa“ (Oktober 1977), der sowohl wirtschaftliche Modernisierungsmaßnahmen als auch politisch-strukturelle Refor-

men (Steuer- und Agrarreform, Neuformulierung der Bildungs- und Erziehungspolitik etc.) vorsah. Die Wirkungen des Moncloa-Paktes waren eher politischer als sozioökonomischer Natur, da die strukturellen Wirtschaftsmaßnahmen weitgehend unterblieben, die politisch-programmatischen Punkte aber ihren Niederschlag in der Verfassung von 1978 fanden. Bedeutsam war der Pakt auch deshalb, weil er die gewerkschaftliche Ablehnung einer Politik der „Sozialpakete“ beendete und den Übergang zu einer neuen Phase im Verhältnis der Tarifpartner markierte. Das deutlichste Beispiel dieser neuen, vor allem bei der sozialistischen Gewerkschaft *Unión General de Trabajadores* (UGT) feststellbaren „kooperativen“ Haltung ist das Arbeiterstatut von 1980 (eine Art Betriebsverfassungsgesetz), an dessen parlamentarischer Beratung die UGT maßgeblich beteiligt war<sup>13)</sup>.

Seit 1978 praktizierte die UGT eine Politik der Sozialpakete und Wirtschaftsabsprachen, die zumeist die Opposition der (kommunistisch beherrschten) Gewerkschaftsryvalin „Arbeiterkommissionen“ (Comisiones Obreras, CCOO) hervorgerufen und die unterschiedlichen Strategien von UGT bzw. CCOO gefestigt haben. 1979 schloß die UGT mit dem Un-

<sup>12)</sup> Vgl. Walther L. Bernecker, Gewerkschaftsbewegung und Staatssyndikalismus in Spanien. Quellen und Materialien zu den Arbeitsbeziehungen 1936–1980, Frankfurt 1985.

<sup>13)</sup> Text des Arbeiterstatuts: Estatuto de los Trabajadores. Ley 8/1980, de 10 de marzo, Madrid 1980. Deutsche Fassung in Wolfgang Däubler (Hrsg.), Arbeitsbeziehungen in Spanien. Geschichte – Ideologie – Rechtsnormen, Köln 1982, S. 238–297.

ternehmerverband *Confederación Española de Organizaciones Empresariales* (CEOE) ein „Grundsatzabkommen“ über Tarifverhandlungen, 1980 ein „Rahmenabkommen“, 1981 ein erneutes „Grundsatzabkommen“ und (zusammen mit den Arbeiterkommissionen und der Regierung) ein „nationales Beschäftigungsabkommen“, 1983 ein Tarifabkommen, 1984 das „Wirtschafts- und Sozialabkommen“, an dem sich auch die Regierung und die Vereinigung der Mittel- und Kleinunternehmer beteiligten<sup>14</sup>).

Die Kontinuität der Sozialabkommen und der andauernde Einfluß der Regierung auch auf bilaterale Vereinbarungen zwischen Unternehmern und Arbeitern lassen es gerechtfertigt erscheinen, die Strategie der sozialen Konzertation als neokorporatistische Praxis zu bezeichnen, die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Steuerungsfunktionen durch „Verbundsysteme“ von Staatsverwaltung, Unternehmerverbänden und Gewerkschaften übernimmt – wenn es sich auch um ein imperfektes Neokorporatismussystem handelt, da keine starke Einheitsgewerkschaft vorhanden ist und bei den CCOO die gewerkschaftliche Konfliktstrategie vorerst überwog<sup>15</sup>).

Die Pakte zwischen Regierung, Unternehmern und Gewerkschaften haben vor allem den marktwirtschaftlichen, von sozialen Komponenten durchdrungenen Kapitalismus in Spanien legitimiert. Sie haben bewirkt, daß die Arbeiter das bestehende Wirtschaftssystem akzeptierten (was anfangs überhaupt nicht gesichert erschien). Die Gewerkschaften waren bestrebt, die Rolle „ihrer“ Parteien zu stärken und den konstitutionellen „Pakt für den Übergang“ zu konsolidieren. Daß die Arbeiter insgesamt die Marktwirtschaft in den letzten Jahren akzeptiert haben, geht nicht nur aus der sinkenden Konfliktneigung hervor, sondern läßt sich auch in der Bevorzugung der „gemäßigeren“ UGT und dem vollständigen Positionsverlust revolutionärer Gewerkschaften in der ersten Hälfte der achtziger Jahre erkennen. Je „näher“ eine Gewerkschaft an der Aushandlungspraxis der Abkommen stand, desto mehr stieg sie in der Gunst der Arbeiter. Die

<sup>14</sup> Zu den kleinen und mittleren Unternehmen vgl. Carlos Martínez Mongay, *La estructura productiva de la PYME española*, Madrid 1986; die Texte der wichtigsten Pakte sind enthalten in Luis Enrique de la Villa, *Los grandes pactos colectivos a partir de la transición democrática*, Madrid 1985.

<sup>15</sup> Zur Korporativismusdebatte vgl. Werner Lang, *Spanien nach Franco. Vom autoritären zum liberalen Korporatismus?*, in: Ulrich von Alemann (Hrsg.), *Neokorporatismus*, Frankfurt 1981, S. 230–255; Roland Schütz, *Neokorporatismus-Tendenzen in Spanien*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 3 (1984), S. 391–403. Zusammenfassend Juan Martínez Alier/Jordi Roca, *El debate sobre neocorporatismo*, in: *Pensamiento Iberoamericano*, 8 (1985), S. 492–502; Víctor Pérez Díaz, in: Juan J. Linz u. a., *España: un presente para el futuro*, Bd. 1, Madrid 1984; Víctor Pérez Díaz/Salvador Giner (Hrsg.), *El corporativismo en España*, Madrid 1989.

Abkommen und die mit den Tarifpartnern quasi vereinbarte Wirtschaftspolitik haben entscheidend zur Konsolidierung der liberalen Demokratie beigetragen.

Bei der Einschätzung der „Sozialpaktspolitik“ ist zu Recht auf deren Ambivalenz hingewiesen worden. Der vor allem von Unternehmer- und Staatsseite am positivsten bewertete Effekt der neokorporatistischen Praktiken lag darin, die Legitimität des (politischen und wirtschaftlichen) Systems gesteigert und damit die nationale Integration gefördert zu haben: Verhandlungen, Kompromisse, Mäßigung, Dialog- und Konsensbereitschaft sind Werte, die durch die Politik der sozialen Konzertation ins Allgemeinbewußtsein der Spanier gedrungen sind und heute als selbstverständlich gelten. Die verschiedenen Pakte (Verfassung, Autonomiegewährung oder Wirtschaftsordnung können als Ergebnisse derartiger Pakte betrachtet werden) bilden jenen „*contrat social*“ (Sozialvertrag), auf dem das demokratische Spanien ruht. Der bedenkliche Aspekt der Pakte liegt in ihren Auswirkungen auf die Wirtschaft insgesamt: in der mangelhaften Anpassung an die ökonomische Krise und die Weltmarktbedingungen (um die sozialen Kosten bei der Krisenbewältigung niedrig zu halten, unterblieben lange Zeit fällige Strukturmaßnahmen), in der Zunahme an Staatsinterventionismus, vor allem in der Herausbildung einer Schattenwirtschaft, die im heutigen Spanien gigantische Proportionen erreicht hat und all jene Auflagen umgeht, die das System der sozialen Marktwirtschaft ausmachen. Die damit zusammenhängenden Probleme können längerfristig – ganz im Gegensatz zu den kurzfristigen Legitimierungseffekten des Neokorporatismus – zu einer Entlegitimierung des liberaldemokratischen Systems führen<sup>16</sup>).

Die Pakte waren eine von Tarifpartnern und Regierung gleichermaßen angewandte Methode, der Wirtschaftskrise zu begegnen. Den politisch verantwortlichen Kräften war jedoch klar, daß langfristig eine Umstrukturierung der Industrie erforderlich sein würde, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen wiederherzustellen. Während jedoch die UCD-Regierungen es bei isolierten Maßnahmen beließen, die vor allem zum Abbau von Arbeitsplätzen führten, betrieben die Sozialisten seit ihrem Regierungsantritt eine kohärente und längerfristig angelegte Industriepolitik. Die industrielle Umstrukturierungspolitik der PSOE-Regierungen setzte sich das Ziel, Ressourcen an Kapital und Arbeit von Krisensektoren in

<sup>16</sup> Zur Politik der „Sozialpakete“ vgl. Walther L. Bernecker, *Arbeitsbeziehungen und Demokratisierung in Spanien*, in: *Frankfurter Hefte*, (1987) 1, S. 68–73; s. a. die Stichwörter *Sindicatos* und *Concertación* in: ders. u. a., *Spanien-Lexikon* (Anm. 6). Zur Schattenwirtschaft vgl. Santos M. Ruesga Benito, *Al otro lado de la economía sumergida en España*, Madrid 1988.

zukunftssträchtige Industrien zu transferieren<sup>17</sup>). De-Industrialisierung und Re-Industrialisierung liefen somit parallel, die Volkswirtschaft sollte „modernisiert“ und wettbewerbsfähig gemacht werden. Dabei wurde das Ziel der Vollbeschäftigung der Revitalisierung der privaten Investitionen untergeordnet. Die Deregulierung des Arbeitsmarktes, die Verstärkung sozialer und regionaler Unterschiede sowie der schließlich (1988) zustandegekommene Bruch zwischen Regierung und sozialistischer Gewerkschaft UGT trübten im sozialen Bereich ganz erheblich die makroökonomische Erfolgsbilanz der Regierung.

Bei der Gegenüberstellung von Erfolgen und Defiziten der PSOE-Politik der achtziger Jahre wird deutlich, daß Spaniens Sozialisten die Restriktionen des Weltmarkts und den Modernisierungsdruck durch den EG-Beitritt (1986) als handlungsbestimmend betrachtet haben. Dementsprechend konzen-

trierte sich die Politik auch in einer ersten Phase auf die Modernisierung der nationalen Wirtschaft, und erst für eine zweite Etappe ist der Aufbau eines Wohlfahrtsstaates vorgesehen. Die Konzentration der (neo-)liberalen PSOE-Wirtschaftspolitik auf den Markt verwies Umverteilungsvorstellungen deutlich an die zweite Stelle der regierungspolitischen Ziele, während die gesamtwirtschaftliche Strategie sich primär an der Inflationsbekämpfung, der Stabilisierung der Leistungsbilanz und der Eindämmung des Defizits im öffentlichen Sektor (etwa durch Rationalisierung und Teilprivatisierung) orientierte. In diesem Sinne wird man – in Übereinstimmung mit neuesten spanischen wirtschaftswissenschaftlichen Studien – sagen können, daß die ökonomische „transición“ noch längst nicht beendet ist, im sozioökonomischen Bereich vielmehr noch zahlreiche Strukturreformen erforderlich sind<sup>18</sup>).

## II. Portugal

### 1. Von der „Nelkenrevolution“ zur „cohabitation“

Im Gegensatz zu Spanien erfolgte in Portugal der Übergang vom autoritären Caetano-Regime zur Demokratie durch einen Militärputsch („Nelkenrevolution“ vom 25. April 1974) der „Bewegung der Streitkräfte“ (*Movimento Das Forças Armadas*, MFA). General Antonio de Spínola, ein eher konservativer Soldat, übernahm das ihm angetragene Präsidentenamt, wurde aber bereits nach wenigen Monaten von General Francisco da Costa Gomes im Amt des Staatspräsidenten abgelöst. In jenen sozialistisch geprägten, politisch eher chaotisch verlaufenden Monaten wurden die Kolonien in die Unabhängigkeit entlassen und damit die imperiale außenpolitische Position Portugals beendet.

Von Anfang an spielten in der portugiesischen Übergangsphase die Streitkräfte eine ungleich wichtigere Rolle als in Spanien<sup>19</sup>). Zeitweilig schien der revolutionäre Prozeß auch eine kommunistische Orientierung zu nehmen, und sämtliche Mitte-

und Rechts-Parteien gaben sich in den ersten Jahren nach dem Sturz des korporativistisch-diktatorischen Regimes im Hinblick auf die linksgerichtete „Bewegung der Streitkräfte“ ebenfalls ein eher „linkes“ Gepräge. Die entstehende Parteienstruktur und die neuen Institutionen waren längere Zeit äußerst instabil. Eine gefestigte Parteienstruktur konnte sich wegen der in der Zeit des diktatorischen „Neuen Staates“ (*Estado Novo*) unterbrochenen Traditionen des Parlamentarismus und der Parteiendemokratie vorerst nicht herausbilden, was auch die Unsicherheiten, die organisatorischen Schwierigkeiten und die starke Personenfixiertheit der großen Parteien in der Übergangszeit erklärt.

Erst allmählich entwickelten sich einige gemäßigte Parteien zu den bis heute dominierenden politischen Kräften des Landes. Ausdruck der längeren Zeit andauernden Labilität der politischen Situation war die Kurzlebigkeit vieler Regierungen: Seit dem Umsturz hat das Land bisher nicht weniger als 18 Kabinette verbraucht. Portugal wurde von einem Rechts- ebenso wie von einem Linksputsch bedroht, die neue Verfassung wurde inzwischen bereits einer gründlichen Revision unterzogen.

<sup>17</sup>) Zur industriellen Umstrukturierung vgl. Libro Blanco de la Reindustrialización, Madrid 1983; Fernando Maravall Herrero, *Economía y política industrial en España*, Madrid 1987; Gregorio García Becedas, *Reconversiones industriales y ordenamiento laboral*, Madrid 1989.

<sup>18</sup>) Rafael Martínez Cortiña, *la transición económica de España*, Madrid 1990; Wolfgang Merkel, *Sozialdemokratische Politik in einer post-keynesianischen Ära? Das Beispiel der sozialistischen Regierung Spaniens (1982–1988)*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 30 (1989) 4, S. 629–654; s. a. den Beitrag von Werner Lang, in: W. L. Bernecker/J. Oehrlein (Anm. 6).

<sup>19</sup>) Zur ersten Phase nach dem Umbruch vgl. Michael Harsgor, *Portugal in Revolution*, Washington 1976; Beate Kohler, *Politischer Umbruch in Südeuropa. Portugal, Griechenland, Spanien auf dem Weg zur Demokratie*, Bonn 1981; Juan J. Linz, *Some Comparative Thoughts on the Transition to Democracy in Portugal and Spain*, in: J. Braga de Macedo/S. Serfaty (Hrsg.), *Portugal since the Revolution*, Boulder Col. 1981; Christian Deubner, *Spanien und Portugal: Der unsichere „Europäische Konsens“*, Baden-Baden 1982.

Am 25. April 1976 verabschiedete die erstmals aus freien, allgemeinen und gleichen Wahlen hervorgegangene Verfassungsgebende Versammlung die neue Verfassung der „II. Republik“, die Portugal als „demokratischen Staat auf der Grundlage der Volksherrschaft“ definierte und als Ziel des Staates proklamierte, „den Übergang zum Sozialismus zu gewährleisten“<sup>20</sup>). Die Verfassung enthielt einen umfangreichen soziopolitischen Grundrechtsteil und die Verpflichtung auf eine sozialistische Wirtschaftsordnung.

Bis Ende der siebziger Jahre war das Parteiensystem zu keinen dauerhaften Mehrheiten fähig und immer neuen Spaltungen ausgesetzt. In den ersten Jahren beruhte das Regierungssystem primär auf einem außerkonstitutionellen „Pakt“ zwischen den politischen Parteien und der „Bewegung der Streitkräfte“, durch den der Revolutionsrat als oberstes Kontrollorgan eingesetzt wurde. Diese militärisch-revolutionäre Vormundschaft über die Parteiendemokratie begrenzte die Autonomie des sich etablierenden Parteiensystems. Deutliche Anzeichen für die Schwäche der parlamentarisch-parteienstaatlichen Legitimität und die Verstärkung des Präzidentalismus – in dem semipräsidentiellen System (vgl. Frankreichs V. Republik und die Weimarer Republik) kommt dem Staatspräsidenten eine politisch wichtige Funktion zu – waren die Präzidentregierungen von 1979 (mit parteilosen Premierministern) und die abnehmende Bedeutung der legislativen Tätigkeit des Parlaments.

Vor der „Nelkenrevolution“ hatten eigentlich (illegal und regional) nur die Kommunistische Partei (*Partido Comunista Português, PCP*) und die Sozialistische Partei (*Partido Socialista, PS*) bestanden. Alle anderen Parteien formierten sich erst in der Revolutionszeit: die „Christdemokraten“ (*Centro Democrático e Social, CDS*), die Sozialdemokraten (*Partido Social Democrata, PSD*), sehr viel später die Staatspräsident Ramalho Eanes nahestehende Erneuerungspartei (*Partido Renovador Democrático, RD*), außerdem zahlreiche Splitterparteien und verschiedene Parteienbündnisse<sup>21</sup>).

Die vorerst schwachen Parteien befanden sich ein Jahr nach dem Umsturz auf dem Wege der Konsolidierung durch die Wahl zur Verfassungsgebenden Versammlung; das unerwartet schlechte Abschneiden der Kommunisten (12,5 Prozent) und das gute

Ergebnis der Sozialisten (37,9 Prozent) sowie der späteren Sozialdemokraten (26,4 Prozent) ließen bald erkennen, daß Portugal sich in Richtung einer liberal-parlamentarischen Demokratie entwickeln würde. Das ursprünglich radikale MFA-Programm wurde modifiziert und strebte nunmehr den Übergang zum Sozialismus in einer pluralistischen Demokratie an, was einer Absage an das orthodox-kommunistische Modell gleichkam, wenngleich nach wie vor – unter dem Einfluß von Otelo Saraiva de Carvalho – die Vorstellung einer revolutionären „Volksmacht“ bestehen blieb. Ende 1975 leitete der zum Generalstabschef ernannte Ramalho Eanes die Entpolitisierung der Streitkräfte ein, der „Revolutionsrat“ reduzierte seine Funktion auf die eines „Garanten“ der revolutionären Errungenschaften.

Auf die ersten sechs „provisorischen“ Regierungen – die nicht parlamentarisch abgesichert waren, sondern auf der Machtverteilung im MFA beruhten – folgte 1976 die erste verfassungsmäßige Regierung seit 50 Jahren. Die Sozialistische Partei unter Mario Soares hatte die ersten Parlamentswahlen mit 35 Prozent der abgegebenen Stimmen deutlich für sich entscheiden können. Soares' Regierungsprogramm zielte auf eine Konsolidierung der revolutionären Errungenschaften, zugleich aber auf westeuropäische Integration ab. 1978 mußte die Minderheitsregierung durch Mitglieder des „Demokratisch-Sozialen Zentrums“ (CDS) erweitert werden, konnte jedoch ihren Sturz nach Meinungsverschiedenheiten über die Landwirtschaftspolitik nicht verhindern.

In der Folgezeit wechselten sich kurzlebige Regierungen (Maria de Lourdes Pintasilgo, Francisco Sá Carneiro, Francisco Pinto Balmesão) ab, bis Mitte 1983 Mario Soares nach dem parlamentarischen Wahlsieg seiner Partei erneut (in einer Koalitionsregierung mit den Sozialdemokraten) das Amt des Regierungschefs übernehmen konnte. Die Koalition zerbrach 1985, als der neue sozialdemokratische Parteichef Aníbal Cavaco Silva sich deutlich von Soares distanzierte. Neuwahlen im gleichen Jahr erbrachten eine erdrutschartige Niederlage der Sozialisten (von 36,3 Prozent auf 20,8 Prozent) und die Bildung einer sozialdemokratischen Minderheitsregierung unter Cavaco Silva, der 1987 völlig überraschend in einer personalistischen Wahl zum ersten Mal im nachrevolutionären Portugal eine absolute Mehrheit der Stimmen (50,2 Prozent) erringen konnte und bis heute die Regierung stellt (vgl. Tabelle 3).

Da 1986 im zweiten Wahlgang überraschenderweise Mario Soares gegen seinen Konkurrenten Diego Freitas do Amaral (*Centro Democrático e Social*) zum Nachfolger von Eanes in das Amt des Staatspräsidenten gewählt worden war, begann damit für Portugal eine Art „cohabitation“ zwischen

<sup>20</sup>) Zur Verfassung von 1976 vgl. André Thomashausen, Verfassung und Verfassungswirklichkeit im neuen Portugal, Berlin 1981.

<sup>21</sup>) Zu Parteien und Wahlen in den siebziger Jahren vgl. André Thomashausen, Portugal, in: Frank Wende (Hrsg.), Lexikon zur Geschichte der Parteien in Europa, Stuttgart 1981, S. 495–515. Für die Zeit danach vgl. Bodo Freund, Portugal, in: Wahlatlas Europa: Wahlen und Abstimmungen in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, Braunschweig 1988, S. 149–159; s. a. die entsprechenden Portugal-Chroniken in der Zeitschrift „Iberoamericana“, 1979–1990.

**Tabelle 3: Ergebnisse der Parlamentswahlen 1976–1987 und der Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung 1975 in Prozent (Portugal)**

Partei	Verfassungsgebende Versammlung 1975	Parlamentswahl					
		1976	1979	1980	1983	1985	1987
PCP	12,5	14,6					
APU/CDU			19,0	16,9	18,2	15,6	12,1
PRD						18,0	4,5
PS	37,9	35,0	27,4	0,9	36,3	20,8	22,2
FRS				27,3			
PPD/PSD	26,4	24,0	2,4	2,5	27,0	29,8	50,2
CDS	7,6	15,9	0,4	0,2	12,4	9,7	4,4
AD			42,2	44,4			
Sonstige	8,7	5,9	5,8	5,6	3,5	3,5	3,9
weiß/ungültig	6,9	4,6	2,8	2,4	2,6	2,6	2,2
Wahlbeteiligung	91,7	83,3	87,5	85,4	78,6	75,4	71,6

Quelle: Bodo Freund, in: Wahlatlas Europa: Wahlen und Abstimmungen in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, Braunschweig 1988, S. 154.

PCP: Partido Comunista Português; APU/CDU: Aliança Povo Unido/Coligação Democrática Unitária; PRD: Partido Renovador Democrático; PS: Partido Socialista; FRS: Frente Republicano e Socialista; PPD/PSD: Partido Popular Democrático/Partido Social Democrata; CDS: Centro Democrático Social; AD: Aliança Democrática. Die Wahlbündnisse AD (= CDS + PPD/PSD), FRS (= PS + zwei kleinere Parteien) und APU/CDU (= PCP + zwei kleinere Parteien) weisen seit 1979/80 keine Wählerstimmenanteile für Einzelparteien mehr aus.

Präsident und Regierung nach französischem Muster. Zugleich bedeuteten die Wahlen von 1987 einen epochalen Einschnitt in der Geschichte des demokratischen Portugal, denn zum ersten Mal wurde (trotz des geltenden Verhältniswahlrechts) die absolute Parlamentsmehrheit einer Partei erzielt. Außerdem war die Zeit der instabilen Koalitions- und Minderheitsregierungen zu Ende, eine Phase politischer Stabilität begann. Schließlich bedeutete dieser Wahlsieg der „Rechten“ eine Art Bruch mit der linken Rhetorik und dem revolutionären Programm des Umsturzes von 1974 sowie ein Bekenntnis zu Pragmatismus und – im Rahmen der EG – zu wirtschaftlich Realisierbarem.

## 2. Von sozialistischen Zielen zu marktwirtschaftlichem Aufschwung

Ab Anfang 1975 war die Struktur der Eigentumsverhältnisse teilweise durch Nationalisierungen, staatliche Verwaltung von Unternehmen, Landbesetzungen und Enteignungen von Großgrundbesitz sowie durch die Übernahme von Betrieben in Arbeiterselbstverwaltung verändert worden. Aufgrund von Gewerkschaftsforderungen beschloß der Revolutionsrat 1975 die Nationalisierung der Banken, der Versicherungsgesellschaften, des Transport-, Verkehrs-, Energiesektors und der Grundstoffindustrien. Bis Ende 1975 waren 226 Unternehmen mit ca. 157 000 Beschäftigten verstaatlicht worden. Weitere indirekte Verstaatlichungen von 380 Unternehmen hatten sich als Folge der Nationalisierung von Banken und Versicherungen ergeben. Die sozialen Reformen der Anfangszeit

– Einführung von garantierten Mindestlöhnen, Ausbau des Gesundheits-, Sozial- und Erziehungswesens etc. – und die Folgekosten der Nationalisierungen hatten den Staatshaushalt schwer belastet und steigende Inflationsraten zur Folge gehabt<sup>22)</sup>.

Bereits die erste sozialistische Regierung leitete 1976 eine strikte Austeritätspolitik ein, die von der folgenden konservativen Koalitionsregierung des Wahlbündnisses *Aliança Democrática* (vgl. Tabelle 3) fortgesetzt wurde: In der Periode 1980–1983 wurde die Agrarreform beendet, die Reallöhne wurden gedrückt, Arbeiterrechte zurückgenommen und das Kündigungsrecht liberalisiert. Es begann die Reprivatisierung von Versicherungsbetrieben und einiger Industrien, enteignete Großgrund- und Fabrikbesitzer wurden entschädigt, die Agrarreform durch weitgehende Reprivatisierungsmaßnahmen zurückgenommen. Spätestens seit Beginn der achtziger Jahre war es das Ziel der liberalen und konservativen Kräfte, alle sozialistischen Zielvorstellungen aus der Verfassung zu streichen und die Militärs als politisch mitbestimmenden Faktor auszuschalten. Mitte 1982 wurde schließlich, nach langen Verhandlungen zwischen der *Aliança Democrática* und der Sozialistischen Partei, eine Verfassungsrevision verabschiedet, die

<sup>22)</sup> Die Angaben nach Claudia Preußer, Portugal, in: Elmar Altvater u. a. (Hrsg.), Die Armut der Nationen, Berlin 1988, S. 253–262; s. a. Manuel Lucena, Instituições e Revolução, Lissabon 1984; Antonio Barreto, Anatomia de uma Revolução, Lissabon 1987; Jacques Marcadé, Le Portugal au XX<sup>e</sup> siècle, 1910–1985, Paris 1988.

den Revolutionsrat auflöste und durch einen Staatsrat ersetzte, die präsidentialen Befugnisse reduzierte und den Rückzug der Militärs in die Kasernen abschloß. Nach dem Rechtsruck in der portugiesischen Politik durch die Wahlen von 1987 standen die Privatisierung aller nach 1974 verstaatlichten Betriebe und die Verhinderung einer auch nur bescheidenen Agrarreform im Alentejo im Vordergrund der politischen Bemühungen. Ende 1988 konnte schließlich — mit den Stimmen der Sozialistischen Partei — die lange angestrebte Verfassungsrevision verabschiedet werden, die alle sozialistischen Elemente aus der Verfassung strich und

das Verbot der Reprivatisierung verstaatlichter Betriebe aufhob. Die revidierte Verfassung stellt damit einen definitiven Abschied von den sozialistischen Idealen und Hoffnungen der „Nelkenrevolution“ dar. Seit dem EG-Beitritt (1986) und der liberalen Wirtschaftspolitik der Regierung Cavaco Silva hat das Vertrauen der Privatwirtschaft in das portugiesische System — ähnlich wie in Spanien — wieder deutlich zugenommen, die makroökonomischen Daten der letzten Zeit sind positiv, die Leistungsbilanz weist Überschüsse auf. Gesamtwirtschaftlich befindet sich Portugal in einer marktwirtschaftlichen Aufschwungphase<sup>23)</sup>.

### III. Schlußbetrachtung

Die Betrachtung der spanischen und portugiesischen Entwicklung der letzten 15 Jahre läßt deutliche Entwicklungsunterschiede zwischen beiden Ländern erkennen<sup>24)</sup>. In beiden Fällen gelang der Übergang in die Demokratie und deren Stabilisierung. Im Gegensatz zu Spanien erfolgte in Portugal ein klarer Bruch mit dem vorhergehenden Regime: Der von Teilen des Militärs getragene Umsturz begann als Offiziersrevolte und entwickelte sich schnell zu jener „Nelkenrevolution“, deren Ergebnis nach einer turbulenten Phase — in der sich die Gefahr einer erneuten, diesmal linken Diktatur abzeichnete — ein demokratisches System war.

Die nachrevolutionäre Phase in Portugal läßt sich als ein Prozeß von der zeitweiligen Dominanz der Linken zur Stabilisierung der rechten Mitte kennzeichnen; die Parteienlandschaft änderte sich vor allem seit Ende der siebziger Jahre. Anfangs stand die Sozialistische Partei — ebenso wie in Spanien — programmatisch weit links; allerdings ließen sowohl ihr konstitutioneller und parlamentarischer Kurs als auch ihre klare Bindung an die westeuropäische Sozialdemokratie schnell erkennen, daß die Linksorientierung nicht eingelöst werden sollte<sup>25)</sup>. Daß die Sozialistische Partei bereits frühzeitig klare Wahlerfolge erzielte, erklärt Thomas Bruneau<sup>26)</sup> mit dem politischen Vakuum, das nach der Nelkenrevolution bestand; in diesem Vakuum trat nur die Kommunistische Partei als organisierte Kraft mit kohärenter politischer Ideologie an. Sehr schnell wurden die Sozialisten als einzige realistische Alternative zu den Kommunisten angesehen; sie erhielten organisatorische, finanzielle und pro-

grammatische Hilfestellung von den Parteien der Sozialistischen Internationale, was ihren Vorsprung vor den anderen Parteien erklären dürfte.

Der Unterschied zwischen revolutionärem Bruch in Portugal und paktierter Reform in Spanien hatte weitreichende Folgen für zumindest zwei wichtige Bereiche: die Machtverteilung in der Gesellschaft und die Rolle der Streitkräfte. Letztere stellt — äußerlich sichtbar — den wohl augenscheinlichsten Unterschied in der Entwicklung beider Länder dar. In Portugal hatten die Streitkräfte in den letzten Jahren des Caetano-Regimes wegen der (nicht siegreich zu beendenden) Kolonialkriege einen Radikalisierungsprozeß durchlaufen, der 1974 ihre politische Protagonistenrolle zur Folge hatte. Zuerst als Bewegung und danach als Institution waren die „Forças Armadas“ ein sichtbarer politischer Akteur des gesamten Prozesses. Die jahrelange Beibehaltung des Revolutionsrates als einer Institution mit Vetomacht beschränkte die Souveränität des Parlaments und führte zu einer komplexen Machtaufteilung zwischen Parlament, Präsident und Revolutionsrat.

Im Gegensatz zu Portugal blieb in Spanien die institutionelle Bindung der Streitkräfte an das Franco-Regime bis zuletzt viel stärker; die Armee war alles andere als ein Motor der Veränderung, ihre Rolle blieb auch nach Beginn des Übergangsprozesses eher „unsichtbar“ (wenn auch bestimmt nicht unbedeutend). Die herausragenden Akteure waren im spanischen Fall zivile Politiker und der König, während in Portugal die Schlüsselpersonen Offiziere waren, die den Zivilisten erst allmählich Zugang zu politischen Entscheidungspositionen ermöglichten, sie jedoch zwangen, einen Pakt mit den Streitkräften zu unterzeichnen, bevor eine Verfassung ausgearbeitet werden konnte.

Im Hinblick auf die Machtverteilung in der Gesellschaft ist vor allem darauf zu verweisen, daß die Kommunistische Partei Portugals die bestehende Gewerkschaftsorganisation *Intersindical* durch de-

<sup>23)</sup> Vgl. den jüngsten Überblick: Portugal, el mascarón de Europa, in: El País vom 13. September 1990 (Sonderbeilage „Temas de nuestra época“).

<sup>24)</sup> Vgl. zu folgendem die Überlegungen von J. J. Linz (Anm. 19).

<sup>25)</sup> Vgl. C. Deubner (Anm. 19), S. 27.

<sup>26)</sup> Vgl. Thomas Bruneau, Central Themes of Portuguese Politics since the Coup of April 25th, 1974, Washington 1979.

ren vollständige Kontrolle übernehmen konnte, während in Spanien politisch unterschiedlich ausgerichtete Gewerkschaften entstanden. Wenngleich in beiden Ländern die Parteienstruktur anfangs äußerst labil und vielfältigen Änderungen unterworfen war, so konnten die Kommunisten in Portugal doch vorübergehend, allerdings erfolglos, die Hegemonie anstreben, während in Spanien der Kompromißcharakter der politischen Entwicklung den *Partido Comunista de España* von Anfang an zu einer deutlichen Mäßigung seiner Positionen zwang. In Portugal trieb der radikale Bruch mit dem vorhergehenden Regime einen erheblichen Teil der alten Elite ins Exil oder zumindest zur Preisgabe führender Verwaltungspositionen, während der ausgehandelte Übergang in Spanien einem großen Teil der Elite des alten Regimes die Möglichkeit beließ, am öffentlichen Leben der jungen Demokratie teilzuhaben.

Die größere Radikalität des portugiesischen Umbruchs äußerte sich auch in der Verfassung. Die erste portugiesische Verfassung war letztlich eine Verfassung der Linken, während die spanische viel deutlicher eine Konsens-Verfassung darstellt, die – im Gegensatz zur portugiesischen – auch auf breite Zustimmung in der Bevölkerung stieß. Gerade die relative Einseitigkeit der portugiesischen Verfassung, die es der Rechten schwierig machte, mit ihr zu regieren, hat schon wenige Jahre nach ihrer Inkraftsetzung eine Revision erforderlich gemacht, während in Spanien der Regierungswechsel von der konservativen UCD zu den Sozialisten im Jahr 1982 keinerlei Verfassungsdebatten auslöste.

Der wohl größte Unterschied zwischen beiden Ländern sowohl in der Phase der „transición“ als auch der bereits konsolidierten Demokratie dürfte im komplexen Regionalismus-Nationalismus-Problem liegen. In Spanien führte die „transición“ zu einer ernsthaften Infragestellung des überlieferten Zentralstaates und zu einer neuen Rolle der nationalistisch-regionalistischen Peripherien. Zusammen mit anderen Fragen hat dieser Problemkomplex zweifellos die Konsolidierung demokratischer Institutionen in Spanien erschwert und zugleich zu zwei paradoxen Erscheinungen geführt:

Zum einen hat zwar Portugal nach 1974 radikalere Phasen revolutionären Umbruchs als Spanien durchlaufen; zugleich bedeuten aber *längerfristig* die strukturellen Veränderungen der Zentrum-Peripherie-Beziehungen in Spanien einen weit tiefergehenden Bruch mit der Vergangenheit und eher eine Revolution – wenn auch eine „legale“ – als die Veränderungen in Portugal. Daß die politische Regionalismuskomponente in Portugal neutralisiert werden konnte, hing wesentlich damit zusammen, daß das Land – bei allen sozioökonomischen und politischen Unterschieden, die es zwischen dem Norden und dem Süden gibt – auch im Bewußtsein seiner Bürger zu den ältesten und (im Hinblick auf Sprache und Kultur) homogensten Staatsnationen Westeuropas zählt. Zum anderen war in Portugal, das in einigen Gegenden tatsächlich revolutionäre Veränderungen im sozioökonomischen Bereich erlebte, die Zahl der Opfer politischer Gewalt im Übergangsprozeß bedeutend geringer als in Spanien. Dies dürfte mit dem oben angesprochenen politischen Dezentralisierungsprozeß zusammenhängen, der extrem emotionsgeladen vorangetrieben wurde und außerordentliche Leidenschaften freisetzte. Ein weiterer Erklärungsfaktor kann gerade im Fehlen jenes demokratischen „Bruchs“ liegen, den die extreme Linke mit Gewalt erzwingen und die extreme Rechte ebenso gewalttätig verhindern wollte<sup>27)</sup>.

Insgesamt überwiegen im spanisch-portugiesischen Vergleich eindeutig die Unterschiede. Wenn auch im Lebensgefühl der Menschen und neuerdings im Konsumverhalten der städtischen Bevölkerung deutliche Anzeichen der Annäherung zwischen beiden Ländern festzustellen sind, gilt nach wie vor, daß die beiden Staaten auf der Iberischen Halbinsel unterschiedliche Entwicklungen durchlaufen und der „Korkvorhang“ – wie die Grenze zwischen Portugal und Spanien genannt wird – immer noch den Blick zum Nachbarn verstellt<sup>28)</sup>.

<sup>27)</sup> Vgl. José Luis Piñuel, *El terrorismo en la transición española (1972–1982)*, Madrid 1986.

<sup>28)</sup> Zu Portugal und Spanien in *Geschichte und Gegenwart* vgl. neuerdings die Zeitschrift *Tranvía* (Berlin), Nr. 18 vom September 1990.

## Politische Kultur und politisches System in Griechenland

Am 8. April dieses Jahres gelang es Konstantin Mitsotakis an der Spitze der konservativen „Neuen Demokratie“ (NEA DIMOKRATIA/ND) im dritten Anlauf die Wahlen zum griechischen Parlament zu gewinnen. Dreimal innerhalb von zehn Monaten waren die Bürger zu den Urnen gerufen worden, um die parlamentarischen Voraussetzungen einer Regierungsbildung zu schaffen, nachdem die Regierung Papandreou endlich durch ihren Rücktritt die Konsequenzen ziehen mußte. Sie war bis in die höchsten Spitzen des politischen Personals in eine endlose Folge von Finanz-Skandalen und Affären verwickelt, die durch die Presse Schicht um Schicht freigelegt worden waren. Sie reichten von Vorteilsannahme im Amt, Bestechung, Erpressung, Betrug zum Nachteil der EG und des griechischen Fiskus bis zu Strafvereitelung und eklatanten Verletzungen rechtsstaatlicher Garantien. Die Partei, die unter moralischen Vorzeichen angetreten war, hatte ihre Moral in zynischer Ausübung der Macht schnell verloren. Außerdem hatte sie enttäuscht: die Veränderung, die sie herbeiführen wollte, die „allaghi“, war nicht eingetreten. Das alles war bekannt. Und trotzdem fiel es den griechischen Wählern auch in dieser Situation nicht leicht, sich für die bereitstehende parlamentarische Alternative zu entscheiden.

Zwar hatte die PASOK (Panhellenische Sozialistische Bewegung) in den vorgezogenen Wahlen vom 18. Juni 1989 eine Niederlage erlitten, mit 39,1 Prozent der Stimmen aber eine so starke Position behalten, daß sie die Nea Dimokratia mit 44,4 Prozent blockierte. Schließlich fanden sich, in Griechenland fast ein Wunder, die Linke (Kommunisten) und die Rechte (ND) bereit, zusammenzugehen. Das „unnatürliche“ Rechts-Links-Bündnis ermöglichte eine Übergangsregierung mit beschränktem Auftrag unter Tsannis Tsannetakis. Sie sollte Neuwahlen vorbereiten und die Durchführung parlamentarischer Untersuchungen der gegen die ehemalige Regierung erhobenen Vorwürfe sichern. Mitsotakis wollte sie als Grundlage eines Gerichtsverfahrens gegen Papandreou benutzen. Konstantin Karamanlis, vielfacher Ministerpräsident, ehemaliger und gegenwärtiger Präsident der Republik, warnte seinen Nachfolger aus tiefer Kenntnis der politischen Kultur des Landes vor einem solchen Schritt: „Einen Ministerpräsidenten schickt man nach Hause, man zieht ihn nicht vor Gericht.“ Im zweiten Urnengang am 5. November 1989 erreichte

die PASOK 40,7 Prozent der Stimmen und damit sogar wieder eine kleine, wichtige und signifikante Zunahme um 1,6 Punkte. 40 Prozent aller Griechen, die zur Wahl gingen, stimmten in Kenntnis der Vorgänge für eine Partei, die nach den Maßstäben des rationalen Parlamentarismus in jeder Hinsicht versagt hatte. Die Oppositionspartei konnte leicht hinzugewinnen. Sie erreichte 46,2 Prozent, mit denen sie jedoch auch nicht regieren konnte. Mitsotakis, der Papandreou öffentlich alle Ehre abgesprochen hatte, nahm mit ihm am Allparteien-Koalitionstisch Platz. Das Linksbündnis, das von der Koskotas-Affäre völlig unberührt war, ging mit 10,9 Prozent als Verlierer aus der November-Wahl hervor. Seine Wähler honorierten nicht, daß sich die Partei in einer Situation des staatlichen Notstandes staatstragend verhalten hatte.

Erst im dritten Wahlgang am 8. April 1990 gab der griechische Wähler der Nea Dimokratia schließlich die Chance zu regieren. Sie erzielte 46,9 Prozent der Stimmen, die Pasok aber immerhin noch 38,6 Prozent; das Linksbündnis blieb mit 10,2 Prozent in seinem Rahmen.

Die Regierung steht mit einer absoluten Mehrheit von einer Stimme im Parlament vor unlösbaren Aufgaben. Schon im Wahlkampf hatte Mitsotakis den Griechen nur harte Zeiten in Aussicht gestellt, die Abschaffung von Privilegien angekündigt und seine Landsleute aufgefordert, für weniger Geld mehr zu arbeiten. Papandreou kannte das Dilemma, in das sein Gegenspieler durch den Wahlsieg geraten mußte. Angesichts eines faktischen Staatsbankrotts, den er selber wesentlich herbeigeführt hatte, versprach er im Wahlkampf die Erhöhung der Renten. Unmittelbar nach seiner Wahlniederlage kündigte er an, die notwendig unpopulären Maßnahmen der neuen Regierung zur Sanierung des Haushalts als politischen Hebel zu benutzen und die Regierung durch „außerparlamentarische“ Opposition zu destabilisieren. Die das Land lähmenden Septemberstreiks im öffentlichen Dienst, die von der Regierung als politische Streiks betrachtet wurden, scheinen allerdings nicht die beabsichtigte Wirkung gehabt zu haben: Sie wurden erfolglos abgebrochen. Hingegen gewann die konservative Partei die für sie traditionell schwierigen Kommunalwahlen.

Die Regierung wurde durch die Streiks nicht destabilisiert, sie ging sogar gestärkt aus ihnen hervor. Aber das wird ihr angesichts der gigantischen Pro-

bleme des Landes wenig nützen. Die Pasok, die trotz aller Skandale 40 Prozent der Stimmen auf sich vereinigte, weiß, daß die politischen Lager in

Griechenland wieder ziemlich fest sind, daß alte Mechanismen der politischen Kultur des Landes noch immer funktionieren.

## I. Determinanten der politischen Kultur Griechenlands

### 1. Topographische Faktoren des Landes und deren Einflüsse

Die Natur hat die gesellschaftliche Entwicklung Griechenlands nicht begünstigt. Ein Blick auf die Landkarte zeigt dies: Im Westen des insgesamt gebirgigen Landes zieht sich das dinarisch-hellenische Gebirge mit mehreren parallelen Ketten nach Süden und Abzweigungen nach Osten. Es erreicht im Norden wie im Süden Höhen von 2 500 m. Der Osten Griechenlands, Teile des östlichen Nord- und Mittelgriechenlands ebenso wie die meisten ägäischen Inseln werden von Gebirgsmassen eingenommen. Das Landschaftsbild wird durch Bruchbildungen charakterisiert. Im Inneren des Landes finden sich zahlreiche von Bergen umgebene Becken.

Griechenland war zu Beginn des 19. Jahrhunderts, der Zeit seines Freiheitskampfes, kein europäisches Land mehr. Als von Italien ausgehend die Renaissance sich durchsetzte, wurde das Land von den dort einsetzenden sozialen, ökonomischen, politischen, wissenschaftlichen und kulturellen Entwicklungen abgeschnitten, die den geographischen Raum Europa in einem Prozeß ständiger Auseinandersetzung mit anderen zu einem zivilisatorischen Begriff machten. An der entstehenden Neuzeit hatte Griechenland lange keinen Teil. Die bis vor kurzem insgesamt eher patriotische als wissenschaftliche griechische Geschichtsschreibung hat die türkische Herrschaft häufig zu schwarz gemalt. Die Griechen besaßen nicht nur im Kirchenregiment, sondern auch in weltlichen Angelegenheiten eine durch Strukturen lokaler Selbstverwaltung ausgeübte relative Autonomie. Obwohl den Nicht-Muslims im osmanischen Reich in der Millet-Verfassung gewisse Rahmenbedingungen zur Bewahrung der religiösen, sprachlichen und kulturellen Identität gewährt wurden, wirkte die türkische Herrschaft langfristig in die Richtung eines sozialen Rückschritts. Ein Symptom dafür ist die in Griechenland bis in die Gegenwart spürbare Bedeutung von Verwandtschaftsbeziehungen für die lebens- und arbeitsweltlichen Beziehungsgefüge<sup>1)</sup>. Ihre allmähliche Überlagerung durch korporative Organisationsformen mit abstrakten Zielen in westlichen Ländern war dort ein Merkmal des Prozesses der gesellschaftlichen Ausdifferenzierung. In Griechenland haben sich korporative Formen der Interessenaggregation spät und nur unzureichend ent-

wickelt. Die Ursache dafür liegt in den Determinanten der politischen Kultur des Landes.

Die Topographie des Landes stellte eine Beschränkung der Kommunikationsmöglichkeiten seiner Bewohner dar. Sie erschwerte auch der türkischen Fremdherrschaft die Kontrolle über die ihr unzugängliche Bergwelt. Die Berggemeinden, die Gemeinden in den von Gebirgen eingeschlossenen Tälern und die der vielen vom Meer umgebenen Inseln haben eigenständige Lebensräume geformt sowie eigene kleine Einheiten gebildet, in denen familiäre und landsmannschaftliche Bindungen entstanden, die der gemeinsamen Nationalität vorgehen und starke Selektionskriterien bilden. Das natürliche Auf-sich-Bezogen-Sein wurde durch ein historisch bedingtes Auf-einander-Angewiesen-Sein ergänzt und verstärkt. Physische und sozioökonomische Fragmentierung zwischen den Hirtengesellschaften in den Bergen und den Bewohnern der Ebenen verstärkten lokale Bindungen im Inneren und Mißtrauen nach außen. Die angedrohte oder die angewendete Gewalt war weithin Bestandteil des aktiven Lebens wie des passiven Erlebens.

Der ständigen Gegenwart von Gewalt verdanken auch die „Armatolen“ ihre sonderbare Existenz als legitimierte Banden christlicher Freischärler in türkischen Diensten<sup>2)</sup>. Sie erhielten Amnestie und Freiheit, damit sie andere Räuber und Diebe (die Klephten der Berge), von Städten, Dörfern und wichtigen Pässen des ihnen anvertrauten Bezirks (Armatoliki) fernhielten. Die prekäre Gleichgewichtsbeziehung zwischen Armatolen und Klephten darf nicht als Lokalkolorit des westgriechischen Gebirgssystems betrachtet werden, vielmehr stellten diese beiden kriegerischen Sozialgruppen, zwischen denen der Übergang fließend war, bis zur staatlichen Unabhängigkeit Griechenlands einen integralen Bestandteil des türkisch-griechischen Sicherheitssystems in dieser Region dar. Die Anführerschaft wurde in bestimmten lokalen Familien sogar erblich. Auf der einen Seite durch ihre militärische Macht eine ständige Herausforderung der unsichtbaren Zentralgewalt, waren sie auf der anderen Seite durch ihre an die Erhaltung des sozioökonomischen Status der Unsicherheit gebundene Interessenlage ein Ordnungs- und Stabilisationsfaktor. Es ist nur folgerichtig, daß die Kapetani (Freiheitskämpfer) in den Unabhängigkeitskämpfen

<sup>1)</sup> Vgl. Vassilios Vuidaskis, Tradition und sozialer Wandel auf der Insel Kreta, Meisenheim 1977.

<sup>2)</sup> Dazu immer noch grundlegend: George Finlay, A History of Greece, Bd. VI, New York 1970 (Nachdruck der 2. Auflage Oxford 1877), S. 10 ff.

ihre früheren Amtsbezirke, sobald sie diese Türken entrissen hatten, als rechtmäßig eroberten Besitz betrachteten<sup>3)</sup>.

Die Existenz dieser parastaatlichen militärischen Gewalt war nur möglich unter den Bedingungen topographischer und sozialer Fragmentierung in einer Region, die unter einer Fremdherrschaft mit flachen Hierarchien und ohne eigenen Verwaltungsunterbau im Zustand weitgehender Gesetzlosigkeit verblieb. Das außerstaatliche, aber staatlich manipulierte Elemente bewaffneter Banden blieb bestehen. Kontrollierte Gesetzlosigkeit behielt auch im neugriechischen Staat, zu Lasten der ländlichen Bevölkerung, noch lange Zeit ihre systemstabilisierende Funktion. Vor allem belastete sie die Ausbildung eines positiven Staatsbegriffs in der politischen Kultur des Landes. Kanalisierungsfunktion ähnlicher Art gegenüber gefährlichen sozialen Unruhen übernahm auch der dem Bändertum verwandte Irredentismus, der im griechischen Staat eine lange, unheilvolle Geschichte hat.

## 2. Die soziokulturelle Befindlichkeit bei Entstehung des neugriechischen Staates

Eine der schwierigsten und letztlich nicht bewältigten Aufgaben des neuen Staates nach Erringung der Unabhängigkeit bestand darin, der Staatsgewalt in einer Bevölkerung Akzeptanz zu verschaffen, die Staatsgewalt bisher nur als Fremdherrschaft gekannt hatte. Ihr gegenüber hatte kein durch Leistung vermitteltes Vertrauensverhältnis entstehen können. Der Staat wurde als Feind betrachtet, gegen den jedes Mittel erlaubt war: Gewalt, Betrug und List. Auch gegenüber dem neuen, eigenen griechischen Staat, der außerstande war, die alten, Unsicherheit schaffenden Strukturen zu zerstören und sich in ihnen mit seinen aus Westeuropa übernommenen modernen Institutionen arrangierte, konnte deshalb nur schwerlich Vertrauen entstehen. Loyalitäten behielten personalistischen Charakter und beruhten weiterhin auf kurzfristiger, individueller, egoistischer Interessenverfolgung.

Wo die Bevölkerungen in den sich entwickelnden westeuropäischen Ländern noch unter der absolutistischen Verwaltung die Erfahrung regelhaften Verfahrens einer hierarchisch gegliederten Bürokratie machten und im Mißbrauch die Abweichung vom Prinzip sahen, bot die auf Gewohnheitsrecht beruhende Selbstverwaltung auf sich selbst gestellter griechischer Gemeinden nur unzureichend Schutz vor Willkür und Übergriff. Diese unberechenbare Umwelt mußte vom Griechen als unsicher wahrgenommen werden. Er wappnete sich gegen sie: Es ist kein Zufall, daß weit bis in das 19. Jahr-

hundert hinein die Waffe Bestandteil der Kleidung des griechischen Mannes blieb. Auch danach behielt er, für die Ausbildung der politischen Kultur prägend, die unsichtbare Waffe eines dem Fremden mißtrauisch gegenüberstehenden Individualismus als Folge eines Syndroms verinnerlichter Unsicherheiten. Diese aus vielen Faktoren resultierende Verunsicherung ließ jene Verhaltensweisen entstehen, die von europäischen Reisenden im 18. Jahrhundert wahrgenommen und zutreffend beschrieben wurden. In seiner „Geschichte Griechenlands“ kommt George Finlay dem komplexen Entstehungszusammenhang dieses Verhaltens nahe: „Wahrheit und Ehrlichkeit standen dem Erwerb von Besitz im Wege; Falschheit und Täuschung waren zur Gewohnheit geworden, die von Fremden meist als Nationalcharakter und nicht als individuelle Eigenschaften betrachtet wurden.“<sup>4)</sup> Es handelt sich, wie Finlay zu Recht feststellte, nicht um griechische Eigenschaften, sondern um Verhaltensweisen, wie sie als Überlebensstrategien für Gesellschaften typisch sind, die über lange Zeit im Zustand staatlicher, rechtlicher und ökonomischer Unsicherheit leben.

Die Internalisierung dieser Überlebensbedingungen in einer prinzipiell als gefährlich betrachteten Umwelt gehörte lange Zeit zur Sozialisation des Griechen. Sie hat den für modernes Staatsbewußtsein konstitutiven Lernprozeß eines allmählich wachsenden Verständnisses abstrakter Institutionen in Griechenland erschwert, wenn nicht sogar verhindert. Politisches Verhalten wird bis in die Gegenwart durch diese Faktoren geprägt, auch wenn die Verbindungen nicht mehr so offensichtlich sind, wie noch vor einigen Jahrzehnten.

Mehr als eine „verspätete Nation“ ist Griechenland eine verspätete Gesellschaft. Das Land läßt sich schon bei der Entstehung des neugriechischen Staates vor 170 Jahren durch eine fast alle Bereiche und Ebenen des öffentlichen und des zivilen Lebens kennzeichnende Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen beschreiben. In der ersten Hälfte des 19. Jahrhundert wurden politische Institutionen eingeführt, die das Land in dieser Hinsicht den entwickelten westeuropäischen Staaten gleichstellten. In wirtschaftlicher Hinsicht kann es noch heute als Entwicklungsland gelten. In der Literatur wird immer wieder und zu Recht darauf hingewiesen, daß die für Entwicklungsländer typische Asymmetrie zwischen rascher Modernisierung und verspäteter Industrialisierung auch für Griechenland gilt<sup>5)</sup>. Als Modernisierung wird hier der Veränderungsprozeß verstanden, durch welchen ein unentwickeltes Land sich die institutionellen, ideologischen, kulturellen

<sup>4)</sup> G. Finlay (Anm. 2), Bd. V, S. 12.

<sup>5)</sup> Vgl. Keith R. Legg, *The Nature of the Modern Greek State*, in: J. T. A. Koumoulides (Hrsg.), *Greece in Transition. Essays in the History of Modern Greece 1821–1974*, London 1977, S. 284.

<sup>3)</sup> Vgl. Jahn S. Koliopoulos, *Brigandage and Irredentism in Nineteenth Century Greece*, in: M. Blinkhorn/T. Veremis (Hrsg.), *Modern Greece: Nationalism and Nationality*, Athens 1990.

und zivilisatorischen Errungenschaften industriell entwickelter Länder aneignet. Sofern es einem solchen Land nicht gelingt, sich gleichzeitig auch industriell hinreichend zu entwickeln, verstetigt und vertieft der Modernisierungsprozeß den Gegensatz zwischen Form und Substanz im Inneren des Landes und dessen Abhängigkeit von den industrialisierten Zentren.

### 3. Die Entstehung des Klientelismus im alten Parteiensystem

In einer Beziehung veränderte nach Erringung der Unabhängigkeit der Absolutismus des Wittelsbacher Staates die Situation in den vielen kleinen, auf sich bezogenen, sich selbst verwaltenden Einheiten auf den Bergen, in den Tälern, in der Ebene und auf den Inseln: Die Verbindung mit der neuen Hauptstadt wurde plötzlich lebenswichtig. In Athen, das auch nur ein Dorf gewesen war, saß plötzlich der Staat, und von Anfang an ein sehr zentralistischer Staat. Hier wurde über die Staatsfinanzen entschieden, hier wurden die Gesetze beschlossen und hier wurde verwaltet.

Die kleinen Einheiten, die unter der Türkenherrschaft eine bescheidene Autonomie und Autarkie gekannt hatten, sahen sich plötzlich genötigt, Beziehungen zur Zentralmacht anzuknüpfen – zu einer Macht, die weit entfernt und fremd war, der man mißtraute und deren Sprache man nicht sprach. Zwangsläufig mußte sich die in hohem Maße immobile, analphabetische Bauern- und Hirtengesellschaft der Hilfe von Mittlern bedienen<sup>6)</sup>. Und diese Mittler standen in Gestalt der Primaten (der lokalen Notablen) bereit, deren Situation sich ebenfalls verändert hatte. Ihre traditionelle Machtposition in der Region konnten sie nur dadurch langfristig sichern, daß sie eine für die Bevölkerung wichtige, von ihr selbst nicht zu leistende neue Funktion übernahmen. Die Struktur, in der das für beide Seiten vorteilhafte Austauschverhältnis zwischen dem Klienten auf dem Land und dem Patron in der Stadt stattfand, war durch die Asynchronie zwischen dem modernen parlamentarischen Institut des allgemeinen Männerstimmrechts und einer undifferenzierten, analphabetischen bäuerlichen Gesellschaft vorgegeben. In der am Wahltag abgerufenen politischen Unterstützung zeigte sich die Fähigkeit des Patrons, den Staat für die Bedürfnisse seiner Klientel zu nutzen. In dieser Perspektive mußte der Staat dem Klienten zwangsläufig als die Beute des Siegers erscheinen. Um so mehr dem Griechen, der den Staat bisher nur als feindliche Fremdherrschaft gekannt hatte.

In den entwickelten Staaten Europas hatte es eine funktionierende staatliche Verwaltung gegeben,

<sup>6)</sup> Vgl. René Lemarchand/Keith R. Legg, *Political Clientelism and Development: A Preliminary Analysis*, in: *Comparative Politics*, 4 (1972/73), S. 149 ff.

ehe das durch Parteien im Parlament vertretene Bürgertum die Gesetzgebungsgewalt für sich beanspruchte. In der Hand des Königtums war die Verwaltung im wesentlichen nur dessen Einfluß ausgesetzt gewesen. Die lange Verwaltungstradition mit ihren gewachsenen Strukturen hatte nicht zuletzt durch die Regelmäßigkeit des Verfahrens zu einer gewissen, auch vom Parlament zu respektierenden Unabhängigkeit der Verwaltung gegenüber Willkürinflüssen von außen geführt. Diese Unabhängigkeit erzeugte ihrerseits einen gewissen Vertrauensvorschuß hinsichtlich der Unparteilichkeit des Verwaltungshandelns auf Seiten der Gewaltunterworfenen – ein für die Ausbildung abstrakten Staatsbewußtseins in der politischen Kultur wichtiger Faktor. Anders in Griechenland, wo die Verwaltung mit dem Parlament zugleich entstand. Hier konnten Abgeordneten-Patrone, deren politische Stärke vom Umfang ihrer Klientel und damit von ihrer Durchsetzungsfähigkeit klientelischer Interessen abhing, eine noch formbare Verwaltung instrumentalisieren. Eine Folge im Bereich der Gesetzesausführung war, daß Durchführungsverordnungen, Ausführungsbestimmungen und verwaltungsinterne Anweisungen als Mittel einer – im partikularen Interesse erfolgenden – Interpretation auslegungsfähiger Gesetzesbestimmungen eingesetzt wurden. Diese Praxis verstärkte bei den Normadressaten die bereits vorhandene Auffassung, daß Gesetze durch den Einsatz von Beziehungen umgangen werden können; im Beamtenapparat schwächte sie die Bereitschaft, Entscheidungen ohne Rückversicherung bei Vorgesetzten zu treffen. Da sogar die Rekrutierungsmuster im öffentlichen Dienst bis in die Gegenwart durch klientelische Einflußnahme geprägt sind, ergriff die personalistische Betrachtungsweise des Staates auch die Verwaltung.

Das waren die Rahmenbedingungen für den bis in das erste Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts insgesamt erfolgreich verteidigten Besitz der politischen Macht in den Händen einer kleinen, geschlossenen Oligarchie sogenannter „politischer Familien“ (ta megála tsákia). Hier bereits spielte das „Besitzdenken“ hinsichtlich des Staates eine große Rolle, das bis in die Gegenwart das Verhältnis der jeweils Herrschenden zur Macht bestimmt. Da der Staat vereinnahmt, besetzt und durchdrungen wird, wirft der Übergang der Macht auf die andere Seite erhebliche Probleme auf. Dieser Zusammenhang könnte die Überreaktion des politischen Systems auf tatsächliche oder vermeintliche Veränderungen erklären, die seinen Bestand bedrohen<sup>7)</sup>.

Anders als in den ökonomisch entwickelten Ländern, wo relativ homogene ökonomische Interessen die organisatorischen und ideologischen Vorausset-

<sup>7)</sup> Vgl. Kostas Vergopoulos, *Crise Economique et Modernisation*, in: *Les Temps Modernes, La Grèce en Mouvement*, 41 (1985) 473, S. 821.

zungen für die Entstehung antagonistischer Parteien bildeten, fehlten in der noch undifferenzierten vorkapitalistischen Agrargesellschaft Griechenlands größere organisierbare soziale Gruppen. Die Berücksichtigung partikularer, heterogener Interessen, die selten verallgemeinerungsfähigen Charakter besaßen, erfolgte durch das Klientelsystem. Im Parlament standen sich infolgedessen nicht Programmparteien gegenüber, sondern Parteiführer, hinter denen jeweils temporäre Zusammenschlüsse von Patronen standen. Ziel des politischen Kampfes war der mit der Regierungsgewalt verbundene Zugang zu den Ressourcen des Staates. Dazu gehörten vor allem Stellen im öffentlichen Dienst, die in Griechenland angesichts ausbleibender Industrialisierung lange Zeit eine der wenigen Möglichkeiten sozialen Aufstiegs boten. Das Spoils-System (öffentlicher Dienst als „Siegerbeute“) — das 1910 offiziell abgeschafft, in wechselnden Formen faktisch aber weitgehend erhalten wurde — entsprach der klientelischen Interessenlage. Die Aufblähung

des Staatsapparats bereits in dieser Periode war die Folge einer unproduktiven Arbeitsbeschaffungspolitik, aber auch die notwendige Folge des Widerspruchs zwischen den geborgten modernen parlamentarischen Formen des politischen Systems und einem vor-modernen Zustand der Gesellschaft. Der große griechische Politiker Charilaos Trikoupis machte schon 1874 in einem berühmten Zeitungsartikel unter dem Titel „Wer ist schuld?“ die Parteiführer, denen er Korruption vorwarf, für das Versagen des Parlamentarismus in Griechenland verantwortlich<sup>8)</sup>. Er wollte das alte Parteiensystem, den *Paleokratismós*, durch ein westeuropäischem Muster entsprechendes neues ersetzen. Er übersah dabei jedoch, daß in Griechenland die ökonomischen und sozialen Voraussetzungen für ein modernes Parteiensystem fehlten, und scheiterte mit seiner „Modernisierungspartei“, für die er keine Wählerbasis zu finden vermochte. Der Modernisierung in Griechenland war keine Industrialisierung vorausgegangen.

## II. Formveränderungen in den Strukturen politischer Organisation

### 1. Ein antagonistisches Parteiensystem ohne fundamentalen ökonomischen Interessengegensatz der Parteien

Nach 1880 setzte eine rasche ökonomische Entwicklung ein. Sie hatte zwar keine weitreichende Industrialisierung zur Folge, aber die politische Szene veränderte sich. Es entstand eine bürgerliche Mittelschicht liberaler Orientierung, die sich auch politisch umorganisierte. Ihr gelang es im Laufe der ersten zehn Jahre des neuen Jahrhunderts, das politische Monopol der großen Familien aufzubrechen, die in den Formen des kompetitiven Parlamentarismus faktisch eine Herrschaft ohne Alternative ausgeübt hatten<sup>9)</sup>. Der politische Diskurs nahm allgemeineren Charakter an; er beschränkte sich nicht mehr nur auf klientelische Bedürfnisse, ohne daß jedoch der Klientelismus deswegen verschwunden wäre. Er hörte auf, formbestimmend zu sein und wurde verdeckt durch den Kampf zwischen der politischen Rechten in der monarchistischen Volkspartei und der neu entstandenen republikanischen Liberalen Partei unter Führung von Venizelos. Das moderne Aussehen der beiden großen politischen Parteien täuschte allerdings. Gleiches traf auf die entstehende Kommunistische Partei Griechenlands zu, die als programmatische, ideologisch orientierte

und straff organisierte Partei die einzige „moderne“ Partei schien, tatsächlich jedoch als von einer kleinen intellektuellen Gruppe gegründete Organisation ohne jeden Bezug zu einer möglichen Basis war. Hinzu kam, daß es angesichts der griechischen Verhältnisse unwahrscheinlich war, daß die „objektive Klassenlage“ von der zahlenmäßig kleinen Arbeiterschaft je als „subjektive Klassenlage“ würde begriffen werden können.

Die Anbindung und Einbindung des städtischen Lohnarbeiters in großfamiliale Netzwerke war viel zu groß, um ihn in breitem Umfang politisch-ideologisch ansprechbar zu machen. Er hatte — und dies gilt bis in die Gegenwart — die direkte Verbindung zum Land und zum ländlichen Leben nie verloren. Die Entwurzelung des aus seiner ländlichen Umwelt vertriebenen Großstadtarbeiters war in den westlichen Industrienationen ein wichtiger Grund für dessen Suche nach Geborgenheit in den alle Lebensbereiche abdeckenden Parteimaschinen. Erst später und aus anderen Gründen wird die Kommunistische Partei in Griechenland erstarben.

Die weiterbestehenden Verbindungen zum Land — wohin die Städter nicht nur zu den großen Festen, sondern gezwungenermaßen auch zur Wahl zurückkehren —, stabilisierte die bestehenden Verhältnisse in beiden Richtungen. Sie ermöglichte auf der einen Seite eine Eingewöhnung in das städtische Leben, das nicht als schicksalshafter Bruch empfunden wurde, und schloß das Land durch die in den Ballungszentren lebenden, aber regelmäßig zurückkehrenden Familienmitglieder an die sich

<sup>8)</sup> Vgl. Alexandros I. Svolos. Die neue Verfassung und die Grundlagen der politischen Ordnung, Athen 1929 (griech.), S. 354.

<sup>9)</sup> Vgl. Keith R. Legg, Politics in Modern Greece, Stanford, California 1969, S. 31 ff.; Dimitris Kitsikis, Evolution de l'élite politique grecque, in: M. B. Kiray (Hrsg.), Social Stratification and Development in the Mediterranean Basin, Paris 1973.

dort rasch vollziehende Modernisierung an. In dieser Beziehung war Athen bereits im 19. Jahrhundert eine moderne Hauptstadt. Den Parteien in Griechenland fehlten organisationsfähige ökonomische Interessen im Sinne von Klasseninteressen, die in den ökonomisch entwickelten Ländern Europas zur selben Zeit nicht nur die politische Auseinandersetzung bestimmten, sondern, was viel wichtiger war, den Formierungsprozeß der Weltanschauungsparteien vorantrieben. Aus den programmatischen, sich ideologisch begründenden Verteilungskämpfen großer, in Parteien organisierter sozialer Gruppen erwuchs in den ökonomisch entwickelten Ländern ein vom Parteiführer unabhängiges, abstraktes Parteienverständnis. An ihre Stelle trat im Parteiensystem Griechenlands die Auseinandersetzung um nationale Fragen. Der Irredentismus, das mit der „Megáli Idéa“ verfolgte Ziel eines Groß-Griechenlands und später die Frage nach der Staatsform waren die vorherrschenden Themen.

Die Politik wurde nicht weniger personalistisch, nur weil sie allgemeiner wurde. Immer noch waren es Parteiführer, die Parteien schufen. Durch charismatische, patriarchalische und autoritäre Führer stiegen Parteien auf, mit ihnen stiegen sie ab und verschwanden. Aber hinter den fusionierenden, sich spaltenden, neugegründeten oder verschwindenden Parteien entstanden in dieser Zeit größere, stabile politische Gruppierungen, die sich im Prozeß des Parteienwandels erhielten. Aus ihnen entwickelten sich die politischen Lager der Rechten, des Zentrums und der Linken. Damit hatte sich der Rahmen, in dem Parteiführer Politik machten, gegenüber dem alten Parteisystem entscheidend geändert. Unter dem Regime des Paleokomatismós, der alten politischen Familien, besaß das politische System gegenüber der Gesellschaft, und der einzelne Politiker gegenüber seiner Partei, erhebliche Autonomie. Fehlende Programmatik erleichterte wechselnde Koalitionen, und nicht selten wechselten Politiker mitsamt ihrer persönlichen Klientel die Partei. Unter dem neuen, als Folge der Ausbildung politischer Gruppierungen zentralisierten Klientelismus wurde der Parteiführer auf nationaler Ebene stärker und zugleich unabhängiger vom Kreis seiner Patrone mit traditioneller Klientel<sup>10)</sup>. Seine politischen Führereigenschaften verschafften ihm, besonders in der städtischen Bevölkerung, eine eigene Gefolgschaft, deren klientelische Erwartungshaltung sich zumindest tendenziell weniger auf seine Person und mehr auf die Partei und den Staat richteten. Dadurch erhielt das personalistisch-populistische Moment als Ausdruck einer vom lokalen Patron auf den nationalen Führer übertragenen emotionalen und affektiven Bindung eine Bedeu-

tung für die Gewinnung politischer Unterstützung, die auch weiterhin zunehmen wird.

## 2. Vom Klientelismus der lokalen Patrone zur Patronage-Partei nationaler Führer

Das Netz der lokal verorteten klientelischen Beziehungen war mit Ausweitung und Ausdifferenzierung der Staatsaufgaben größer und dichter geworden. Der Kreis der lokalen Notablen hatte sich erweitert. In den Hauptorten gab es jetzt Ärzte, Notare, Rechtsanwälte und Lehrer, vor allem auch die Staatsbeamten aus den örtlichen Dienststellen, die als politische Meinungsführer und als parteipolitische Mittler zur Verfügung standen. Der alte Klientelismus hatte seine Form geändert, er orientierte sich stärker parteilich<sup>11)</sup>. Aber das bedeutete keineswegs, daß die beiden großen, sich in die Regierung teilenden Parteien Griechenlands – die konservative Volkspartei und spätere Nationalradikale Union auf der Rechten und die Zentrums-Union als Nachfolgerin der liberalen Venizelos-Partei – deshalb aufgehört hätten, Patronage-Parteien zu sein. Das gilt für die Periode zwischen den Weltkriegen, die mit der Metaxas-Diktatur endete, ebenso wie für die zwischen dem Bürgerkrieg und der Diktatur der Obristen. Auch sie bildeten eine Art Machtkartell, nicht so hermetisch wie das der megála tsákia, aber mit verhältnismäßig geringem Personalaustausch. Und noch eine Eigenschaft des alten Systems hat sich in dem nur scheinbar alternierenden neuen System erhalten: die Furcht, die Macht könne an eine Partei außerhalb dieses Kartells verloren gehen.

Diese Furcht galt nach dem zweiten Weltkrieg der Kommunistischen Partei Griechenlands, der einzigen Partei, die sich im Jahre 1936 der Metaxas-Diktatur widersetzt hatte. Kommunisten hatten sich auch als erste im Widerstand gegen die deutsche Besatzungsmacht organisiert. Die Partei war gestärkt aus dem Krieg hervorgegangen und während der Besatzungszeit in Griechenland präsent gewesen, während die übrigen Parteien im Exil in Kairo den Kontakt zur griechischen Realität verloren hatten. Angesichts einer in zwei Machtblöcke zerfallenden Welt war die Furcht, die Macht in Griechenland könne den Kommunisten zufallen, nicht nur berechtigt, sondern auch begründet. Aus dieser Situation entstand der tragische, bis heute nicht vergessene und in jeder seiner drei Runden grausame Bürgerkrieg, der Griechenland, mit politischen Folgen bis über die Diktaturperiode hinaus, in zwei Lager spaltete: Auf der einen Seite befand sich ein erneuertes Macht-Kartell aus der Vorkriegsperiode, bestehend aus der politischen Rechten, der Nationalradikalen Union (ERE), und der

<sup>10)</sup> Vgl. Nikos Mouzelis, Capitalism and the Development of the Greek State, in: R. Scase (Hrsg.), The State in Western Europe, London 1978, S. 248 ff.

<sup>11)</sup> Vgl. Alex Weingrod, Patronage and power, in: Ernest Gellner/John Waterbury (Hrsg.), Patrons and Clients in Mediterranean Societies, London 1977, S. 41 ff.

politischen Mitte, der Zentrums-Union mit den dahinter stehenden politischen Gruppierungen. Auf der anderen Seite stand eine durch die Regierungen verfolgte, bespitzelte und in ihrer politischen Betätigung behinderte Linke, die sich nach dem Verbot der Kommunistischen Partei in der EDA, der Einheitlichen Demokratischen Linken, eine vorläufige politische Vertretung schuf.

Soweit mußte die politische Geschichte nacherzählt werden, um deutlich zu machen, daß die Struktur des Parteiensystems unverändert geblieben war. Die Veränderung bestand darin, daß das nach Kriegsende wieder regierende Machtkartell die politische Linke ausgrenzte, nachdem der Bürgerkrieg gegen die Kommunisten gewonnen und in einem weißen Terror nach alttestamentarischer Art Rache für die von Kommunisten begangenen Grausamkeiten

geübt worden war. Das Machtkartell versuchte nicht, das Verhältnis zur politischen Linken des Landes zu normalisieren. Alle Regierungen gaben sich für Verfolgungen her, die bis in die sechziger Jahre andauerten und sich unter Anwendung rechtsstaatlich zweifelhafter Mittel gegen alles, was links war oder schien, richteten. Dieser rigorose Antikommunismus war verständlich, solange eine kommunistische Gefahr tatsächlich angenommen werden konnte. Das war in den sechziger Jahren aber schon lange nicht mehr der Fall — der Ausschluß der Linken wurde zur Strategie des Machterhalts. Das regierende Kartell hatte sich daran gewöhnt, mit Sondergesetzgebung, Nebenverfassung und polizeistaatlichen Mitteln seine Macht zu sichern. Über ein Jahrzehnt gab es zu den Regierungen des Kartells faktisch wieder keine Alternative.

### III. Die parastaatlichen Machtzentren Hof und Militär

Die Kennedy-Ära brachte Bewegung in die politische Szene Griechenlands. Mit dem wirtschaftlichen Wiederaufstieg war eine neue urbane Mittelschicht entstanden, die dem patriarchalischen Stil der Politik entwachsen war und stärker an einem politischen Prozeß auf nationaler Ebene beteiligt sein wollte. Das Machtkartell verschob sich leicht zur linken Mitte. Die Liberalisierungspolitik der Regierung Georgios Papandreou (Zentrums-Union), der in vielen Reden große Erwartungen weckte, bestärkte sie in ihrer Forderung. Auch die Linke faßte wieder Mut. Andreas Papandreou, Minister im Kabinett seines Vaters, versuchte, eine wachsende linksliberale Strömung zu organisieren und politisch nutzbar zu machen. Sein Vater warnte davor, zu weit nach links zu gehen. In der Tat drohte Gefahr aus zwei Richtungen: aus dem Machtkartell der regierenden Parteien einerseits und aus den beiden in Griechenland traditionell verbundenen parastaatlichen Machtzentren Hof und Militär andererseits. In deren Sicht war das, was auf der linken Seite des politischen Spektrums geschah, gefährlich. Die Rechte und die rechte Mitte sahen das Kartell und damit den Besitz der Macht in Gefahr. Das Militär sah aus mehreren Gründen seinen starken politischen Einfluß schon des längeren gefährdet: Die Periode des west-östlichen Tauwetters hatte die Bedeutung des Militärs als Ordnungsgarant im Inneren und Beschützer des Staates bei Gefahr von außen drastisch verringert. Das zeigte Folgen für die materielle Situation der Militärs sowie für ihren sozialen Status in der Gesellschaft. Das Parlament andererseits war in den letzten Jahren selbstbewußter und unabhängiger geworden. Karamanlis (ERE), bei Antritt der Ministerpräsidentenschaft seiner ersten Ära im Jahre 1955 eine unbedeutende Figur des Hofes, hatte im

Laufe einer achtjährigen Regierungszeit den Einfluß von Hof und Militär zurückgedrängt und das Parlament gestärkt. Er wurde gefährlich und von König Paul 1963 unter einem Vorwand zum Rücktritt gezwungen. Auch in Georgios Papandreou täuschte sich der Hof. Nach Karamanlis arbeitete er ebenfalls in diese Richtung. In den Parlamentswahlen von 1964, den letzten vor dem Putsch der Obri- sten, hatte er 52,7 Prozent der Stimmen (und damit eine starke Position) erlangt.

Der neue König, Konstantin II., folgte der Interventionspraxis seines Vaters und benutzte ein verfassungsrechtlich zweifelhaftes Mitspracherecht bei der Ernennung des Verteidigungsministers, um durch einen erzwungenen Rücktritt den Ministerpräsidenten daran zu hindern, die Entpolitisierung des Militärs durchzusetzen<sup>12)</sup>. Wieder wurde der Staat als Besitz betrachtet. Unter diesem Aspekt war die vermeintliche Gefährdung des Staates durch die Linke gleichzeitig die Legitimierung der Besitzverteidigung mit allen Mitteln.

Die politische Entwicklung mündete in eine Destabilisierung der Demokratie. Die konservative Nationalradikale Union nahm den Antrag des Königs zur Regierungsbildung an. Aber auch einige Abgeordnete aus der Zentrums-Union, darunter der derzeitige Ministerpräsident Mitsotakis, unterstützten diesen Versuch und gaben ihre Stimme für die „Regierung der Verräter“ ab. Es gelang nicht mehr, das System zu stabilisieren. Demgegenüber nahm das politische Gewicht Georgios Papandreous in der

<sup>12)</sup> Vgl. Dimitris Charalambis, Die Machtstruktur in Griechenland nach dem Bürgerkrieg, Armee und politische Krise (griech.), Athen 1984.

Opposition zu, sein Wahlsieg in den für Mai 1967 ausgeschrieben Parlamentswahlen war kaum zweifelhaft.

Aber auch das Gewicht der von Andreas Papandreou geführten linken Strömung nahm zu, der Ruf nach Veränderung wurde laut. Der Zentrumsrepublikaner Georgios Papandreou erkannte die darin liegende Gefahr, es kam zu einem Bruch mit seinem Sohn. In dem Versuch, die Demokratie zu retten, schloß er eine Links-Koalition aus und einigte sich mit der gemäßigten Rechten auf eine Mitte-Rechts-Koalition für den Fall, daß er die absolute Mehrheit verfehlen sollte. Damit sollte der Versuchung des Militärs entgegen gearbeitet werden, sich wieder eine Garantenstellung für innere Ordnung im Kampf gegen den Kommunismus anzumaßen und dadurch gleichzeitig seine geschwächte politische Position zurückzuerobern. Aber die Demokratie war nicht mehr zu retten. Es hält sich das Gerücht, Generalität und König hätten über Möglichkeiten

beraten, wie die linke Gefahr zu beherrschen sei. Aber nicht die Generalität, sondern die Obristen putschten am 21. April 1967.

Sieben Jahre herrschte Diktatur in Griechenland. Am 23. Juli 1974 brach das Obristen-Regime in Athen zusammen. Unmittelbare Ursache dafür war der gescheiterte Plan der Junta, die Einigung mit Zypern militärisch herzustellen. Tiefere Ursachen waren die unüberwindlich gewordenen innenpolitischen Schwierigkeiten. Die Diktatur hatte keines der Probleme gelöst, zu deren Lösung sie angetreten war. Aber das für Griechenlands innere Verfassung schwere Problem der Stellung des Militärs im politischen System hatte sich mit dem Zusammenbruch der Diktatur erledigt. Das Problem des zweiten außerkonstitutionellen politischen Machtzentrums erledigte sich bald danach durch das Referendum, in welchem sich die Griechen gegen die Rückkehr der Monarchie entschieden.

#### IV. Vom Kartell der Staatsparteien zum alternierenden System der Volksparteien

##### 1. Kontinuität und Diskontinuität

In der Not des Staates wurde Konstantin Karamanlis aus dem Pariser Exil gerufen, um das Land in die Demokratie zurückzuführen. Er war der dafür geeignetste unter den erfahrenen Politikern von Rang. Seine willkürliche Entlassung durch den König hatte ihn zu einem Opfer des Hofes gemacht. Noch wichtiger war, daß seine Abwesenheit von Griechenland vor und während der Diktaturperiode ihn davor bewahrt hatte, in jene politischen Intrigen hineingezogen zu werden, die 1965 zuerst den Sturz der Zentrums-Regierung herbeigeführt und in ihrem weiteren Verlauf die Destabilisierung der Demokratie eingeleitet hatten, an deren Ende der Putsch der Obristen stand. Nach dem Zusammenbruch der Diktatur waren infolgedessen die traditionellen politischen Kräfte des Landes weitgehend desavouiert: Desavouiert und ohne Chancen stand am rechten Rand des Parteienspektrums die Nationale Formation (Ethnikí Parátaxis), in der sich ohne Aussichten monarchistische, autoritaristische und reaktionäre Kräfte sammelten.

Karamanlis berücksichtigte die Erblasten seiner alten Partei am Anfang seiner zweiten Ära. Er ließ die ERE nicht wiederaufleben, sondern zog es vor, als Parteiführer einer unbelasteten neugegründeten Partei, der NEA DIMOKRATIA, in die für November 1974 ausgeschrieben Parlamentswahlen zu gehen. In der politischen Mitte verbanden sich Teile des alten Zentrums — **in der Hoffnung**, den Makel des Verrats und der Mitschuld an der Zerstörung der Demokratie zu tilgen —, mit Kräften

bürgerlichen Widerstands gegen die Junta zur EK — ND, Zentrums-Union — Neue Kräfte (Enosis Kéntrou — Nées Dínamis).

Die politische Linke wies eine beträchtliche Vielfalt auf. Zwei kommunistische Parteien, deren politische Betätigung Karamanlis sofort legalisiert hatte, warben um Wähler. Da gab es die traditionelle und moskauhörige Kommunistische Partei Griechenlands, KKE (Kommunistikó Kómma Elládos) und eine 1974 von ihr abgespaltene eurokommunistische Partei mit dem Namen Kommunistische Partei Griechenlands (Inland), (Kommunistikó Kóma Elládos, edoterikó). Beide verbanden sich für die bevorstehenden Wahlen mit der alten EDA, der Einheitlichen Demokratischen Linken (Eniéa Dimokratikí Aristerá), zur Vereinigten Linken (Enoméni Aristerá).

In der EDA überlebten für Griechenlands politische Kultur bis heute wichtige kollektive Erinnerungen: an den Widerstand der Linken gegen die deutsche Besatzungsmacht im Zweiten Weltkrieg, an die Grausamkeiten des blutigen Bürgerkriegs nach Kriegsende und an die unversöhnliche Verfolgung und Ausgrenzung der Linken durch pseudo-demokratische Regierungen der Rechten während des Kalten Krieges der fünfziger Jahre, als die Kommunistische Partei verboten und die EDA das einzige Sprachrohr der Linken war.

Noch eine Neugründung gab es im Jahre 1974 im linken Parteienspektrum. Andreas Papandreou gründete im September (zu spät für die bevorstehenden Wahlen) die Panhellenische Sozialistische

Bewegung, PASOK. Papandreu, der vom Ausland aus Widerstand gegen das Obristenregime organisiert und nach dessen Sturz mehrere Widerstandsgruppen in der PASOK geeinigt hatte, suchte ebenfalls im linken Wählerraum nach politischer Unterstützung.

Das Ergebnis der ersten freien Wahlen 1974 sah folgendermaßen aus (in Prozent):

ND: 54,3  
 EK-ND: 20,4  
 PASOK: 13,6  
 Vereinigte Linke: 9,5

Karamanlis hatte mit seiner Partei die absolute Mehrheit der Stimmen gewonnen. Dieses Ergebnis ist häufig als Ausdruck der Ausnahmesituation betrachtet worden, wie es auch der Wahlslogan „Karamanlis oder die Panzer“ suggeriert. Vergleicht man es mit den von der politischen Rechten – unter anderen Parteienamen – in der Zeit zwischen dem Ende des Bürgerkrieges und dem Beginn der Diktatur, also zwischen 1950 und 1967 erzielten Ergebnissen, ist der Unterschied nicht so groß. Die Rechte lag während dieses Zeitraumes und in acht Parlamentswahlen zweimal über 50 Prozent (1952 und 1961) und im Durchschnitt trotz des Tiefs von 35,7 Prozent im Jahre 1964, als die Zentrums-Union mit Georgios Papandreu 52,7 Prozent der Stimmen erzielte, bei 43 Prozent der abgegebenen Stimmen.

Vom Zentrum, der anderen der beiden herrschenden politischen Kräfte in Griechenland aus betrachtet, ist die Veränderung wesentlich größer. Mit einem Ergebnis von 20,4 Prozent war es bei den ersten freien Wahlen gegenüber dem Ergebnis der letzten freien Wahl im Jahre 1964 um 22 Punkte abgerutscht.

Die konservative Partei NEA DIMOKRATIA hat insgesamt gesehen ihre Stellung als starke politische Kraft in den nachfolgenden Wahlen (vgl. Tabelle) gehalten. Das Zentrum hingegen ist von 52,7 Pro-

zent im Jahre 1964, von Wahl zu Wahl etwa die Hälfte ihrer Stimmen einbüßend, auf Null gesunken. Die von Andreas Papandreu 1974 gegründete PASOK konnte von Wahl zu Wahl ihre Stimmenzahl fast verdoppeln und stieg in nur drei Parlamentswahlen von 13,6 auf 48,0 Prozent.

Der Zusammenhang zwischen diesen beiden Phänomenen erscheint noch deutlicher, wenn man den Aufstieg der linken Mitte unter Georgios Papandreu in den frühen sechziger Jahren zur Erklärung heranzieht. Damals entstand eine neue Mittelschicht mit politischen Aspirationen, die das gegenüber der Gesellschaft noch immer relativ autonome, regierungsverwöhnte und strukturellen Reformen abgeneigte Kartell aus der Rechten und rechter Mitte unbefriedigt ließ. Die von dem populistischen Parteiführer Georgios Papandreu geweckten Erwartungen konnten weder erfüllt noch enttäuscht werden: Sie wurden von der Junta lediglich unterdrückt und kamen in den siebziger Jahren wieder hervor. Andreas Papandreu nahm sie auf und verstärkte sie. Nur Karamanlis konnte Griechenland in die Demokratie zurückführen, aber die Regierungszeit seiner neuen Partei erschien in den Augen der inzwischen weiter gewachsenen Mittelschicht von Jahr zu Jahr mehr und mehr als bloße Fortsetzung der Regierungen der vordiktatorischen Periode. Im Wahlergebnis von 1977 zeigt sich, daß Stimmen nicht nur aus dem Zentrum um eine, sondern auch aus dem rechten Lager um zwei Stellen nach links zur PASOK rückten, die im Regierungsprogramm wie im Wahlkampf auf die sozialistische Ideologie ihres Parteiprogramms und die verbale Radikalität verzichtet hatte<sup>13</sup>).

Andreas Papandreu, der die große Rede ebenso beherrscht wie sein Vater, gelang es, eine im Vergleich zu Westeuropa leicht phasenverschobene Aufbruchstimmung gegenüber mehreren zum Aufbruch bereiten Bevölkerungsgruppen in Worte zu fassen. Was er unter dem schillernden Begriff „Al-laghi“ (Veränderung, Wandel) anbot, verstand der Linke als Versprechen systemtranszendierender Veränderung, der Liberale als Ankündigung überfälliger Reformen. Immer weiter nach rechts verschob sich die Linie, jenseits derer die NEA DIMOKRATIA trotz einer insgesamt positiven Regierungsbilanz als reformunfähig betrachtet wurde. Demgegenüber gelang es Papandreu, das Bild seiner unter radikaldemokratischen Vorzeichen ange-tretenen Partei so zu verändern, daß sie als Partei der „soziopolitischen Veränderung“ auch im bürgerlichen Lager wählbar wurde, ohne daß er dadurch seine linke Wählerschaft verprellte, die dies für Wahltaktik hielt. Seine frühen Ausfälle gegen NATO und EG waren vergessen.

**Tabelle: Ergebnis der Wahlen von 1977, 1981, 1985 (in Prozent)**

	ND	Zentrum*)	PASOK	Komm. Parteien**)
1977	41,8	11,9	25,3	11,0
1981	35,8	0,4	48,0	12,2
1985	40,8	—	45,8	11,7

\*) Das Zentrum bestand aus EK-ND und EDIK (Union des Demokratischen Zentrums).  
 \*\*) Die Kommunistische Partei Griechenlands (Inland) ging für die Wahl 1985 ein Bündnis mit der EDA und weiteren Splitterparteien ein.

<sup>13</sup>) Vgl. die sehr detaillierte Darstellung Nikolaus Wenturis, Das Politische System Griechenlands. Eine soziopolitische Analyse, Stuttgart 1984, insbes. S. 144 ff.

## 2. Die ambivalente Rolle der PASOK im Modernisierungsprozeß des Parteiensystems

Papandreou besaß vor und nach dem Wahlsieg in seiner Partei, die er beherrschte, den Spielraum, die Parteilinie zu bestimmen. Wer sich ihr nicht fügte, wurde rigoros ausgeschlossen. Der erste Parteitag fand zehn Jahre nach der Gründung statt, und sein Programm bestand im wesentlichen aus einer Rede des Parteiführers. Papandreou machte die Partei nicht zu einer modernen Partei mit demokratischen Entscheidungsstrukturen – bei allem Gewicht, das ein Parteiführer auch in westeuropäischen Parteien besitzt. Er trug ebensowenig dazu bei, das Parteiwesen zu entpersonalisieren. Im Gegenteil, Papandreous politische Massenwirkung beruht letztlich nicht auf der Programmatik der Partei, die außer den Intellektuellen auch niemand zur Kenntnis genommen hat, sondern auf seinem Charisma<sup>14</sup>). Dabei setzte er populistische Elemente in einem Maße ein, das Vergleichbares in westeuropäischen Parteien erheblich übersteigt. Der von Papandreou benutzte politische Diskurs ist im Vergleich zum patriarchalischen Diskurs des alten Machtkartells insofern modern, als er die Massen, die er auf seine Person fixiert, zugleich einbezieht.

Er modernisierte das griechische Parteiwesen, indem er seiner Partei Basisorganisationen bis hinunter in die kleinsten Dörfer gab. Dadurch machte er die PASOK zu einer Massenpartei und zwang durch diese Vorgehensweise die NEA DIMOKRATIA, den selben Weg einzuschlagen. Die Einführung von berufsspezifischen Basisgruppen über das ganze Land konnte allerdings auch parteiklientelischen Zwecken dienstbar gemacht werden<sup>15</sup>). Die Einrichtung lieferte der Partei vor allem genauen Kenntnisstand darüber, wer ihr als Mitglied angehörte und wer nicht. Unter den Bedingungen der griechischen politischen Kultur beförderten die „kladikes“ („Zweiglein“, Basisgliederungen) einen Parteiklientelismus neuer Art. Sie machten die Entscheidung des parteilosen Einzelnen, der regierenden Partei nicht anzugehören, um so schwerer, als die PASOK bei der Rekrutierung von Personal auch die klientelische Begünstigung von Parteimitgliedern pflegte und ihr vor rationalen Selektionskriterien eindeutig den Vorrang gab. In dieser Hinsicht steht sie voll in der Tradition der griechischen Parteien. So ist der im Vergleich zu westeuropäischen sozialdemokratischen Parteien außerordent-

lich hohe Mitgliederstand der PASOK auch kritisch, unter klientelischen Gesichtspunkten, zu sehen.

Ebensowenig ist die PASOK als Regierungspartei frei von dem hier mehrfach als Einstellung der verschiedenen politischen Klassen behandelten Besitztenden in Hinblick auf den Staat. Es genügt hier, auf die verschiedenen Finanzskandale ihrer Amtsinhaber hinzuweisen. Aber auch die der Stimmenbeschaffung dienende Errichtung von 93 000 Stellen im öffentlichen Dienst allein im letzten Jahr vor dem Sturz der Regierung gehört in diesen Bereich und damit in die Kontinuität zum alten Parteiensystem, in der die PASOK steht.

Anders als viele geglaubt haben, ist die PASOK nicht zur großen Umgestalterin des politischen Systems geworden. Die Partei hat unter ihrem Parteiführer Papandreou jedoch trotz aller Kontinuität einen Modernisierungsschub ausgelöst. Das politische Personal ist ausgewechselt, mehr Griechen sind näher an die Politik herangeführt und dabei ernüchtert worden. Der Sturz Papandreous hat den Glauben an die große politische Retter-Figur zerstört. Die Wahlen der Jahre 1989/90 hatten das zunächst unbegreifliche Ergebnis, daß die PASOK nicht in wesentlich höherem Maße verlor. In dem guten Abschneiden einer diskreditierten Partei kam das Unvermögen vieler alter PASOK-Wähler zutage, der Partei wegen ihres Versagens diesmal die politische Unterstützung zu verweigern und die parlamentarische Alternative zu wählen. Das bedeutet Kontinuität und Wandel: Es gibt in Griechenland immer noch und wieder zwei große politische Lager, wie in der Zeit vor der Diktatur, denen gegenwärtig zwei Parteien zuzuordnen sind, die NEA DIMOKRATIA auf der einen, die PASOK auf der anderen Seite. Aus einer Reihe von Gründen, zu denen programmatische Übereinstimmung, ideologische Identifizierung und klientelische Beziehung gehören, bleiben genügend Stammwähler in ihrem Lager<sup>16</sup>). Anders als in der vor-diktatorischen Zeit bilden diese Parteien kein Machtkartell ohne Alternative, sie stehen sich konkurrierend gegenüber. Die NEA DIMOKRATIA wollte seit ihrer Gründung nichts anderes sein als eine Partei der rechten Mitte. Die PASOK war als Regierungspartei alles andere als eine sozialistische Partei, und sie wird in einem jetzt alternierenden Parteiensystem nach und nach in die Rolle einer sozialdemokratischen Partei hineinwachsen. Dahin zwingt sie die politische Vernunft und die Erbschaft des linken Zentrums. „Das Zentrum“, sagten Kenner, als es in den Wahlen von 1977 gegen Null ging, „ist tot, es lebe das Zentrum.“

<sup>16</sup>) Vgl. Heinz Jürgen Axt, Die Wahlen in Griechenland 1989. Veröffentlichung der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Dez. 1989.

<sup>14</sup>) Vgl. Angelos Elefantidis, PASOK: Populismus oder Sozialismus, in: POLITIS, Okt. 1977, (griech.); Nikos Mouzelis, On the Greek Elections, in: New Left Review, März/April 1978.

<sup>15</sup>) Vgl. Nikos Mouzelis, Continuités et Changements en Politique Grècque: D'Elefterios Venizelos à Andreas Papandreou, in: Les Temps Modernes (Anm. 7), S. 903.

## **Wolfgang Merkel: Vom Ende der Diktaturen zum Binnenmarkt 1993. Griechenland, Portugal und Spanien auf dem Weg zurück nach Europa**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/90, S. 3–14

Mit dem Ende der autoritären Regime Griechenlands, Portugals und Spaniens zu Mitte der siebziger Jahre gewinnt die politische und ökonomische Integration der drei Länder in das liberaldemokratisch verfaßte und marktwirtschaftlich organisierte Westeuropa eine neue Dynamik. Für den Zeitraum 1974–1990 wird auf der politischen und ökonomischen Ebene untersucht, wie sich diese Rückkehr nach Europa vollzogen hat. Dabei wird gezeigt, daß sich die Rückkehr zur Demokratie in allen drei Ländern rasch, kontinuierlich und erfolgreich vollzogen hat. Wenngleich leichte Einschränkungen für Griechenland zu machen sind, zeigt die Analyse, daß die politischen Systeme Griechenlands, Portugals und Spaniens sich „europäisiert“ haben und keine substantiellen Unterschiede zu westlichen Demokratien aufweisen, die den fortgeschrittenen Grad der demokratischen Konsolidierung in den drei Ländern in Frage stellen könnten.

Der Anschluß an das ökonomische Niveau der Kernländer Westeuropas wurde jedoch nicht erreicht. Ein erfolgreiches Aufholen scheiterte bisher neben politischen Restriktionen und fehlenden gesellschaftlichen Voraussetzungen vor allem an der unvollständigen Integration Südeuropas in die internationale Arbeitsteilung. Zudem verläuft die wirtschaftliche Integration der drei Länder der südeuropäischen Peripherie in die EG schwieriger und widersprüchlicher als Europa-Euphorie oder neoliberale Markttemphase suggerieren. Die bisherigen ökonomischen Effekte des Beitritts sind ambivalent, der Gesamtsaldo für die EG-Nachzügler keineswegs eindeutig positiv.

## **Walther L. Bernecker: Spanien und Portugal zwischen Regime-Übergang und stabilisierter Demokratie**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/90, S. 15–28

Spaniens Übergang in die Demokratie hat weltweit Erstaunen und Bewunderung hervorgerufen. Inzwischen kann die liberal-parlamentarische Monarchie längst als stabilisiert gelten. Der Beitrag untersucht wichtige Aspekte der *transición* und der Konsolidierung der Demokratie: Zuerst geht es darum, die allgemeinen Probleme des Übergangs (Reform oder Bruch, einzelne Maßnahmen und Phasen, Anteil der soziopolitischen Kräfte an der Entwicklung) zu schildern. Sodann werden die Parteien und die Wahlen zwischen 1977 und 1989 untersucht, wobei vor allem die Veränderung des Parteiensystems durch die Wahlen von 1982 und die Herausbildung der Sozialistischen Partei (PSOE) als der bis heute im spanischen Parteienspektrum dominierenden Partei betont wird. Der folgende Abschnitt behandelt den Übergang vom Zentralstaat zum heutigen Staat der Autonomen Gemeinschaften, der zu einer regionalpolitischen Neuordnung Gesamtspaniens führte. Heute befindet sich das Land in der Phase der inhaltlichen Ausgestaltung der regionalen Autonomie. Der letzte Abschnitt beschäftigt sich mit der (im Verhältnis zum politischen Demokratisierungsprozeß phasenverschoben begonnenen) wirtschaftlichen Umstrukturierung und Modernisierung, mit der Bedeutung der Sozialpakete im Übergangsprozeß und der neoliberalen Wirtschaftspolitik der PSOE-Regierungen in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre.

Der portugiesische Regime-Übergang setzte, im Gegensatz zu Spanien, mit einem Militärputsch ein. Länger als in Spanien waren die entstehende Parteienstruktur und die neuen Institutionen auch sehr instabil, bis schließlich in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre eine deutliche politische Stabilisierung erreicht werden konnte. Wirtschaftlich und gesellschaftlich hat das Land inzwischen von den sozialistischen Zielen Abschied genommen, die in den ersten Jahren nach der „Nelkenrevolution“ bestimmend waren. Heute befindet sich Portugal in einer marktwirtschaftlichen Aufschwungphase.

## **Herbert R. Ganslandt: Politische Kultur und politisches System in Griechenland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/90, S. 29–38

Nach dem Sturz der PASOK-Regierung waren drei Parlamentswahlen erforderlich, um der Oppositionspartei NEA DIMOKRATIA für die Regierungsbildung eine knappe Mehrheit zu verschaffen. Angesichts der Finanzskandale, durch welche die moralische Integrität der alten Regierungspartei zutiefst erschüttert war, sind die von ihr dennoch erzielten Wahlergebnisse erklärungsbedürftig. Erklärungsbedürftig ist darüber hinaus das politische Verhalten in Griechenland ganz allgemein, das sich häufig westeuropäischen Beurteilungskriterien zu entziehen scheint.

Der Beitrag versucht in einer Längsschnittskizze durch die Geschichte des neugriechischen Staates Determinanten der politischen Kultur nachzuspüren, durch die gegenwärtiges politisches Verhalten vermittelt wird. Hierbei wird insbesondere den Ursachen des bis heute nur unzureichend ausgebildeten abstrakten Institutionenverhältnisses nachgegangen. Die verzögerte Entwicklung des Staatsbegriffs wird mit dem Klientel-System in Verbindung gebracht, durch das eine nicht entwickelte agrarische Gesellschaft ihr von außen oktroyierte parlamentarische Institutionen Westeuropas verarbeitete, für die sie nicht reif war. Das Klientelssystem vermochte sich in verschiedenen Formen des Parteienklientelismus bis in die Gegenwart insbesondere deshalb zu erhalten, weil zwischen den konkurrierenden Parteien keine fundamentalen ökonomischen Interessengegensätze bestanden. Da der raschen Modernisierung des Landes keine entsprechende Industrialisierung folgte, entstanden hier nicht die für westeuropäische Parteien typischen Gegensätze zwischen einem produzierenden Bürgertum auf der einen und einer Arbeiterbewegung auf der anderen Seite. Der als Besitz verstandene Staat blieb bis in die sechziger Jahre hinein in den Händen einer relativ homogenen politischen Klasse. Erst 1974, nach der Diktaturperiode, entstand mit der bürgerlichen NEA DIMOKRATIA einerseits und der einer nur ihrem Programm nach sozialistischen, in Wirklichkeit sozialdemokratischen PASOK andererseits ein System alternierender Volksparteien mit relativ beständigen Lagern in der Wählerschaft.