

BIBLIOTHECA
IBERO-AMERICANA

Spanien

Politik
Wirtschaft
Kultur

heute

Herausgegeben von
Walther L. Bernecker und
Carlos Collado Seidel

Walther L. Bernecker
Carlos Collado Seidel (Hgg.)

Spanien heute
Politik, Wirtschaft, Kultur
6., vollständig neu bearbeitete Auflage



BIBLIOTHECA IBERO - AMERICANA

Veröffentlichungen des Ibero-Amerikanischen Instituts Preußischer Kulturbesitz
Band 188

Wissenschaftlicher Beirat

Peter Birle (Ibero-Amerikanisches Institut, Berlin)
Sandra Carreras (Ibero-Amerikanisches Institut, Berlin)
Ulrike Mühschlegel (Ibero-Amerikanisches Institut, Berlin)
Héctor Pérez Brignoli (Universidad de Costa Rica, San José)
Janett Reinstädler (Universität des Saarlandes, Saarbrücken)
Friedhelm Schmidt-Welle (Ibero-Amerikanisches Institut, Berlin)
Liliana Weinberg (Universidad Nacional Autónoma de México)
Nikolaus Werz (Universität Rostock)

Walther L. Bernecker
Carlos Collado Seidel (Hgg.)

Spanien heute
Politik, Wirtschaft, Kultur
6., vollständig neu bearbeitete Auflage

Vervuert Verlag • Frankfurt am Main
2022

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten.

© Vervuert 2022
Elisabethenstr. 3-9
D-60594 Frankfurt am Main

© Iberoamericana 2022
c/ Amor de Dios, 1
E-28014 Madrid
info@ibero-americana.net
www.iberoamericana-vervuert.es

ISSN 0067-8015
ISBN 978-3-96869-280-7 (Vervuert)
ISBN 978-84-9192-336-7 (Iberoamericana)
ISBN 978-3-96869-281-4 (E-Book)

Depósito legal: M-23228-2022
Umschlaggestaltung: Rubén Salgueiros
Satz: Juan Carlos García Cabrera

Inhalt

Einführung

Walther L. Bernecker/Carlos Collado Seidel

POLITIK UND KONFLIKTFELDER

Fragmentierte Einheit: Bruchstellen in Staat und Gesellschaft Spaniens

Günther Maihold

Von der demokratischen Transition zu neuen Konfrontationen – die politische Entwicklung im 21. Jahrhundert

Nikolaus Werz

Wandel und Kontinuität in der Europa- und Außenpolitik Spaniens

Susanne Grätius/Marie Brockmann

Kataloniens Griff nach der Unabhängigkeit. Sackgasse oder Perspektive?

Carlos Collado Seidel

Die Ausfahrt aus dem Labyrinth. Nationalismus, Gewalt und Erinnerung im Baskenland (2005-2021)

Ludger Mees

GESELLSCHAFT IM UMBRUCH

Widerstreitende Erinnerungskulturen in einem gespaltenen Land

Walther L. Bernecker

Kirche, religiöser Pluralismus und Laizität

Mariano Delgado

Migration in Spanien zwischen Wirtschaftskrise und Pandemie

Axel Kreienbrink

Fünfzig Jahre Frauen- und LGTBIQ-Bewegung in Spanien

Werner Altmann

Die Rückkehr der Staatsnation? Verfassungspatriotismus und spanischer Nationalismus im 21. Jahrhundert

Xosé M. Núñez Seixas

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFTLICHE HERAUSFORDERUNGEN

Spaniens Wirtschaft zwischen Strukturschwächen und opportunistischer Politik

Holm-Detlev Köhler

Gesellschaftliche Folgen der Krise(n) seit 2008

Julia Macher

Landnutzung im Veränderungsprozess – Herausforderungen einer nachhaltigen Zukunft

Sabine Tzschaschel

Alles unter der Sonne? Tourismus in Spanien: eine Bilanz

Raimund Allebrand

Die Folgen der Covid-19-Pandemie in Spanien
*Marta Latorre Catalán/Juan Ignacio Rico Becerra/Héctor
Romero Ramos*

KULTUR, MEDIEN UND SPORT

Die Außenkulturpolitik Spaniens – Vergangenheit,
Gegenwart und Perspektiven eines umstrittenen
Politikfeldes
Christian Pfeiffer

Alle versammeln sich um das Lagerfeuer. Kultur, Terrorismus
und die narrative Erinnerung nach dem Ende von ETA
Paul Ingendaay

Literatur als Reflex gesellschaftlicher Debatten und
aktuellen Wertewandels
Dieter Ingenschay

Zur Rolle der Medien in der spanischen Demokratie
Helene Zuber

Sportbegeistert und fußballverliebt: Zur Sozialgeschichte
des spanischen Sports als Massenphänomen
Julian Rieck

Siglenverzeichnis

Autoren und Autorinnen

Einführung

Walther L. Bernecker / Carlos Collado Seidel

Mit dieser Ausgabe liegt das Standardwerk „Spanien heute“ bereits zum sechsten Mal vor. Die letzte Ausgabe stammt aus dem Jahr 2008, seitdem ist viel passiert, hat sich vieles verändert. Eine grundlegende Überarbeitung, thematische Erweiterung und Aktualisierung des Bandes erwiesen sich somit als dringend erforderlich – nicht nur, um frühere Themen auf den neuesten Stand zu bringen, sondern auch, um all die neuen Entwicklungen aufzunehmen, die in den letzten anderthalb Jahrzehnten Spanien zu einem in vielerlei Hinsicht anderen Land gemacht haben.

Dazu gehört die 2008 einsetzende Finanz- und Wirtschaftskrise, die Spanien weitaus tiefgreifender erfasste als andere Industrienationen und drastische ökonomische Maßnahmen zu deren Bewältigung erforderte, eine Krise, die in ihren soziopolitischen Auswirkungen das etablierte Parteiensystem erschütterte, zum Aufkommen der breiten Protestbewegung 15-M und in der Folge zur Entstehung der heute auf Staatsebene sowie in vielen Autonomen Gemeinschaften und Kommunen mitregierenden Partei *Podemos* führte.

In den letzten fünfzehn Jahren wallte darüber hinaus eine Sezessionsbestrebung in Katalonien auf, die im Herbst 2017 nicht nur in einer ephemeren Unabhängigkeitserklärung mündete und die grundsätzliche Frage der Verfasstheit des spanischen Staates aufwarf, sondern auch maßgeblich dazu beigetragen hat, den eingedenk der Diktaturerfahrung unter Franco bis dahin

überwunden geglaubten spanischen Nationalismus in ungeahnter Weise zu befeuern. Ein Zutun hatte hierbei nicht zuletzt jedoch auch der seit zwei Dekaden im Rahmen vielfältiger Erinnerungskulturen intensive zivilgesellschaftliche Aufschwung in der Auseinandersetzung mit der diktatorischen Vergangenheit und den während der Diktatur begangenen Verbrechen sowie den beklagten Defiziten des Übergangsprozesses zur Demokratie nach dem Tod Francos. In der Folge verstärkte sich nachhaltig die Polarisierung in Politik und Gesellschaft mit zwei sich mehr denn je unversöhnlich gegenüberstehenden ideologischen Lagern.

In den letzten eineinhalb Jahrzehnten sind unter sozialistisch geführten Regierungen darüber hinaus gesellschaftliche Forderungen hinsichtlich der Durchsetzung der Geschlechtergerechtigkeit und der Akzeptanz von in der Vergangenheit diskriminierten sexuellen Orientierungen in der Gesetzgebung aufgegriffen worden und haben Spanien auf diesem Feld – wenngleich innenpolitisch umstritten – international zu einem Vorreiter mit Vorbildfunktion gemacht. Dem schlägt wiederum nicht zuletzt der schwindende und dennoch nach wie vor starke Einfluss der katholischen Kirche mit ihrer Moraldoktrin entgegen, einer Kirche, der darüber hinaus der Drang anderer Konfessionen und Religionen gegenübersteht, einen gleichberechtigten soziopolitischen Status zu erreichen. Dazu gehört nicht zuletzt die aufgrund einer massiven Zuwanderung aus dem afrikanischen Raum wachsende Präsenz des Islams.

Gerade diese kontinuierliche Zuwanderung aus dem Maghreb, Ländern des Subsahara und Lateinamerika sowie die damit einhergehende Integration von Menschen vielfältiger kultureller Herkunft stellt für Spanien eine wachsende Herausforderung dar. Dazu gehört aber nicht minder die Entvölkerung des Binnenraums, die in den letzten Jahren zu einem lautstarken Aufschrei in den

betroffenen Regionen geführt hat und im Schlagwort des „entleerten Spaniens“ bildhaft zum Ausdruck kommt. Gewaltige anstehende Aufgaben sind aber auch die sich zuspitzende Wasserknappheit, nicht zuletzt bedingt durch den unaufhörlich wachsenden Bewässerungsbedarf in der Landwirtschaft, sowie die Erschließung regenerativer Energiequellen angesichts eines klimatischen Wandels, der Spanien längst stärker erfasst hat als andere europäische Gegenden. *Not least* und aktuell steht in diesem Zusammenhang auch die Bewältigung der gesellschaftlichen und ökonomischen Folgen der Covid19-Pandemie.

Der vorliegende Band bildet damit in Zielsetzung, Aufbau und Inhalt ein sehr breites Themenspektrum ab, zu dem weitere Felder kommen, wie die gesellschaftliche Bewältigung der Jahrzehnte des Terrors der baskischen Untergrundorganisation ETA, die Kultur als Spiegel gesellschaftlicher Debatten, die Rolle der Medien in einer polarisierten Gesellschaft, die Probleme einer endemischen Neigung zu Klientelismus und Korruption sowie zur Politisierung der Justiz, strukturelle Defizite der spanischen Wirtschaft, die Verschiebungen in der Ausrichtung der Tourismusbranche als einem der bedeutendsten Wirtschaftssektoren, der Sport als Massenphänomen mit soziopolitischer Tragweite, sowie der internationale Handlungsrahmen Spaniens als Staat sekundären Gewichts im Mächtekonkordat, doch mit einem beachtlichen regionalen Einfluss aufgrund traditionell bedeutender kultureller Verbindungen zum Maghreb und vor allem zu Lateinamerika.

Der Sammelband enthält zwanzig Beiträge zum heutigen Spanien, die sich somit mit der Aktualität des Landes beschäftigen, gleichzeitig aber auch immer (in unterschiedlicher Intensität) den historischen Hintergrund miteinbeziehen, der zum Verständnis der Gegenwart erforderlich ist. Der Schwerpunkt des Buches liegt

gleichwohl auf den letzten fünfzehn Jahren spanischer Geschichte. Es ist gelungen, herausragende spanische sowie deutsche Spezialisten und Spezialistinnen für die einzelnen Themenbereiche zu gewinnen, die in wissenschaftlich fundierten und zugleich gut lesbaren Darstellungen komplexe Zusammenhänge kompakt darbieten. Die unterschiedlichen Zugänge und Fragestellungen der Autoren und Autorinnen stellen darüber hinaus sicher, dass sich vor den Augen der Leser und Leserinnen ein wissenschaftlich solide recherchiertes und pluralistisch ausdifferenziertes Bild einer höchst komplexen Wirklichkeit von Spaniens jüngster Vergangenheit und Gegenwart auftut. Wie schon im Falle früherer Ausgaben hat sich auch dieses Buch allem voran zum Ziel gesetzt, dem Titel *Spanien heute* gerecht zu werden. Alle Beiträge wurden daher bis in die unmittelbare Gegenwart (Frühjahr 2022) fortgeschrieben. Konzeptionell und mit der Aufnahme einer Vielzahl an neuen Themenstellungen ist ein gegenüber der vorangegangenen Ausgabe grundlegend neuer Band entstanden.

Natürlich bleibt jeder Sammelband unvollständig; auch im vorliegenden Fall konnte keine erschöpfende Erfassung aller relevanten Aspekte der Entwicklung der letzten Jahre erfolgen. Allerdings werden in den verschiedenen Beiträgen die wichtigsten Probleme, die krisenhaften Zuspitzungen und deren Lösungsversuche behandelt; mitunter – und das verweist einmal mehr auf die Komplexität des Geschehens und das Erfordernis, die Themen mittels verschiedener Disziplinen und aus unterschiedlichen Blickwinkeln darzustellen – kommen bestimmte Aspekte in unterschiedlichen Aufsätzen zur Sprache, so dass sich zur vollständigen Erfassung eines Themenfelds eine transversale Lektüre mehrerer Beiträge empfiehlt. Den Aufsätzen vorangestellte Abstracts ermöglichen einen schnellen Überblick über die jeweiligen Inhalte. Die den Beiträgen angefügten Literaturangaben

eröffnen die Möglichkeit einer vertieften Befassung mit den behandelten Materien. Aufgrund der zwischen dem Termin zur Abgabe der Manuskripte und der Drucklegung dieses umfangreichen Bandes erforderlichen redaktionellen Abläufe konnten die Auswirkungen des Ukraine-Krieges bedauerlicherweise keine Berücksichtigung mehr finden.

Zum Gelingen des Bandes hat die Hans Frisch Stiftung der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Friedrich Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg durch die Finanzierung einer studentischen Hilfskraft beigetragen. Diese, Frau Katharina Danisch, hat aktiv an den redaktionellen Arbeiten mitgewirkt und ihre sachliche wie fachliche Kompetenz in vielerlei Hinsicht eingebracht. Frau Rosa Philipp hat ihre technisch-organisatorischen Fähigkeiten bei verschiedenen PC-Problemen immer wieder unter Beweis gestellt. Ihnen allen, ebenso wie den Autoren und Autorinnen für die Überlassung der Beiträge und dem Verlag Vervuert für die reibungslose Zusammenarbeit, sei herzlich gedankt.

Die Herausgeber

POLITIK UND KONFLIKTFELDER

Fragmentierte Einheit: Bruchstellen in Staat und Gesellschaft Spaniens

Günther Maihold

Abstract

Spaniens Einheit ist in der vergangenen Dekade von massiven zentrifugalen Kräften herausgefordert worden, die sich nicht nur mit den Autonomiebewegungen und der dezentralen Anlage des politischen Systems beschreiben lassen. Der Regierung in Madrid gelingt es immer weniger, den Zusammenhalt des Landes zu stärken. Die bislang wirksamen Elemente, etwa die Monarchie, aber auch die gemeinsame Verfassungstradition haben ihre Bindungskraft eingebüßt. Hinzu tritt eine Polarisierung der politischen Kräfte, die gemeinsames Handeln – selbst in der Pandemiekrise – beinahe unmöglich macht. Hinzu kommt, dass auch die Justiz zunehmend in den Strudel parteipolitischer Interessen geraten ist und öffentliche Räume sich dem Zugriff der extremen politischen Kräfte kaum erwehren können. Gleichzeitig hat sich die Erwartung an ein harmonisches Zusammenleben im spanischen Autonomiestaat bewahrt, die aber angesichts der wachsenden Asymmetrien sozialer und wirtschaftlicher Art immer weniger artikuliert wird. Die Anzeichen einer zunehmenden Fragmentierung haben sich verstärkt, ohne dass bislang dem Bestreben nach Sicherung von politischer Kohäsion und sozialem Zusammenhalt für die Umsetzung von unabdingbaren Reformen die notwendige Aufmerksamkeit eingeräumt worden ist.

Spanien leidet seit Jahrzehnten an ungelösten Konflikten, institutionellen Blockaden und Bruchstellen im Regierungsgefüge, die in immer wieder neu auftretenden Krisen erkennbar werden. Diese drei Krisenphänomene überlagern sich und stehen in einem gegenseitigen Bedingungsverhältnis. Zudem werden sie noch befördert durch eine weit verbreitete Unzufriedenheit in der Bevölkerung, die neben sozialen Dimensionen (sehr hohe Arbeitslosenquote, steigende Ungleichheit) auch kulturelle Dimensionen annimmt, insofern die Akzeptanz zentraler Akteure des Landes verfällt und das Vertrauen in die

Konfliktlösungsfähigkeit der Institutionen weiter schwindet. Dies projizierte sich zunächst auf die fehlende Repräsentativität des dominanten Zweiparteiensystems (Subirats/Vallespín 2015: 19 ff.), das jedoch mit neuen politischen Kräften eine deutliche Erweiterung erfuhr. Die drei Blockaden, die das iberische Land seit mehr als zehn Jahren begleiten und stabile Regierungen in Madrid unmöglich machen, sind (1) eine politische Polarisierung, die sich in einem Lagerdenken verfestigt hat, das keine übergreifenden Koalitionen zulässt; (2) die Folgen der Katalonienkrise, die diese politischen Lager weiter befestigt und (3) die innere Konfrontation als Folge des Migrationsdrucks aus Afrika, die zu massiven innenpolitischen Verwerfungen geführt hat.

Auch wenn das medial und politisch stark wahrgenommene Muster der Konfrontation zwischen der katalanischen Regionalregierung in Barcelona und der Zentralregierung in Madrid im Vordergrund der Wahrnehmung stand, ist doch deutlich geworden, dass sich die Tendenzen eines destruktiven Musters zwischen den verschiedenen Regierungsebenen verstärkt haben und die Tendenz zu Partikularismus und Blockadepolitik sich nicht hat bremsen lassen. Die Rolle multipler Machtzentren und ihrer Interessenpolitik beeinträchtigt dabei nicht nur die Leistungsfähigkeit des spanischen Staates in Bezug auf Kompetenzkonkurrenzen, sondern verhindert auch die Umsetzung der notwendigen politischen und sozialen Reformen. Selbst im Rahmen einer so fordernden Situation wie der Coronapandemie gelang es nicht, eine komplementäre Kompetenzverflechtung für die Wahrnehmung von übergreifender Politikgestaltung durch die verschiedenen Regierungsebenen herzustellen. Die Konfliktdynamiken reichen deutlich über einfache Abstimmungsprobleme zwischen den Parteien, aber auch hier zwischen deren Zentral- und Regionalstrukturen hinaus; damit konnten die politischen Akteure auch nicht

als Kräfte der Kohäsion wirksam werden; sie wurden ebenso in Spanien geschwächt, wie das nicht zuletzt für die Monarchie gilt, die ihre Funktion als einheitsstiftende Instanz für die spanische Gesellschaft aufgrund eigener Verfehlungen eingebüßt hat. Das Ausmaß an gegenseitiger Akzeptanz und Anerkennung hat sich verringert, Fundamentalopposition schien sich auch wahlpolitisch als besonders erfolgversprechende Strategie zu erweisen. Konsens bleibt weiterhin eine knappe Ressource in einem Regierungssystem, dessen zentrifugale Tendenzen auch weiterhin ohne geeignete Auffangmechanismen und gegenläufige Kräfte auf das Zusammenleben durchschlagen. Die Rückkehr aus der „großen Verfeindung“ (Macher 2020) zum in den ersten zwei Dekaden der Demokratie nach Francos Tod vorherrschenden Konsensgedanken braucht Zeit und den Einsatz von politischem Kapital, das viele Akteure gegenwärtig nicht bereitstellen wollen.

Trotz einer Vielzahl aufeinander folgender Wahlgänge (2008; 2011; 2015; April 2019; November 2019) konnte das Wählervotum nicht dazu beitragen, die innere Spaltung des Landes zu überwinden und klare Mehrheitsverhältnisse zu schaffen. Der politischen Polarisierung entspricht eine gesellschaftliche Polarisierung, die sich trotz erweiterter politischer Angebote durch Neuparteien wie *Unidas Podemos*, *Ciudadanos*, *Vox* in sich weitgehend unversöhnlich gegenüberstehenden politischen Lagern niederschlägt. Den Parteien der nationalen Minderheiten fällt bei Abstimmungen über den Haushalt immer wieder eine Schlüsselrolle zu, so dass Einzelinteressen weiter die Oberhand behalten. Die Wahrung der Einheit – wofür formal noch immer die spanische Krone steht – ist damit immer wieder einer Debatte ausgesetzt, die sich aus den Unklarheiten der spanischen Verfassung von 1978 ableiten lässt, aber auch aus den Defiziten jener Einrichtungen speist, die, wie der Senat, nicht dazu beitragen, den

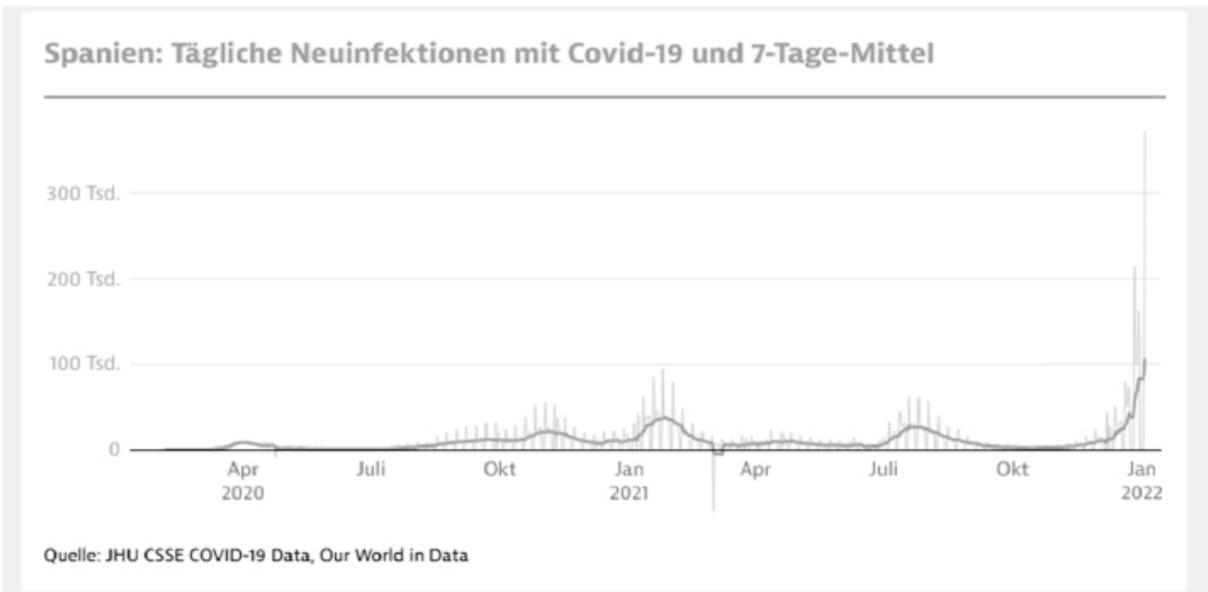
Zusammenhalt im Institutionengefüge zu stärken. Die zentrifugalen Kräfte von 17 regionalen Machtzentren werden daher oftmals ohne wirkliches Gegengewicht wirksam und verursachen massive Spannungen zwischen den verschiedenen Regierungsebenen. Auch wenn immer wieder Bündnisse gefunden werden, die die Stabilität einer Regierung sichern, bleibt doch die grundsätzliche Frage der Autonomien als Problem der staatlichen Organisation ungeklärt. Als Erkenntnis der politischen, juristischen und sozialen Auseinandersetzung der vergangenen Jahre ist festzuhalten, dass Regierbarkeitspakete nicht hinreichend sind, um Probleme der staatlichen Organisation zu lösen – zumal unter Bedingungen extremer Polarisierung zwischen den politischen Kräften des Landes, die durch die Pandemie noch weiter verschärft wurden.

Pandemiefolgen und Konfrontation zwischen den Regierungsebenen

Rekordziffern bei Coronatoten, erneut steigende Infektionszahlen trotz hoher Impfquote, eine erwartete Arbeitslosenquote von 21 % und ein tiefer Absturz des Wirtschaftswachstums in den zweistelligen negativen Bereich – das war die Bilanz der ersten zwei Wellen der Coronakrise in Spanien. Die Pandemie und die Versuche zu ihrer Kontrolle haben die Strukturdefizite innerhalb des spanischen Regierungssystems wie auch die negativen Folgen der politischen Polarisierung im Lande erneut deutlich gemacht. Trotz einer massiven Krise gelang es nicht, eine gemeinsame Linie in der Pandemiebekämpfung durchzuhalten, vielmehr hat die Pandemie wie in einem Brennglas die bestehenden Konflikte weiter befeuert. Die tiefe Spaltung des politischen Spektrums und die Unfähigkeit der politischen Elite zum Kompromiss, der bei

den eigenen Anhängern als Gesichtsverlust angesehen werden könnte, blockieren auch die Kontrolle der Krise und die Überwindung der Krisenfolgen.

Grafik 1: Entwicklung der täglichen Neuinfektionen mit Covid-19 in Spanien, April 2020 bis Januar 2022



Quelle: Datenarchiv der Johns Hopkins Universität (Center for Systems Science and Engineering -CSSE), <https://github.com/CSSEGISandData/COVID-19> (20-02-22).

Nach sechsmaliger Verlängerung des am 14. März 2020 verkündeten „Alarmzustandes“ mit einem rigiden Lockdown ging die Verantwortung für die Kontrolle der Pandemie von der Zentralregierung zum 9. Mai 2021 wieder auf die 17 Regionalregierungen über. Gerade die Regierungen des Baskenlandes und Kataloniens hatten sich bei der Verteilung von medizinischem Material benachteiligt gefühlt. Nun standen sie allerdings selbst - angesichts stark angestiegener Infektionszahlen in Katalonien, Navarra und Aragonien - an vorderster Front und zeigten sich überfordert; die eingeleiteten Lockerungsmaßnahmen mussten regional wieder zurückgenommen werden. Zum Jahreswechsel 2021/2022

wies das Land in der Omikron-Welle erneut hohe Infektionszahlen auf, ohne dass eine gemeinsame Linie in der Pandemiebekämpfung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen durchsetzbar gewesen wäre.

So überrascht es nicht, dass das Land dringend auf die Freigabe der Mittel aus dem europäischen Wiederaufbauprogramm wartete, nachdem schon zwei nationale Programme für Direkthilfen im Umfang von insgesamt 45 Milliarden Euro im Jahr 2020 aufgelegt wurden; die Mittel für Liquiditätssicherung wurden auf 153 Milliarden Euro aufgestockt. Mit der Bestätigung des spanischen Wiederaufbauplans durch die EU am 16. Juni 2021 kann das Land mit Mitteln in Höhe von rund 140 Milliarden Euro zusätzlich rechnen. Spanien ist von der Coronakrise sozial und wirtschaftlich tief getroffen und zudem politisch gespalten. Die linke Minderheitsregierung von Ministerpräsident Pedro Sánchez muss sich in stetig wechselnden Allianzen ihre Mehrheiten im Parlament mühsam zusammensuchen, um ihre Maßnahmen durchzubringen. Die Opposition blockiert ein gemeinsames Handeln oder begleitet die Ausbreitung der Pandemie mit Verschwörungstheorien wie im Falle der ultrarechten *Vox*-Partei. Im Großraum Madrid fuhr die von der Volkspartei (PP) geführte Stadt- und Regionalregierung unter dem Motto „Madrid – Stadt der Freiheit“ einen konträren Kurs zur sozialistisch geführten Nationalregierung und versuchte damit, im eigenen Lager eine auf Öffnung zentrierte Politik durchzusetzen und damit politisch an Boden zu gewinnen.

Hoch umstritten ist dabei die Frage, ob es seitens der konservativen Madrider Stadtregierung und der Regierung Kataloniens eine Anordnung gab, wegen der Überlastung der Krankenhäuser keine Patienten aus Alten- und Pflegeeinrichtungen aufzunehmen, so dass sich für diesen Personenkreis eine außerordentlich hohe Todesrate in der ersten Pandemiewelle ergab (Amnistía Internacional 2020).

Die juristische Aufarbeitung dieser Pandemiefolgen hat nun begonnen: Sie bezieht sich vor allem auf die Sterbezahlen, weshalb bei den Gerichten viele Klagen wegen unterlassener Hilfeleistung anhängig sind, da auf dem Höhepunkt der Krise erkrankte Senioren nicht mehr zur Behandlung in Krankenhäusern zugelassen wurden. Dies wurde von den Behörden angesichts der überlasteten Hospitäler so entschieden; zugleich waren die Ausrüstung und die Personaldecke vor allem in privaten Pflegeeinrichtungen unzureichend oder zeitweise nicht vorhanden. An diesem Punkt entzündeten sich viele Proteste der Bevölkerung, die sich auf die, nach massiven Einsparungen in den vorangegangenen Jahren, unzureichende Ausstattung des Gesundheitswesens des Landes und die fehlende staatliche Fürsorge für Ärzte und das Pflegepersonal bezogen, das wegen des Mangels an Ausrüstung einen hohen Grad von Ansteckungen aufwies. Die politischen Akteure in Madrid und in den Autonomieregierungen blockierten sich weiterhin selbst und damit das Land. Die rechtsextreme *Vox*-Partei konnte sich durch Autokorsos farbenreich als Krisengewinner mit der Forderung nach Freiheit und dem „Argument“ der Verteidigung des Vaterlandes inszenieren. Vereinbarungen gelangen der Regierung von Ministerpräsident Pedro Sánchez nur mit Arbeitgebern und Gewerkschaften mit dem Ziel gemeinsamer Maßnahmen für Beschäftigung und zur Reaktivierung der Wirtschaft, doch der Dialog der Sozialpartner reichte nicht bis ins Parlament; dort sperrte sich die Volkspartei (PP) gegen eine gemeinsame Erklärung.

„Zeit, Einheit und Loyalität“ war die Bitte, die Regierungschef Sánchez zu Beginn der Coronakrise an sein Volk und die politischen Parteien im Parlament richtete.¹ Seine Aufforderung zu gemeinsamem Handeln nach dem Vorbild der Moncloa-Verträge des Jahres 1977, als der Übergang zur Demokratie paktiert wurde, verhallte ohne

Resonanz. Das Bild der Regierung aus PSOE, der Partei von Ministerpräsident Pedro Sánchez, und der linken *Unidas Podemos-Partei* (auch nach dem Ausstieg ihrer zentralen Führungsfigur Pablo Iglesias aus der Regierung) ist von Rivalität und Zerstrittenheit geprägt - Ausdruck der Unerfahrenheit mit Koalitionsregierungen in Spanien. Das Bestreben beider Parteien, in der Abgrenzung zum Partner gleichzeitig auch die eigene Identität bewahren zu wollen, bricht die vom Regierungschef geforderte „rigorose Solidarität“. Die einzelnen Ressortchefs konkurrieren um die Schlagzeilen und vermitteln den Eindruck, in der Krise nicht zusammen an einem Strang zu ziehen. Der Streit darüber, welche Signale an die Unternehmer und Märkte gegeben werden sollen und ob durch rigide Regelungen wie ein Kündigungsverbot Erleichterung verschafft werden kann, vollzieht sich auf offener Bühne. Einig ist man sich indes, dass von der EU ein Rettungsimpuls kommen muss, entsprechend der Forderung von Pedro Sánchez nach gemeinsamem Zusammenstehen im europäischen Kontext. Spanien wie auch seine Regierung brauchten dieses politische Zeichen, aber auch die entsprechenden finanziellen Ressourcen, schnell und effektiv, um einen tiefen Absturz des Landes und einen massiven Glaubwürdigkeitsverlust der Koalitionäre zu verhindern. Die Wirtschaftskrise wird - nicht zuletzt aufgrund der hohen Staatsverschuldung - zum Dauerzustand, die Erholung nach dem Einbruch des Wachstums im Jahr 2008 ist verflogen, die soziale Lage hat sich trotz Auffangmaßnahmen mit Kurzarbeitergeld massiv verschlechtert. Topfschlagen auf den Balkonen hat sich als Protestform gegen die Einschränkungen im Lockdown und die massive Wirtschaftskrise etabliert.

Die Erwartung, ansteigender Tourismus könne die negativen Folgen des Lockdowns mildern, ist ins Wanken geraten. Das Schrumpfen des Bruttoinlandsprodukts um 10,8 % im Jahr 2020 markierte einen erneuten

wirtschaftlichen Einbruch. Im Herbst 2021 senkte die EU-Kommission ihre Erwartungen auf real 4,6 % Wachstum für jenes Jahr und auf 5,5 % für 2022; die wirtschaftliche Erholung ließ jedoch angesichts des Ausbruchs der Omikron-Welle weiter auf sich warten. Mit der Genehmigung des Wiederaufbauplans durch die Europäische Kommission ist jedoch ein externer Impuls gesetzt worden, der Chancen für den wirtschaftlichen Neuanfang eröffnete und gleichzeitig auch das Kalkül der konservativen Opposition erschüttern könnte, dass die Krise die Regierung Sánchez aufreiben werde.

Ein zentraler Baustein dieses Wiederaufbauprojektes war, angesichts der Notsituation, die Einführung einer sozialen Grundsicherung (*Ingreso Mínimo Vital* - IMV) im Mai 2020 als Regierungsdekret; dessen Text wurde als Gesetz allerdings erst im Dezember 2021 veröffentlicht. Trotz der gewaltigen politischen Polarisierung gelang es der Linksregierung von Pedro Sánchez schließlich, ihren Vorschlag eines Grundsicherungseinkommens in seltener Einmütigkeit durch das Parlament zu bringen; es garantiert in Abhängigkeit von vorherigem Einkommen und Familiengröße armen Bevölkerungsschichten eine Unterstützung zwischen 462 und 1.015 Euro. Bereits bis September 2021 sollen in einer ersten Phase insgesamt 800.000 Personen begünstigt und ihr Abstieg in völlige Mittellosigkeit verhindert worden sein.² In der weiteren Ausbaustufe sollen mit dem Mindesteinkommen insgesamt etwa 850.000 Haushalte erreicht werden, in denen etwa 2,3 Millionen Menschen leben. Die Regierung beabsichtigt, dadurch insbesondere einen Beitrag zur Reduzierung der Kinderarmut zu leisten. Doch entscheidend wäre es, mehr Personen wieder in feste Arbeitsverhältnisse zu bringen, was angesichts des dominanten Systems von Zeitverträgen in Spanien ein ohnedies schwieriges Unterfangen ist. Allerdings ist es der Linksregierung mit Hilfe der Coronakrise damit gelungen, zum einen ein

Wahlversprechen einzulösen und zum anderen allen Personen, die aus der Arbeitslosenversicherung herausfallen, erstmals einen Rechtsanspruch auf staatliche Unterstützung zu gewähren (Badenes-Plá/Gambau-Suelves 2020). Zuvor waren sie ausschließlich auf die Unterstützung durch die Familie sowie Nothilfe durch Kirchen und karitative Einrichtungen angewiesen gewesen. Das schon in der Wirtschaftskrise des Jahres 2008 besonders ausgeprägte Problem der Jugendarbeitslosigkeit steht ganz oben auf der Problemliste; mehr als 33 % der Jugendlichen unter 25 Jahren sind arbeitslos, bei mehr als 14 % dauert dieser Status bereits mehr als ein Jahr an. Die rechtsradikale Oppositionspartei *Vox* sieht indes in der Grundsicherung nur einen zusätzlichen Anreiz für Migranten aus dem Mittelmeerraum, sich auf den Weg zu machen und Spaniens Küsten zu erreichen.

Fragile Faktoren der Einheit: Monarchie und Verfassung

Artikel 2 der spanischen Verfassung spricht von der „unauflöselichen Einheit der spanischen Nation als gemeinsames und unteilbares Vaterland aller Spanier“. Artikel 56 beschreibt seinerseits die Rolle des Königs mit folgenden Worten: „Der König ist Oberhaupt des Staates, Symbol seiner Einheit und Beständigkeit“. Die Frage der spanischen Nationalidentität ist angesichts der vielfältigen historischen Verwerfungen durch Bürgerkrieg und Diktatur ein sehr umkämpftes Feld, das in Abhängigkeit von spezifischen politischen Konjunkturen immer wieder neu aufgerollt und debattiert wird (Núñez Seixas 2019). Dies gilt zumal angesichts der virulenten Rolle, die seitens der katalanischen, galicischen und baskischen Nationalbewegung in der jüngeren Geschichte immer

wieder mit Strategien der Abgrenzung, Autonomie, Unabhängigkeit und Gewalt gepaart war.

Dies bedeutet, dass die Einheit stets neu herausgefordert wird und daher die Frage zu stellen ist, inwieweit die traditionellen Klammern der nationalen Identität heute noch wirksam sind: die Monarchie und die Verfassung. So ist der spanische König seit der Demokratisierung ein Symbol der Einheit des Landes; unter seiner Ägide vollzog sich der Übergang zur Demokratie – er war in der schwierigen Phase des „Tejero-Putsches“ im Februar 1981 ein zentraler Stabilitätsanker für den erreichten Wandel Spaniens. Mit der Person des Königs verband sich schnell ein Narrativ der Demokratisierung und des Aufstiegs Spaniens in Europa (CIS 2000), so dass in der Folge die Meinung entstand, dass es vor allem auf die Person von Juan Carlos, aber nicht so sehr auf die Monarchie im Allgemeinen ankomme. Diese Bindung an die Person des Königs entfaltete so lange eine hinreichende Tragfähigkeit, wie das Königshaus insgesamt nicht von Skandalen erschüttert und der König selbst in die Schlagzeilen von Affären und Korruption geriet; genau an diesem Punkt bewahrheitete sich in einem bestimmten Umfang die Einschätzung, dass es in Spanien mehr Juan Carlos-Anhänger (*juancarlistas*) als Monarchisten gebe (Moreno Luzón 2013: 160). Mit der Haltung des Königs, sich gegenüber nationalen Konflikten neutral zu verhalten und nur in wenigen Situationen mit eigenen Auffassungen in der Öffentlichkeit sichtbar zu werden, geriet die Krone jedoch auch immer stärker in den Strudel der Auseinandersetzungen mit den Autonomieregierungen. Durch das Erstarken nationalistischer Strömungen, die den Monarchen als Emblem des spanischen Staates bekämpfen, wurde gerade seine symbolische Funktion zum Problem: Da der König Spanien repräsentiert, halfen Angriffe gegen ihn im Kampf für die angestrebte Unabhängigkeit. Damit geriet die Person des Königs wie auch seine Rolle als Symbol der

Einheit unter Druck, so dass die Monarchie immer weniger als Klammer der Versammlung aller Identitäten hinter dem König angesehen wurde.

Nach der von Skandalen getriebenen Abdankung von König Juan Carlos I. im Juni 2014 ist das Königshaus nicht aus den Schlagzeilen herausgekommen; die erhoffte Beruhigung der politischen Lage (der Monarchie) ist seit dem Thronwechsel zu Felipe VI. nicht eingetreten. Weiterhin beschäftigt das Leben von Juan Carlos I. die Gazetten, und auch der neue König hat sich nicht als Wahrer der Einheit Spaniens im Rahmen der Katalonien-Krise bewähren können. Vielmehr haben die Stimmen für eine Abschaffung der Monarchie und die Errichtung einer Republik auch jenseits der traditionellen Befürworter dieser Option an Gewicht gewonnen. Eine Sammlungsbewegung mit dem Namen *Plataforma Consulta Popular Estatal Monarquía o República* beabsichtigt die Durchführung einer Volksbefragung im Jahr 2022 zu diesem Thema, um den entsprechenden Forderungen mehr Nachdruck zu verleihen. Nach Umfragen zeichnet sich für den Übergang zu einer Republik eine Mehrheit ab (39,4 % gegenüber 31 % für die Beibehaltung der Monarchie), allerdings bei einer recht hohen Zahl von Unentschiedenen (*Plataforma de Medios Independientes* 2021). Da das staatliche spanische Umfrageinstitut CIS seit mehr als sechs Jahren keine Untersuchungen mehr zum Vertrauen der Bevölkerung in die Monarchie durchgeführt hat und damit keine Aussage über die Akzeptanz des Königshauses möglich war, haben sich unabhängige Medien zusammengefunden, um gemeinsam eine solche in Auftrag zu geben. Das Ergebnis ist für den König nicht ermutigend, da die Monarchie bzw. das Königshaus selbst tendenziell eher als Problem denn als Faktor für die Lösung der Probleme des Landes angesehen wird. Zumindest gilt dies angesichts der Autonomiefrage, in der es dem Königshaus nicht gelang, eine vermittelnde Rolle oder zumindest eine

Brückenfunktion zwischen den verfeindeten Lagern einzunehmen. Nicht zuletzt die Skandale in der königlichen Familie haben das Vertrauen in seine Integrität massiv beeinträchtigt, wie die Zahlen der Umfrage verdeutlichen.

Tab. 1: Meinungen zur Monarchie

Meinungen zur Monarchie in Prozent der „eher einverstanden“- Haltungen		
	2020	2021
Die Monarchie sorgt für Ordnung und politische Stabilität	48,1 %	42,6 %
Die Monarchie ist eine Institution aus anderen Zeiten; sie macht in einer Demokratie keinen Sinn	47,9 %	53,0 %
Die Skandale der Königsfamilie beschädigen das internationale Bild Spaniens	74,1 %	72,6 %
Ohne Monarchie würden die Spannungen mit den katalanischen, baskischen... Nationalismen schlechter verlaufen.	39,1 %	38,2 %

Quelle: <<https://www.publico.es/politica/encuesta-monarquia-39-4-espanoles-apoyaria-republica-referendum-frente-31-apoyaria-monarquia.html>> (10-12-2021).

Damit verbunden ist das Paradox der politischen Geschichte Spaniens, dass einerseits der repressive Charakter des Franco-Regimes den sozialen Rückhalt für die seinem Nationalgedanken entgegenstehenden Nationalismen gestärkt hat; gleichzeitig ist aber auch der demokratische Verfassungsstaat in Spanien seit 1978 unfähig gewesen, so etwas wie einen „Verfassungspatriotismus“ (Dolf Sternberger) zu begründen (Núñez Seixas 2018: 196), der die Bevölkerung der peripheren Nationalismen an eine Identität gebunden hätte, die sich auf Normen, Prinzipien und Werte als integrierende und kohäsionsstiftende Kraft stützt. Der hohe Stellenwert, der der Verfassung im öffentlichen Diskurs zugewiesen wird, kann daher trügen: Im Falle Spaniens

wurde – wie Núñez Seixas (2010: 138) ausführt – die Betonung mehr auf die Verfassung selbst und ihre konkrete Formulierung als auf die in ihr verankerten universellen Werte gelegt, nicht zuletzt, weil die Verfassung selbst kategorisch feststellt, dass die Nation vor der *Magna Carta* existierte, also als eine ihr vorausgehende Tatsache anzusehen ist.

Auch die Genese des spanischen Autonomiestaates auf den in der Verfassung vorgesehenen Wegen mittels eines administrativen und politischen Dezentralisierungsprozesses nach Art. 143 oder alternativ im Wege des Kompetenztransfers nach Art. 151 mit höherem Kompetenzniveau und unmittelbarer politischer Autonomie hat die Ambivalenz des Verfassungsdiskurses in einer zentralen Frage der Nation unterstrichen. Damit bewegte sich das spanische Staatskonzept von vorneherein zwischen den Polen eines dezentralen Einheitsstaats und eines Föderalstaats, was die Frage der Konfiguration rechtlich offenließ, politisch aber schnell zugunsten der Autonomieregelungen entschieden wurde (Cordes/Kleiner-Liebau 2011: 190). Dies wird in besonderem Maße in der Ambivalenz der Rolle des Senats deutlich, der nach Art. 69 Abs. 1 der Verfassung von 1978 als „Kammer der territorialen Repräsentation“ angesehen wurde. Die immer wieder aufflammende Debatte über dessen Funktion, die als überflüssig oder rein formal wahrgenommen wird (Nohlen/Kölling 2020: 326) und seine hybride Zusammensetzung sind dafür ein sehr deutliches Zeichen. So geht es bei den allgemeinen Wahlen in Spanien nicht nur um die Mehrheiten im Abgeordnetenhaus: Die Abstimmung über die Zusammensetzung der zweiten Kammer des spanischen Parlaments gewann zuletzt eine besondere Bedeutung, da diese dafür verantwortlich ist, mit absoluter Mehrheit auf Antrag der Regierung die Anwendung von Artikel 155 der Verfassung zu billigen, der die Auflösung einer Regionalregierung ermöglicht, und in

die Autonomen Gemeinschaften einzugreifen, wie es am 27. Oktober 2017 in Katalonien nach der Unabhängigkeitserklärung dieser Autonomen Gemeinschaft geschehen ist. In der letzten Legislaturperiode bestand der Senat aus 208 direkt – hier nach dem Mehrheitswahlrecht – gewählten Senatoren (unabhängig von der Größe jeweils vier Mandate pro Provinz) und 48 von den Regionalparlamenten benannten Mitgliedern. Damit stoßen hier zwei territoriale Gliederungsprinzipien aufeinander: Zum einen die Provinzen (materiell rein administrative Einheiten ohne politische Relevanz), deren Zahl pro regionaler Gebietskörperschaft stark variiert, zum anderen die Parlamente der Autonomen Gemeinschaften, die eine Vertretung ihrer Interessen wahrnehmen sollen. Damit wurde für den Senat ein Mischsystem gewählt, das sich historisch zunächst in gegenläufigen Mehrheiten in beiden Kammern manifestierte und insbesondere vom PP oftmals als ein Boykottinstrument genutzt wurde. Indes hat sich dies mit den Veränderungen in der sozialen Repräsentation beider Großparteien zunehmend in gleichgerichtete Mehrheiten gewandelt, so dass auch in dieser Hinsicht eine Entwertung seiner Bedeutung in den Gesetzgebungsprozessen, wo er die Rolle der zweiten Lesung von Gesetzesinitiativen mit entsprechend eher technischen Verbesserungselementen übernimmt, eingetreten ist. Trotz verschiedener Reformimpulse ist eine grundlegende Neuordnung des Senats im Gefüge des spanischen politischen Systems bislang ausgeblieben; sein Beitrag zur Steigerung des „Autonomiegehalts“ im spanischen Gesetzgebungsprozess hat sich als sehr begrenzt erwiesen, nicht zuletzt da ihm beispielsweise hinsichtlich der Verteilung und Regulierung des Interterritorialen Ausgleichsfonds (*Fondo de Compensación Interterritorial*) sowie bezogen auf das Finanzierungssystem der Autonomen Gemeinschaften nur die Kompetenz der Gesetzesinitiative geblieben ist, die

aber durch das Abgeordnetenhaus realiter ausgehöhlt wurde. Damit erweist sich auch in der Frage des politischen Ausgleichs zwischen der Zentralregierung und den Autonomen Gemeinschaften die Verfassung als weitgehend beschränktes Instrument, um die Spannungen im politischen System aufzufangen und institutionell zu bearbeiten; der Senat ist aufgrund seiner unvollständigen Rolle als echte zweite Kammer für den Ausgleich der verschiedenen Interessenssphären zwischen den unterschiedlichen Gebietskörperschaften dysfunktional geblieben.

Justizialisierung der Politik - Politisierung der Justiz

Auch in der Coronakrise wiederholte sich das alte Spiel, wie es sich schon im Umgang mit den Autonomiebestrebungen Kataloniens eingebürgert hatte: Politische Konflikte landen mit Klagen bei der Justiz, die Justiz wiederum wird politisiert und verliert zunehmend an Akzeptanz in der Bevölkerung. Juristische Verfahren ersetzen die politische Debatte zwischen den Parteien der Mitte, die politischen Fronten verfestigen sich, und alte Konflikte werden so in die Zukunft hinein verlängert. Damit setzt sich die Tendenz fort, dass politische Probleme unter dem Blickwinkel von Organstreitigkeiten zwischen den verschiedenen Regierungsebenen betrachtet werden und damit der Weg zu einer justiziellen Bearbeitung zum ersten Mittel der Wahl wird. Die Justiz wird damit unmittelbar zu einem zentralen Akteur in der politischen Auseinandersetzung und sieht sich gezwungen, Entscheidungen zu treffen, die oftmals nicht dem Ziel der Befriedung eines Konflikts dienen, sondern ihn selbst erneut anfachen. Insgesamt bewerteten nur 38 % der