

**Regionaler Nationalismus und föderale Arrangements:
Lösung oder Verschärfung des Konflikts?**

Inauguraldissertation

zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Politikwissenschaft (Dr. rer. pol.)

am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
der Freien Universität Berlin

vorgelegt von
Simon Schubert

Berlin 2011

Erstgutachter:

Professor Dr. Dr. h.c. Joachim Jens Hesse

Zweitgutachter:

Professor Dr. Ralf Rytlewski

Tag der Disputation:

29. März 2011

Vorwort

Die vorliegende Dissertation wurde im Wintersemester 2010/11 vom Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin angenommen. Für die Veröffentlichung wurde sie nochmals leicht überarbeitet; dabei wurden diverse Anregungen der Gutachter aufgegriffen und die empirischen Darstellungen aktualisiert, so dass sie nun dem Stand von Mitte Juni 2011 entsprechen.

Die Arbeit entstand größtenteils in meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin und dem Internationalen Institut für Staats- und Europawissenschaften (ISE) in Berlin. Allen, die zum Gelingen dieses Vorhabens beigetragen haben, bin ich zu Dank verpflichtet.

Dies gilt zuallererst für meinen Doktorvater, Prof. Dr. Dr. h.c. Joachim Jens Hesse. Er stand stets mit Rat und Hilfe zur Verfügung und verlor auch in schwierigen Phasen nie den Glauben an die Fertigstellung des Manuskripts. An seinem Lehrstuhl an der Freien Universität und am von ihm geleiteten ISE fand ich zudem hervorragende Bedingungen für meine Arbeit, ein stets anregendes Diskussionsklima und den nötigen geistigen und zeitlichen Freiraum.

Prof. Dr. Ralf Rytlewski sagte spontan zu, das Zweitgutachten anzufertigen, und ließ sich auch durch einen Lehr- und Forschungsaufenthalt in Kasachstan nicht davon abhalten, dieses innerhalb kürzester Zeit zu erstellen. Prof. Dr. Oskar Niedermayer, Prof. Dr. Barbara Riedmüller und Dr. Sabine von Oppeln wirkten ebenfalls in der Promotionskommission mit und ermöglichten nicht nur ein reibungsloses Verfahren, sondern auch eine ausgesprochen anregende Disputation.

Neben den bereits genannten trugen zahlreiche weitere Personen zur Reifung des Themas, Zuspitzung des Ansatzes und zu seiner Umsetzung bei. Dies gilt vor allem für die Kollegen an der Freien Universität und am ISE, mit denen ich das Forschungsvorhaben diskutieren konnte, unter ihnen besonders Dr. Florian Grotz, inzwischen Professor an der Universität Lüneburg. Anregende Gesprächspartner waren aber häufig auch die Studenten in meinen Lehrveranstaltungen am Otto-Suhr-Institut. Um die Korrektur des Manuskripts hat sich mein Bruder Kilian Schubert, M.A., sehr verdient gemacht.

Schließlich hat mein privates Umfeld viel zum Gelingen der Promotion beigetragen: meine Frau, Dr. Barbara Klose-Schubert, meine Familie, vor allem meine Eltern Angelika und Wolfgang Schubert, sowie zahlreiche Verwandte und Freunde. Ohne ihrer aller stete Unterstützung wäre dieses Vorhaben nicht umzusetzen gewesen.

Frankfurt am Main und Berlin, im Juli 2011

Simon Schubert

Inhalt

Vorwort	i
1 Einleitung	1
2 Nationalismus und territoriale Konflikte	5
2.1 Nationen und Nationalismen	5
2.1.1 „Nation“ und „Ethnie“	5
2.1.2 <i>Varietäten des Nationalismus</i>	9
2.2 Regionaler Nationalismus als Konfliktauslöser	14
2.3 Indikatoren der Konfliktlösung und -eindämmung	21
3 Die vertikale Organisation moderner Staaten	23
3.1 Die politikwissenschaftliche Analyse von Staatsorganisation und die Unterscheidung föderaler und unitarischer Staaten	23
3.2 Staatsorganisation in der neuzeitlichen Staatenwelt	28
3.2.1 <i>Tradierte Formen</i>	28
3.2.2 <i>Reformprozesse im 20. Jahrhundert</i>	31
4 Föderale Arrangements und territoriale Konflikte: Forschungsstand und Annahmen	45
4.1 Befunde der Literatur	45
4.1.1 <i>Nationale Konflikte in westlichen Demokratien</i>	45
4.1.2 <i>Das Ende der Bundesstaaten des ehemaligen Ostblocks</i>	47
4.2 Der Zerfall von Föderalstaaten: eine Besonderheit des Ostblocks?	49
5 Methodisches Vorgehen	53
5.1 Untersuchungsdesign und Fallauswahl	53
5.2 Aufbau der Fallstudien	69
6 Weitreichende Autonomie und hohe Konfliktintensität: das spanische Baskenland	70
6.1 Einführung: Geographischer, historischer und soziokultureller Hintergrund	70
6.1.1 <i>Euskadi, Euskal Herria, Baskenland: Begriffe und territoriale Abgrenzung</i>	70
6.1.2 <i>Historische Entwicklung der politischen Herrschaft in Hegoalde bis zur Begründung der heutigen Autonomen Gemeinschaften</i>	73
6.1.3 <i>Nation und Identität: Entstehung und Entwicklung des baskischen Nationalismus</i>	77
6.2 Die Kontextvariablen	88
6.2.1 <i>Foralsystem und Unitarisierung: die tradierte vertikale Staatsorganisation</i>	89
6.2.2 <i>Späte Demokratisierung: der Regimetyp</i>	93
6.2.3 <i>Supranationale Einbindung</i>	96
6.2.4 <i>Gespaltene Gesellschaft? Die regionale Bevölkerungsstruktur</i>	97
6.2.5 <i>Sprache oder Vorfahren? Das Nationalitätsverständnis</i>	100
6.2.6 <i>Schwerindustrie und Finanzinstitute: die sozioökonomische Situation des Baskenlandes</i>	102

6.3	Vorreiter im Staat der Autonomen Gemeinschaften: die Entwicklung der föderalen Arrangements	104
6.3.1	<i>Die Einleitung des Dezentralisierungsprozesses in der transición</i>	104
6.3.2	<i>Die Ausarbeitung des Autonomiestatuts</i>	108
6.3.3	<i>Das autonome Baskenland</i>	112
6.4	Kein Ende der Gewalt? Die Fortentwicklung des Konflikts unter den Bedingungen der Autonomie	113
6.4.1	<i>EAJ-PNV und EA: moderate Nationalisten zwischen pragmatischen Arrangements und Souveränitätsforderungen</i>	114
6.4.2	<i>ETA und ihre Anhänger: Gewaltverzicht nur gegen Unabhängigkeit?</i>	118
6.4.3	<i>Die Gegenseite: nicht- und antinationalistische Akteure im Baskenland</i>	122
6.5	Zwischenfazit: Eindämmung auf hohem Konfliktniveau oder tickende Zeitbombe?	124
7	Katalonien im Spannungsfeld von Regionalismus und Nationalismus	128
7.1	Einführung: geographischer, historischer und soziokultureller Hintergrund	128
7.1.1	<i>Katalonien und die „katalanischen Länder“: begriffliche und territoriale Abgrenzung</i>	128
7.1.2	<i>Die Entstehung des katalanischen Nationalismus im Zuge der kulturellen „Wiedergeburt“</i>	129
7.2	Die Kontextvariablen	135
7.2.1	<i>Tradierte Staatsorganisation, Regimetyyp, supranationale Einbindung</i>	135
7.2.2	<i>Begrenzt integrationsfähig? Die regionale Bevölkerungsstruktur und das Nationalitätsverständnis</i>	138
7.2.3	<i>Industrie und Tourismus: die sozioökonomische Stellung der Region</i>	140
7.3	„Historische Autonome Gemeinschaft“: die Entwicklung der föderalen Arrangements	140
7.3.1	<i>Die Einleitung des Dezentralisierungsprozesses in der transición</i>	141
7.3.2	<i>Das Autonomiestatut von 1979 und seine Entwicklung</i>	143
7.3.3	<i>Die Statutenreform unter Zapatero</i>	146
7.4	Nationalismus oder Regionalismus? Die Fortentwicklung des Konflikts	148
7.4.1	<i>CiU: gemäßigte Nationalisten oder radikale Regionalisten?</i>	148
7.4.2	<i>Die radikal-nationalistischen Akteure</i>	150
7.4.3	<i>Ein breites Spektrum: nicht- und antinationalistische Akteure in Katalonien</i>	152
7.5	Zwischenfazit: ein eingedämmter Konflikt?	154
8	Vom sozialen zum territorialen Konflikt: der flämische Nationalismus im belgischen Sprachenstreit	159
8.1	Einführung: Geographischer, historischer und soziokultureller Hintergrund	159
8.1.1	<i>Ein historisches Zufallsprodukt? Zur Geschichte des belgischen Staates</i>	159
8.1.2	<i>Belgische Sprachpolitik als Entstehungsbedingung des flämischen Nationalismus</i>	165
8.2	Die Kontextvariablen	169
8.2.1	<i>Französisches Vorbild: die tradierte vertikale Staatsorganisation</i>	169
8.2.2	<i>Liberaler Konstitutionalismus und die sukzessive Ausweitung des Wahlrechts: der Regimetyyp</i>	170
8.2.3	<i>EG-Gründungsmitglied: die supranationale Einbindung</i>	172
8.2.4	<i>Ein homogenes Flandern? Die regionale Bevölkerungsstruktur</i>	172
8.2.5	<i>Die Sprache als Kristallisationspunkt: das Nationalitätsverständnis</i>	174
8.2.6	<i>Von der Agrar- zur Dienstleistungsgesellschaft: die sozioökonomische Situation Flanderns</i>	174

8.3	Sukzessive Territorialisierung des Problems: die Entwicklung der föderalen Arrangements	176
8.3.1	<i>Territorialisierungs- und Dezentralisierungsansätze vor der Einrichtung regionaler Gebietskörperschaften</i>	176
8.3.2	<i>Konstitutionelle Anerkennung des sprachlichen Konflikts: die Verfassungsreform von 1970</i>	180
8.3.3	<i>Umsetzung der Regionalisierung: die Reformen von 1980 und 1988/89</i>	184
8.3.4	<i>Vom Einheits- zum Bundesstaat: die Verfassungsreformen von 1993 und 2001</i>	188
8.4	Zwischen Flandern und Belgien: regionalistische und nationalistische Akteure	193
8.4.1	<i>Nur Rechtsextreme und Populisten? Die radikalen Nationalisten</i>	193
8.4.2	<i>Die etablierten Parteien als Advokaten Flanderns</i>	196
8.5	Zwischenfazit: das Ende von Belgien?	198
9	Fazit: föderale Arrangements als Lösung?	201
9.1	Föderale Arrangements und Konfliktintensität im Vergleich	201
9.2	Friedliche Lösung, geringeres Übel oder Austreibung des Teufels mit Beelzebub?	208
	Literatur	213
 Anhang		
	Zusammenfassung	225
	Summary	227
	Lebenslauf Simon Schubert	22

Hinweis:

Aus dieser Dissertation sind keine Vorveröffentlichungen entstanden. Die gem. § 7 Abs. 5 PromO beizufügende Liste entfällt entsprechend.

1 Einleitung

In zahlreichen demokratischen Nationalstaaten lassen sich in den letzten Jahrzehnten Reformen der vertikalen Staatsorganisation feststellen. Dabei geht es in der Regel entweder um die Anpassung einer bestehenden föderalstaatlichen Ordnung oder um die Dezentralisierung eines unitarischen Staatswesens (*Hesse/Wright* 1996). Insbesondere die letztgenannten Fälle verbinden sich häufig mit nationalistischen Bewegungen auf regionaler Ebene (*Gerdes* 1980a; *Waldmann* 1989), denen durch föderale oder quasi-föderale Arrangements begegnet werden soll, durch die den betreffenden Regionen ein erhöhtes Maß an politischer Selbstbestimmung bei Verbleib im gemeinsamen Staatswesen gewährt werden soll (*Amoretti* 2004: 11).

Besonders betroffen von regionalnationalistischen Bewegungen sind unter den westlichen Demokratien Belgien, Kanada, Spanien und das Vereinigte Königreich, in geringerem Maß auch Frankreich und Italien. Ein Bevölkerungsteil, der in einem abgrenzbaren Territorium die Mehrheit stellt, betrachtet sich aufgrund historischer, sprachlicher oder religiöser Unterschiede zur übrigen Bevölkerung des Gesamtstaates als eigene „Nation“ bzw. als eigenes „Volk“ und verknüpft damit politische Forderungen. Diese richten sich zumindest bei einem Teil der Akteure auf eine staatliche Loslösung und die Schaffung eines eigenen unabhängigen Nationalstaates.

Wenn diese Forderung von einer zunehmenden Zahl an Akteuren vertreten wird, kann die Integrität des Gesamtstaates in Gefahr geraten; unabhängig davon stellt sich unter Umständen das Problem, dass zur Verfolgung des Ziels der Unabhängigkeit von einzelnen Akteuren auch gewaltsame Mittel eingesetzt werden. Da die gewaltsame Repression allenfalls zur Bekämpfung der unmittelbar terroristischen Gruppen taugt, ansonsten in modernen demokratischen Rechtsstaaten aber als Mittel gegen unliebsame politische Forderungen ausscheidet, müssen die Staaten andere Wege finden, um des Problems der Unabhängigkeitsbestrebungen Herr zu werden.

In allen genannten Staaten wurde zumindest der Versuch unternommen, die regional-nationalistischen Bewegungen durch föderale oder quasi-föderale Arrangements zu beschwichtigen. Dem von den Nationalisten beanspruchten Territorium wurde eine mehr oder weniger ausgeprägte politische Autonomie zugestanden, ohne dass dadurch die Zugehörigkeit zum Gesamtstaat in Frage gestellt wurde. So räumte das damals noch unitarisch-zentralisierte Spanien seit Ende der 1970er Jahre zunächst Katalonien und dem Baskenland

schrittweise eine weitgehende politische Autonomie ein, mithin den beiden Regionen, in den die Nationalisten besonders stark waren. Ebenso wurde das vormals unitarische Belgien seit den 1970er Jahren nach und nach zu einem Bundesstaat umgebaut – vor allem auf Druck der flämischen Nationalisten. In Großbritannien suchte man dem Erstarken der schottischen und walisischen Nationalisten durch die sog. *devolution*-Politik zu begegnen, und in Frankreich suchte man den gewaltsamen Konflikt mit korsischen Nationalisten durch die Gewährung begrenzter Autonomie für die Insel zu lösen. Auch das seit seinem Bestehen föderal organisierte Kanada sah sich mit einem zunehmenden Nationalismus in der frankophonen Provinz Québec konfrontiert und unternahm Anstrengungen, diesem durch eine erhöhte Eigenständigkeit der Provinz im Rahmen der bestehenden bundesstaatlichen Ordnung entgegenzutreten.

Politische Autonomie im Rahmen eines föderalen oder quasi-föderalen Arrangements ist also in westlichen Demokratien ein verbreitetes, wenn nicht das meist verbreitete Instrument im Umgang mit regional-nationalistischen Bewegungen. Damit stellen sich zunächst die allgemeinen Probleme jeder vertikal ausdifferenzierten Staatsorganisation: die Schaffung einer ausbalancierten Aufgaben-, Ressourcen- und Entscheidungsstruktur zwischen dem Zentralstaat und dem autonomen Territorium. Hinzu kommen unter Umständen auch normative Probleme, wenn sich ein relevanter Bevölkerungsteil im betreffenden Gebiet nicht mit dem Nationalismus identifiziert und eine Autonomieregelung ablehnt. Von all dem abgesehen stellt sich jedoch auch die grundsätzliche Frage, inwiefern föderale oder quasi-föderale Arrangements als Mittel zur Lösung von Konflikten taugen, die durch regionalen Nationalismus hervorgerufen werden.

Die Annahme, die Gewährung politischer Autonomie beschwichtige nationalistische Forderungen und könne so den damit einhergehenden politischen Konflikt lösen oder zumindest Eindämmen, erscheint zunächst beinahe trivial: Der Nationalismus entspringe demnach (zumindest teilweise) berechtigten Forderungen nach insbesondere kultureller Selbstbestimmung eines in dieser Hinsicht von der übrigen Bevölkerung verschiedenen Teils. Diesen innerhalb des bestehenden Staatswesens zu entsprechen sei nicht nur funktional zur Konfliktlösung erforderlich, sondern auch normativ geboten. Mit Gewährung einer substantiellen politischen Autonomie seien die meisten Forderungen des Nationalismus befriedigt und der Konflikt gelöst oder doch zumindest weitgehend eingedämmt, so dass eine staatliche Loslösung allenfalls noch von einer kleinen Minderheit gefordert werde, der Großteil der Bevölkerung wie der Eliten in der Region aber mit dem erreichten *status quo*

zufrieden sei. Dieser – hier nur grob skizzierten – Argumentation folgt denn auch ein Großteil der zu den benannten territorialen Konflikten vorliegenden Literatur (vgl. etwa *Beyme* 2007; *Hechter* 2000; *Linz* 1999).

Die Tragfähigkeit dieser Annahme lässt sich jedoch in Zweifel ziehen. So wird in der Literatur zu den plurinationalen Staaten unter den früheren Diktaturen des Ostblocks die These vertreten, dass gerade die föderale Struktur der Sowjetunion, Jugoslawiens und der Tschechoslowakei ursächlich für den Zerfall dieser Staatswesen im Zuge des politischen Umbruchs nach 1989 war (*Brubaker* 1996: 23–54; *Bunce* 1999, 2004). Die explizite Bejahung der spezifischen nationalen Identitäten durch die institutionelle Ordnung sowie die Ausstattung der auf diese Identitäten gestützten jeweiligen regionalen Eliten mit umfangreichen politischen und finanziellen Ressourcen durch die föderale Staatsorganisation hätten das Auseinanderbrechen der genannten Staaten entlang der Grenzen ihrer territorialen Entitäten überhaupt erst möglich gemacht. Im Übrigen wird auch für westlich-demokratische Staaten eine „Janus-faced quality of federalism“ (*Simeon* 2004: 93) konstatiert, nach der föderale Arrangements zwar geeignet seien, nationale Minderheiten in einen Staat zu integrieren, sie aber auch mit den für die Vorbereitung einer Separation notwendigen Ressourcen ausstatteten. Schließlich lässt auch bereits ein cursorischer Blick auf die Empirie Zweifel an der konfliktlösenden Wirkung von Autonomie ohne Unabhängigkeit aufkommen: Insbesondere die durch den Nationalismus in Katalonien, dem Baskenland und Flandern hervorgerufenen Konflikte können trotz der Gewährung jeweils umfangreicher Autonomie für die betreffenden Regionen kaum als gelöst gelten; die Forderungen nach staatlicher Unabhängigkeit sind weiterhin stark (vgl. auch *Elazar* 1993: 194).

Die vorliegende Studie setzt an diesem Problem an. Ihr Ziel ist es, anhand eines empirischen Vergleichs zu untersuchen, ob und inwiefern föderale oder quasi-föderale Arrangements ein geeignetes Mittel sind, um in demokratischen westlichen Industriestaaten territoriale Konflikte zu lösen oder zumindest einzudämmen, die durch regionalen Nationalismus hervorgerufen werden. Hierzu werden in qualitativen Fallstudien die nationalistischen Bewegungen im Baskenland, in Katalonien und in Flandern sowie die jeweiligen Reaktionen des spanischen und des belgischen Staates analysiert. Die je spezifischen Konfliktkonstellationen und Rahmenbedingungen versprechen differenzierte Erkenntnisse: Die Fälle wurden so ausgewählt, dass die Kontextfaktoren möglichst homogen sind: Es handelt sich jeweils um demokratische Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die eine traditionell unitarisch-zentralisierte Staatsorganisation aufweisen. Andererseits ist die Ausgestaltung

der föderalen Arrangements nicht nur zwischen Spanien und Belgien, sondern auch zwischen den beiden spanischen Fällen unterschiedlich. Zudem bedienen sich in zwei der drei Fälle die Nationalisten (nahezu) ausschließlich friedlicher Mittel, wohingegen im Baskenland der Terrorismus der ETA ein wesentlicher Bestandteil des Konfliktes ist. Schließlich weist der Fall Flanderns interessante Besonderheiten insofern auf, als hier die Bevölkerungsgruppe, aus der der den Bestand des Gesamtstaates bedrohende Nationalismus entspringt, die Mehrheit der Einwohner stellt. Vor allem handelt es sich bei allen betroffenen Staaten um westliche Demokratien, so dass sich empirisch prüfen lässt, ob das oben benannte Argument, die föderale Struktur sei für den Zerfall Jugoslawiens, der Sowjetunion und der Tschechoslowakei verantwortlich, sich auch auf demokratische Systeme übertragen lässt.

Hierzu werden im folgenden Kapitel die theoretischen Grundlagen und der Forschungsstand zum Problem des Nationalismus und der durch ihn hervorgerufenen Konflikte dargelegt. Kapitel 3 unternimmt dies für die Variable der Staatsorganisation, insbesondere mit Blick auf Dezentralisierung und föderale Arrangements. In Kap. 4 kommt es auf dieser Grundlage zur theoretischen Konzeptualisierung des Zusammenhangs zwischen den beiden Variablen, bevor in Kap. 5 die Methodik der empirischen Untersuchung einschließlich einer eingehenden Begründung der Fallauswahl dargestellt wird. Die drei Fallstudien folgen in den Kapiteln 6–8; das abschließende Fazit sucht, aus dem Vergleich der Fälle Erkenntnisse mit Blick auf die Fragestellung zu ziehen.

2 Nationalismus und territoriale Konflikte

2.1. Nationen und Nationalismen

Die Idee der Nation hat in den letzten Jahrhunderten, von Europa ausgehend, die Staatenwelt entscheidend geprägt. *Brubaker* (1996: 1) schlägt vor, die Zeit des Nationalstaates und des modernen Nationalismus mit der *Kanonade von Valmy* im Jahr 1792 beginnen zu lassen, als die revolutionäre Armee Frankreichs unter dem Schlachtruf „*Vive la Nation!*“ den preußischen Truppen widerstand. Auch wenn man derlei plakative Zuspitzungen nicht teilen mag, so ist doch unbestreitbar, dass die Nation im 19. Jahrhundert zum dominierenden Prinzip der Abgrenzung von Staaten aufstieg (vgl. *Schulze* 1994): Unter dem Leitbild des *Nationalstaates* wurde die Deckungsgleichheit von Staat und Nation zum Ideal erhoben. Vor dem Hintergrund dieser Zielvorstellung fanden die staatlichen Einigungsprozesse in Deutschland und Italien statt, ebenso die Neuordnung Mittel- und Osteuropas nach dem Ersten Weltkrieg. Dass ein Staat zugleich ein Nationalstaat ist, erscheint im heutigen Sprachgebrauch so selbstverständlich, dass etwa im Kontext des Verhältnisses der Europäischen Union zu ihren Mitgliedstaaten letztere häufig gesamthaft als „die Nationalstaaten“ bezeichnet werden (vgl. statt vieler *Starck* 2007; *Streeck* 1999: 63ff.). Die Frage der Deckungsgleichheit von Staat und Nation wird dabei überhaupt nicht mehr gestellt, die Kongruenz vielmehr stillschweigend vorausgesetzt. Ebenso selbstverständlich wird im selben Rahmen von der „nationalen Ebene“ gesprochen (etwa *Grimm* 2003: 86; *Knill* 2008: 79), wenn die mitgliedstaatliche gemeint ist, und analog dazu von der „supranationalen“ und der „subnationalen“ Ebene. Im Widerspruch zu dieser Gleichsetzung von „Staat“ und „Nationalstaat“ steht jedoch die Tatsache, dass in Europa östlich wie westlich des früheren Eisernen Vorhangs nationalistische Bewegungen die bestehenden staatlichen Grenzen in Frage stellen und im Namen einer Nation deren Veränderung fordern (vgl. *Brubaker* 1996; *Hechter* 2000; *Keating* 2001 u.v.a.).

2.1.1 „Nation“ und „Ethnie“

Wenn also die „Nation“ nicht mit dem Staat oder seiner Bevölkerung gleichzusetzen ist, ist der Begriff zu definieren. Nationalisten selbst führen ihre Nation meist in geschichtswissenschaftlich nicht haltbarer Weise auf eine lange historische Tradition zurück (*Schulze* 1994: 108f.) und betrachten sie als eine historische Konstante. Die jeweilige Nati-

on habe es demnach schon immer bzw. seit Jahrhunderten in unveränderter Form gegeben, ihr kämen angestammte Rechte auf Territorium und Souveränität zu, die Befriedigung entsprechender politischer Ansprüche sei demnach nichts anderes als die (Wieder-)Herstellung eines quasi natürlichen Zustandes.

Eine wissenschaftliche Definition muss sich von dieser interessengeleiteten Herangehensweise lösen. Einem gebräuchlichen Fachlexikon zufolge bezeichnet „Nation [...] eine Gemeinschaft von Menschen, die sich aus ethnischen/sprachlichen/kulturellen und/oder polit. Gründen zusammengehörig und von anderen unterschieden fühlen.“ Die Definitionskriterien seien kontextabhängig (*Riescher 2007a: 344*). Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Subjektivität der Kategorie „Nation“: Es gibt keine objektiven Zuordnungsmerkmale für Nationen, diese sind vielmehr letztlich dadurch bestimmt, dass ihre Angehörigen sich als eine Nation betrachten. „No serious scholar today holds the view [...] that nations or ethnic groups are primordial, unchanging entities“ (*Brubaker 1996: 15*; vgl. insb. auch *Anderson 1996*). Nationen sind demzufolge keine *eo ipso* bestehenden Einheiten, sondern soziale Konstrukte: „Die Nation ist zunächst eine *gedachte Ordnung*, eine kulturell definierte Vorstellung, die eine Kollektivität von Menschen als eine Einheit bestimmt (*Lepsius 2009: 233*, Hervorh. i. Orig.).

Damit soll nicht gesagt sein, dass Nationen nicht empirisch feststellbar wären, doch wird man im Einzelfall immer wieder mit Abgrenzungsproblemen konfrontiert sein, da es keine allgemein akzeptierten, eindeutig messbaren Kriterien für die Zugehörigkeit von Menschen zu Nationen gibt. So wird zwar gerne die gemeinsame Sprache angeführt, doch ist diese weder notwendige noch hinreichende Bedingung für das Vorhandensein und die Zugehörigkeit zu einer Nation. Die Schweiz etwa versteht sich trotz fehlender gemeinsamer Sprache durchaus als Nation, worauf bereits *Max Weber* hingewiesen hat (vgl. *Mommsen 2004: 54*). Umgekehrt besteht nach 1945 in beiden Ländern weitgehender Konsens darüber, dass Österreicher und Deutsche trotz gemeinsamer Sprache keine gemeinsame Nation bilden – von Briten und Amerikanern sowie auch anderen Beispielen nicht zu reden. Um eine Nation empirisch festzustellen, wird man immer eine Reihe verschiedener Indikatoren heranziehen müssen (Geschichte, Kultur, Sprache, Zusammengehörigkeitsgefühl u.a.), entscheidend ist aber letztlich das Nationalbewusstsein ihrer Angehörigen (s.u.). Durch dieses können Nationen auch in politischen Konstellationen überdauern, die dem entgegengesetzt sind: So überdauerte beispielsweise das deutsche Nationalbewusstsein auch die Zeit der Teilung nach dem Zweiten Weltkrieg (vgl. *Lepsius 1993*).

Die Schwierigkeiten in der Abgrenzung ändern jedoch nichts an der Bedeutung der Kategorie Nation in politischen und/oder sozialen Konflikten, vielmehr ist durch dieses zusätzliche Konfliktpotenzial gegeben. So werden Auseinandersetzungen nicht zuletzt darüber geführt, ob eine bestimmte Nation überhaupt eine eigene Nation sei oder nicht vielmehr Teil einer anderen, ob eine bestimmte Personengruppe zu dieser oder jener Nation gehöre und welche Nation ein bestimmtes Territorium beanspruchen könne. In jedem Fall sind Nationen, die sich selbst als solche verstehen, soziale Tatsachen und als solche Gegenstand einer empirischen Wissenschaft. Aus der sozialen Konstruiertheit von Nationen folgt jedoch auch, dass die entsprechenden Zuschreibungen nicht konstant sind, sondern wandelbar und externen Einflüssen unterworfen. Dies betrifft nicht nur Abgrenzungsfragen – die Zugehörigkeit bestimmter Personengruppen oder Gebiete zu dieser oder jener Nation –, sondern auch die schiere Existenz einzelner Nationen: „While many particular nations – like the Cornish and Frisians in England – have faded into the mists of history, new ones – like the Ossies in Germany, or the residents of Hong Kong in China – can be expected to make their début“ (*Hechter* 2000: 135).¹

Ähnlich verhält es sich in diesem Kontext mit den Begriffen „Volk“ bzw. „Ethnie“. Ersterer wird aufgrund seiner vielschichtigen Bedeutungen und Konnotationen häufig gemieden, letzterer findet sich umso häufiger in der Literatur. *Waldmann* definiert „Ethnie“ als „Volksgruppen mit einer eigenen Sprache, Geschichte, Kultur, mit eigenen Institutionen, einem bestimmten Siedlungsraum, möglicherweise auch einer eigenen Religion, die sich ihrer Einheit und Zusammengehörigkeit bewußt sind“ (1989: 16). *Schneckener* unterscheidet zwischen der Bedeutung im engeren Sinne – „Volk als Abstammungsgemeinschaft“ – und im weiteren Sinne: „eine Gruppe von Menschen, die durch verschiedene gemeinsame Eigenschaften (Sprache, Kultur, Tradition, Religion, Gebräuche etc.) verbunden ist bzw. sich verbunden fühlt, die ein bestimmtes Gemeinschaftsbewußtsein besitzt und die sowohl in ihrer Selbst- als auch in der Fremdwahrnehmung durch andere als kulturell unterscheidbar gilt“ (2004: 206).

Die Unterschiede zwischen beiden Begriffen sind diffus und letztlich nur in den Konnotationen zu finden: Während „Ethnie“ stärker auf die gemeinsame Abstammung der

¹ *Hechters* Aussage mag gerade für deutsche Leser merkwürdig anmuten, doch hat dir Frage durchaus konkrete Relevanz: Jüngst hatte ein deutsches Arbeitsgericht zu entscheiden, ob Ostdeutsche eine eigene ethnische Gruppe sind (*FAZ* vom 16.04.2010).

Angehörigen abstellt, ist für die „Nation“ das (politische) Bekenntnis der Angehörigen entscheidender. *Ernest Renans* vielzitiertes Diktum vom „plébiscite de tous les jours“, das Voraussetzung und Wesenskern einer Nation sei (zit. bei *Riescher* 2007a: 344), hat nichts von seiner Gültigkeit eingebüßt. „Nationen beruhen auf Nationalbewusstsein“ (*Schulze* 1994: 111). Doch auch Ethnien sind ohne ein zumindest latent vorhandenes „ethnisches Bewusstsein“ nicht denkbar (vgl. *Brubaker u.a.* 2004). Die zahllosen Volksstämme (i.e. Ethnien) der europäischen Geschichte der letzten drei Jahrtausende sind ja nicht „ausgestorben“ in dem Sinne, dass es keine biologischen Nachkommen ihrer einstigen Angehörigen gäbe, sondern dass es seit vielen Jahrhunderten effektiv keine Gemeinschaft von Menschen mehr gibt, die sich als Westgoten, Langobarden, Gallier, Keltiberer etc. begreifen.

Umgekehrt bedürfen auch Nationen einer gewissen „ethnischen Komponente“ insofern, als die benannte gemeinsame Kultur, Tradition und Geschichte auch eine (zumindest behauptete) gemeinsame Abstammung jedenfalls des Kerns der Angehörigen einer Nation impliziert. Nicht jede beliebige Gemeinschaft von sich zu bestimmten Gemeinsamkeiten bekennenden Menschen ist eine Nation: Glühende Fans eines Fußballklubs oder Anhänger einer esoterischen Religionsgemeinschaft bilden trotz ihres stark ausgeprägten Gemeinschaftsbewusstseins und ihrer Abgrenzung nach außen noch lange keine Nation. Mit dieser ist vielmehr der politische Anspruch auf ein Territorium verbunden, und um diesen glaubwürdig vertreten zu können, bedarf es der Berufung auf eine gemeinsame Vergangenheit und der beanspruchten wie verwirklichten Kontinuität über mehrere Generationen hinweg, *idealiter* über Jahrhunderte. Ebenso sind Nationen zwar in der Regel bis zu einem gewissen Grad integrationsfähig für neue Angehörige, doch ist diese Aufnahme stets ein längerer und nicht ohne Weiteres reversibler Prozess. Einer Nation kann man nicht beliebig beitreten und sie ebenso beliebig wieder verlassen, wie dies etwa bei Parteien, Sportvereinen oder auch (zumindest in modernen westlichen Gesellschaften) Religionsgemeinschaften der Fall ist.

Es bleibt somit festzuhalten, dass „Nation“ und „Ethnie“ auf ähnliche, kaum trennbare Sachverhalte abstellen und aufs engste miteinander zusammenhängen. Sie bezeichnen letztlich beide das Phänomen, dass eine Gruppe von Menschen sich auf eine gemeinsame, von anderen verschiedene, Kultur und Vergangenheit beruft und sich deshalb als zusammengehörig und von anderen Nationen bzw. Ethnien verschieden begreift. Da im Mittelpunkt dieser Studie Bewegungen stehen, die aus der postulierten Nationalität bzw. Ethnizität politische Forderungen ableiten, erscheint der stärker auf das politische Bekenntnis abstellende Begriff der „Nation“ geeigneter. Im Folgenden wird daher in aller Regel von Na-

tionen gesprochen. Dass mit entsprechenden Zuschreibungen nicht der Anspruch erhoben wird, Nationen nach objektivierbaren Kriterien eindeutig einzuteilen, dürfte sich nach dem hier ausgeführten von selbst verstehen. Vielmehr speisen sich die untersuchten Konflikte gerade auch aus der notwendigen Umstrittenheit der Abgrenzung von Nationen: So wurde im Verlauf der Reform des katalanischen Autonomiestatutes 2006 besonders intensiv diskutiert, ob es eine „katalanische Nation“ gebe (vgl. ausführlich unten Kap. 7.3.3). Ebenso ist die Wandelbarkeit nationaler Zuschreibungen zu beachten: Die „flämische Nation“ bzw. das „flämische Volk“ ist eine Schöpfung des 19. Jahrhunderts.²

Am Rande sei noch der Begriff der „Nationalität“ erwähnt, der im politischen Sprachgebrauch gelegentlich von der „Nation“ unterschieden wird: So erkennt die Spanische Verfassung von 1978 in Art. 2 verschiedene „nacionalidades“ (Nationalitäten)³ innerhalb der „indisoluble unidad de la Nación española“ (unauflösbaren Einheit der spanischen Nation) an. Hierbei handelt es sich jedoch um eine rein politisch-normative Unterscheidung, die im Kontext der umstrittenen Abgrenzung von Nationen versucht, einen Mittelweg zu gehen. Eine empirisch-analytisch verwertbare Definition verbindet sich damit nicht.

2.1.2 *Varietäten des Nationalismus*

Bewegungen, die im Namen von Nationen politische Forderungen erheben, werden gemeinhin als „*nationalistisch*“ bezeichnet. Dieser Terminus wird – wie nahezu alle politischen Begriffe – unterschiedlich gebraucht und ist zudem zumindest im politischen Sprachgebrauch in Deutschland im Sinne von „Chauvinismus“ negativ konnotiert.⁴ Für den wissenschaftlichen Sprachgebrauch ist davon zu abstrahieren. *Riescher* definiert Nationalismus breit als „Ideologie und/oder soziale Bewegung, die territorial und werteorientiert

² Ein als „Flandern“ bezeichnetes Territorium existiert zwar seit dem Mittelalter. Die Anwendung des Begriffs (und analog des Ethnonyms „Flamen“) auf den gesamten niederländischsprachigen Teil der vormaligen südlichen Niederlande kam jedoch erst im 19. Jahrhundert auf. In der Wahl des Namens zeigt sich aber gleichsam exemplarisch der Rückgriff auf eine beanspruchte historische Tradition.

³ Übersetzungen fremdsprachiger Zitate stammen, so nicht anders angegeben, vom Verfasser.

⁴ Siehe etwa die folgende Äußerung des deutschen Bundespräsidenten *Johannes Rau* in der Dankesrede nach seiner Wahl 1999: „Ein Patriot ist jemand, der sein Vaterland liebt, ein Nationalist ist jemand, der die Vaterländer der anderen verachtet“ (*Rau* 1999). Hingegen wird in anderen Ländern unbefangener mit dem Begriff umgegangen. So bezeichnet sich beispielsweise im spanischen Baskenland eine Partei als *Partido Nacionalista Vasco* („Baskische Nationalistische Partei“).

auf die Nation bzw. den Nationalstaat ausgerichtet ist und eine bewusste Identifikation mit der nat. Gemeinschaft voraussetzt“ (2007b: 345). Damit ist allerdings noch wenig über die Ziele der Ideologie bzw. Bewegung gesagt. Fasst man jede Bewegung, die sich auf die Nation bezieht, als nationalistisch auf, ist mit dem Begriff nicht viel gewonnen. Während andere Autoren auf eine explizite Definition ganz verzichten (*Brubaker* 1996; *Keating* 2001), zeichnet *Michael Hechter* (2000: 5ff.) die Begriffsgeschichte nach und bezeichnet die folgende als die allgemein gebräuchliche Definition: „[...] nationalism consists of political activities that aim to make the boundaries of the nation [...] coterminous with those of the state“ (*Hechter* 2000: 7). Er selbst weicht insofern von dieser Definition ab, als er *state* durch *governance unit* ersetzt, um die Definition auch auf Zeiträume vor der modernen Staatenwelt anwenden zu können. Da der Untersuchungszeitraum dieser Studie aber vollständig im 20. und 21. Jahrhundert liegt, kann dies hier vernachlässigt werden und *Nationalismus* – schon aus Gründen des Sprachflusses – entsprechend als *Bewegung* verstanden werden, *deren Ziel die Übereinstimmung von nationalen und staatlichen Grenzen ist*.

Dies impliziert, dass – zumindest seitens der Nationalisten – diese angestrebte Übereinstimmung als nicht gegeben angesehen wird. Nach der Art dieser Inkongruenz unterscheidet *Hechter* (2000: 15ff.) vier Typen des Nationalismus:⁵

- *State-building nationalism* findet sich in Staaten, deren Territorium größer ist, als das kulturell von der Titularnation geprägte. Ziel dieser Form des Nationalismus ist es, die bislang kulturell verschiedenen Gebiete zu assimilieren und die dortige Bevölkerung in die Titularnation des Staates zu integrieren. Es geht also hierbei nicht um eine Änderung der staatlichen, sondern der nationalen Grenzen mit dem Ziel, das gesamte Staatsgebiet zum Territorium einer einzigen Nation zu machen. *Hechter* nennt als historische Beispiele etwa die Assimilierung nationaler Minderheiten in Großbritannien und Frankreich zwischen dem 16. und dem 20. Jahrhundert.
- Im Gegensatz dazu ist *peripheral nationalism* eine Bewegung im Namen einer Nation ohne Staat. Eine Nation, die einem von ihr nicht dominierten Staat angehört – und in der Regel an dessen Peripherie lebt –, will sich von diesem lösen und auf ih-

⁵ *Hechter* selbst räumt ein, dass die Typologie nicht alle möglichen Varietäten des Nationalismus abdeckt: „It has no place for nationalist movements – like Zionism and Mormonism – that resulted from the migration of religious groups to distant promised lands“ (2000: 17). Diese seien jedoch außerordentlich selten.

rem Territorium einen eigenen unabhängigen Staat errichten. Exemplarisch nennt *Hechter* die Unabhängigkeitsbewegungen in Québec, Schottland und Katalonien.

- *Irredentist nationalism* wiederum strebt an, einem bestehenden Nationalstaat Gebiete einzuverleiben, die bislang Teils eines oder mehrerer anderer Staaten sind, aber als der eigenen Nation zugehörig empfunden werden. *Hechter* nennt den Fall des in den 1930er Jahren von Deutschland beanspruchten und schließlich 1938 annektierten vormals tschechoslowakischen Sudetenlandes. Zu erwähnen wäre zudem vor allem der italienische Irredentismus des 19. und 20. Jahrhunderts, dem diese Varietät des Nationalismus ihre Bezeichnung verdankt. Damals ging es nach der Gründung des italienischen Staates 1861 um die Inkorporierung als italienisch empfundener Gebiete, die zu anderen Staaten gehörten, insbesondere der damals österreichischen Landesteile Venetien, Istrien und Südtirol.
- Schließlich der *unification nationalism*: Hier geht es um die Zusammenführung mehrerer Staaten, die als einer einheitlichen Nation zugehörig empfunden werden, zu einem neu zu errichtenden gemeinsamen Staat. Die klassischen Fälle dieses Typs sind die Bewegungen, die zur staatlichen Einigung Italiens und Deutschlands im 19. Jahrhundert führten.

Vom Nationalismus zu unterscheiden ist nach *Hechter* (2000: 17) der *Patriotismus*, der nur darauf gerichtet ist, Ansehen und Macht des eigenen (National-)Staates im Vergleich zu anderen zu mehren, die bestehenden staatlichen und nationalen Grenzen jedoch nicht in Frage stellt.

Gegenstand dieser Studie sind mit dem baskischen, dem flämischen und dem katalanischen Nationalismus ausnahmslos Bewegungen, die unter *Hechters* Definition des *peripheral nationalism* fallen. Im Namen einer bislang staatenlosen Nation wird angestrebt, das als der Nation zugehörig betrachtete Territorium aus seinem bisherigen Staat (bzw. seinen bisherigen Staaten)⁶ herauszulösen und auf ihm einen eigenen unabhängigen Nationalstaat zu errichten.⁷ Dieser Typus lässt sich im Deutschen als „peripherer Nationalismus“

⁶ Katalanische und baskische Nationalisten beanspruchen jeweils nicht nur spanische, sondern auch französische Gebiete.

⁷ Im flämischen Fall finden sich in jüngerer Zeit auch Stimmen im Sinne eines irredentistischen Nationalismus, der eine Vereinigung Flanderns mit den Niederlanden anstrebt (*Vlaams Belang steunt Geert Wilders' pleidooi voor een Groot Nederland*, De Morgen online vom 13.05.2008, online unter

oder auch als „regionaler Nationalismus“ bzw. „Regionalnationalismus“ bezeichnen. Die beiden letztgenannten Bezeichnungen erscheinen für diese Studie insofern Treffender, als der flämische Fall zwar die benannten Kriterien des *peripheral nationalism* erfüllt, die Region Flandern aber innerhalb Belgiens kaum als „Peripherie“ bezeichnet werden kann.⁸

Entscheidendes Kriterium für die Einstufung einer solchen Bewegung als nationalistisch ist die Forderung einer Loslösung vom bisherigen Staat. Hierin unterscheidet sich der Regionalnationalismus vom *Regionalismus*. Letzterer tritt zwar für eine Stärkung der Interessen einer bestimmten Region und möglicherweise auch für eine größere politische und finanzielle Eigenständigkeit innerhalb des Staates ein, stellt aber die Zugehörigkeit dieser Region zu ihrem Staat nicht in Frage (vgl. *Nohlen 2007*; siehe auch *Gerdes 1980c*). Demnach ist beispielsweise im deutschen Kontext die CSU eine regionalistische, nicht aber nationalistische Partei, da sie zwar für die Interessen einer bestimmten Region – Bayerns – eintritt, nicht aber deren staatliche Zugehörigkeit Bayerns zu Deutschland in Frage stellt. Hingegen ist das Programm der Bayernpartei nationalistisch, da es die eindeutige Aussage enthält: „Die Bayernpartei fordert einen souveränen bayerischen Staat“ (*Bayernpartei 2007*: Kap. II). Die Grenzen zwischen Regionalismus und regionalem Nationalismus sind allerdings fließend, da manche Akteure die Frage der Eigenstaatlichkeit bewusst offen lassen oder sich in ambivalente Begriffe flüchten: So war im Kontext des Unabhängigkeitsreferendums in Québec 1995 in der Bevölkerung Québecs die Ansicht weit verbreitet „that a ‘sovereign’ Quebec would ‘still be a province of Canada’“ (*Simeon 2004*: 119). Ebenso versucht die langjährige katalanische Regierungspartei *Convergència i Unió* (CiU), sich zwischen dem Regionalismus und dem Nationalismus zu positionieren: „[...] CiU takes care not to rule out independence as a legitimate aspiration but continually reiterates that it

<http://www.demorgen.be/dm/nl/989/Binnenland/article/detail/273830/2008/05/13/Vlaams-Belang-steunt-Geert-Wilders-pleidooi-voor-eeen-Groot-Nederland.dhtml>). Dies sind bislang jedoch nur Einzelmeinungen, während der flämische Nationalismus insgesamt in den letzten Jahrzehnten einen unabhängigen flämischen Staat anstrebte. Hinzu kommt, dass selbst im Fall eines angenommenen *irredentist turn* des flämischen Nationalismus sich das Verhältnis zwischen der separatistischen Bewegung und dem belgischen Staat kaum ändern dürfte, solange erstere keine oder nur marginale Unterstützung aus den Niederlanden erfährt.

⁸ Flandern umfasst 44 % der Fläche und 58 % der Einwohner Belgiens. Die zentral gelegene Hauptstadt Brüssel ist kein Teil der Flämischen Region, wird aber von dieser vollständig umschlossen.

is not on the agenda“ (Keating 2001: 156). Das Wechselverhältnis von Nationalismus und Regionalismus verdient daher besondere Aufmerksamkeit.

Neben den bislang angeführten Unterscheidungen von Nationalismen ist eine weitere zu erwähnen, die sich in der Literatur häufig findet: die zwischen *ethnic* und *civic nationalism* (vgl. etwa Keating 2001: 3–9 und passim; McPherson 1999; Muro/Quiroga 2005). Mit ihr verhält es sich ähnlich wie mit der oben dargestellten zwischen „Nation“ und „Ethnie“; sie postuliert, dass den beiden Typen „ethnischer“ und „bürgerlicher Nationalismus“ unterschiedliche Vorstellungen zugrundeliegen, wie sich die eigene Nation definiere. Demnach beruhe der „ethnische“ Nationalismus auf der Annahme einer der Nation vorausgehenden und diese konstituierenden Ethnie. Mithin sei für die Zugehörigkeit zur Nation die sich durch Abstammung bestimmende Ethnizität entscheidend. Hingegen fuße der „bürgerliche“ Nationalismus auf einem politischen Verständnis der Nation; für die Zugehörigkeit eines Individuums zu einer Nation in diesem Sinne sei nicht die Abstammung, sondern das Bekenntnis zur Nation entscheidend. Somit sei der bürgerliche Nationalismus *eo ipso* integrativer als der ethnische. In den vergangenen Jahrzehnten wurde der bürgerliche Nationalismus gemeinhin als „westlich“, d.h. in Westeuropa und Nordamerika beheimatet, angesehen, der ethnische Nationalismus hingegen als „östlich“, i.e. Mittel- und Osteuropa und Asien eigentümlich (Shulman 2002: 555–557).

Genau diese These wird jedoch durch die empirische Untersuchung von Shulman (2002) widerlegt. Vor allem aber ist zu fragen, welchen analytischen Nutzen diese Unterscheidung mit sich bringt – unterstellt, dass es nicht nur um eine normative Differenzierung zwischen einem „guten“ bürgerlichen und einem „schlechten“ ethnischen Nationalismus in apologetischer Absicht geht. Oben ist bereits ausgeführt worden, dass die Begriffe „Nation“ und „Ethnie“ auf sehr ähnliche Sachverhalte abstellen und sich nicht klar voneinander trennen lassen. Bezogen auf die Typen des Nationalismus mag man nun aber einwenden, dass die unterschiedlichen Konnotationen von „Ethnie“ und „Nation“ (Betonung der ethnischen Abstammung *versus* Betonung des Nationalbewusstseins) sich eben auch in unterschiedlichen Verständnissen dessen, was eine Nation sei, niederschlagen könnten. Das ist nicht von der Hand zu weisen, doch ist nochmals darauf hinzuweisen, dass für eine Ethnie bzw. Nation in jedem Fall beide Komponenten erforderlich sind: eine gemeinsame kulturelle Tradition (in aller Regel durch gemeinsame Abstammung) und das Bewusstsein, eine Nation bzw. Ethnie zu sein. Insofern ist eine kategorische Unterscheidung zwischen einem „bürgerlichen“ und einem „ethnischen“ Nationalismus stark überhöht. Im Kern geht es um die Fra-

ge, inwiefern die in Rede stehende Nation bereit und in der Lage ist, neue Angehörige ohne entsprechende Abstammung zu integrieren. Diese Frage ist zweifellos von Bedeutung, doch ist nicht erkennbar, warum sich aus ihr zwei gegensätzliche Typen von Nationalismus ableiten ließen.

2.2 Regionaler Nationalismus als Konfliktauslöser

Sofern er aufgrund von Zahl und Stärke seiner Anhänger eine gewisse Relevanz erreicht, löst regionaler Nationalismus *per se* einen politischen Konflikt aus: Er stellt die bestehenden Grenzen eines Staates in Frage, was dieser keinesfalls ohne Weiteres hinnehmen wird, womit der Konflikt gegeben ist. Je nach historisch-politischem und soziökonomischem Kontext sowie nach den Verhaltensweisen der Akteure kann dieser Konflikt jedoch unterschiedliche Ausprägungen annehmen.

Allerdings ist ein durch regionalen Nationalismus ausgelöster Konflikt in aller Regel *territorial*: Es geht um die politische Kontrolle eines abgegrenzten Gebietes. Das liegt schon daran, dass die allermeisten „Nationen ohne Staat“ territorial konzentriert sind und dieses Gebiet als das ihre betrachten, da sie dort die Bevölkerungsmehrheit stellen und/oder dies für historisch gerechtfertigt halten. Die „Verteidigung“ des „eigenen Landes“ gegen die als fremd empfundene Herrschaft und ggf. Besiedelung nimmt denn auch meist einen wichtigen Raum in der nationalistischen Ideologie ein (Waldmann 1989: 173ff.). Prinzipiell sind jedoch auch nicht-territoriale Konflikte eines Staates mit einer Minderheitennation/-ethnie denkbar, wenn diese nicht auf einem bestimmten Gebiet konzentriert ist (etwa die Sinti und Roma) und keine territoriale, sondern beispielsweise sprachlich-kulturelle Selbstbestimmung fordert. Die Fälle, die in dieser Studie untersucht werden, gehören jedoch ausnahmslos zur Gruppe der territorialen Konflikte.

Unabhängige Variable dieser Studie sind *Reformen* der vertikalen Staatsorganisation (siehe hierzu ausführlich das folgende Kapitel 3). Um die Auswirkungen der Reformen zuverlässig extrapolieren zu können, sind ausschließlich die Reformen als unabhängige Variable anzusehen. Hingegen wird die zum Beginn des jeweiligen Untersuchungszeitraums bestehende Staatsorganisation, die in der Regel eine lange Tradition aufweist, als Kontextvariable aufgefasst. Für deren zu erwartende Auswirkungen gelten jedoch analog die Annahmen für die Auswirkungen der Reformen, die in Kap. 3 ausführlich dargestellt werden.

Daneben kann von einer Reihe weiterer Faktoren angenommen werden, dass sie die Art, den Ablauf und die Möglichkeiten der Eindämmung und Lösung solcher Konflikte beeinflussen können (vgl. *Amoretti* 2004: 11ff.), sie sind folglich hier ebenfalls als Kontextvariablen zu konzeptualisieren. An erster Stelle ist die Frage zu nennen, ob sich der Konflikt in einem *demokratischen Staatswesen* abspielt. In diesem Fall steht den Nationalisten eine breite Palette friedlicher Mittel zur Verfügung, ihre Interessen zu artikulieren: Organisation in Verbänden und Parteien, Teilnahme an Wahlen, Mitarbeit in Parlamenten (in jedem Fall im staatlichen und in kommunalen, je nach Staatsorganisation auch in regionalen Volksvertretungen), zivilgesellschaftliche Mobilisierung, Inanspruchnahme des Rechtsweges etc. Im Gegenzug sind die Möglichkeiten des Staates, den regionalen Nationalismus zu bekämpfen, deutlich eingeschränkter als in einem nicht-demokratischen Regime: Gewaltsame Repression bzw. „increasing the costs of collective action“ (*Hechter* 2000: 134) scheidet weitestgehend aus und kommt nur zur Bekämpfung ihrerseits gewalttätiger, die demokratischen „Spielregeln“ nicht einhaltender Nationalisten, nicht aber des Nationalismus als solchem im Frage. Mit sich auf demokratischem Weg artikulierenden Nationalisten muss demokratisch umgegangen werden. Einer regionalnationalistischen Fraktion im Parlament kann ihre Tätigkeit nicht untersagt werden, vielmehr müssen die Mehrheiten für antinationalistische Maßnahmen ohne sie zustande kommen. Genauso wenig können Presseorgane zensiert oder Vereine und Demonstrationen verboten werden. Selbst wenn aufgrund einer unitarisch-zentralisierten Staatsorganisation und klaren Mehrheitsverhältnissen im Parlament die Nationalisten keine Möglichkeit haben, auf demokratischem Weg irgendwelche Anliegen *durchzusetzen*, lässt es sich doch nicht verhindern, dass sie ihre Ideologie verbreiten, um Anhänger werben und erheblichen Einfluss auf das öffentliche Leben in ihrer Region gewinnen. In diktatorischen Regimes hingegen hat der Staat die Möglichkeit, mit Zwangsmaßnahmen auch die friedliche Artikulation regionalen Nationalismus' zu unterdrücken. Von daher stehen den Nationalisten die in Demokratien gegebenen Partizipationsmöglichkeiten nicht oder nur sehr eingeschränkt zur Verfügung, so dass nur der friedliche (freilich gefährvolle und nicht ohne weiteres erfolversprechende) Weg des zivilen Ungehorsams und die terroristische Gewalt bleiben. Dies macht das Ausweichen auf gewaltsame Mittel der Interessenartikulation und -durchsetzung wahrscheinlicher und erhöht die Chance, dass diese von Dritten als legitim angesehen werden.

Eine Einbindung des betroffenen Staates in eine *supranationale*⁹ *Organisation*, etwa die Europäische Union, wirkt sich ebenfalls auf den innerstaatlichen Territorialkonflikt aus, insbesondere dann, wenn die Regionalnationalisten zwar die Zugehörigkeit ihrer Region zum Gesamtstaat, nicht aber zur supranationalen Organisation in Frage stellen: So fordern beispielsweise die schottischen Nationalisten seit den 1980er Jahren explizit „*Independence in Europe*“. Dies ermöglicht es, Skeptikern innerhalb der eigenen potenziellen Klientel entgegenzuhalten, dass die Kosten einer staatlichen Trennung niedrig seien, da innerhalb der Europäischen Union trotz der neu errichteten staatlichen Grenze weder mit Einschränkungen der Reisefreiheit noch mit Hemmnissen auf den Güter- und Faktormärkten zu rechnen sei (Grotz 2007a: 296). Wie wichtig dieses Argument sein kann, zeigt sich auch im Fall Kanadas und seiner frankophonen Provinz Québec, wo die supranationale Einbindung fehlt (vgl. Meadwell 1993): Dort warben die Nationalisten in Québec im Zusammenhang mit dem (letztlich gescheiterten) Unabhängigkeitsreferendum 1995 für „sovereignty with a continued economic and political partnership“ (Simeon 2004: 109) mit Kanada, um entsprechenden Befürchtungen der Bevölkerung entgegenzutreten. Während jedoch im Fall einer tatsächlich erfolgten Sezession eine partnerschaftlich-kooperative Politik seitens (Rest-)Kanadas keineswegs gewährleistet gewesen wäre, wirkt dieses Argument zweifelsohne glaubwürdiger, wenn die niedrigen Sezessionskosten durch die ohnehin gegebene supranationale Einbindung gewährleistet scheinen.¹⁰

Aufgrund von Migrations- und kulturellen Anpassungsprozessen wird die Bevölkerungsstruktur im von den Nationalisten beanspruchten Territorium in kaum einem Fall ethnisch bzw. national homogen sein. Vielmehr leben beispielsweise auch in Québec anglophone Kanadier und in Katalonien Spanier, die sich – zumindest im ethnisch-nationalen Sinne – nicht als Katalanen betrachten und der katalanischen Sprache nicht mächtig sind.

⁹ Aufgrund der diskutierten Unterscheidung von „Staat“ und „Nation“ müsste eigentlich von „suprastaatlichen Organisationen“ die Rede sein. Da „supranationale Organisation“ aber ein fest etablierter Begriff ist, wird er im Folgenden beibehalten.

¹⁰ Zwar wäre ein hypothetisches unabhängiges Schottland, Flandern oder Katalonien nicht automatisch Mitglied der Europäischen Union, sondern müsste erst einen Aufnahmeprozess durchlaufen, wofür die Zustimmung aller Mitgliedstaaten, also auch des „Opfers“ der Sezession erforderlich wäre. Doch zum einen dürfte dies der breiten Bevölkerung kaum bewusst sein, zum anderen ist aufgrund der bestehenden ökonomischen Verflechtungen zu den übrigen EU-Mitgliedstaaten in der Tat davon auszugehen, dass diese ein großes Interesse an einer raschen, unproblematischen Aufnahme des neuen Staates haben, dem sich (Rest-)Belgien oder (Rest-)Spanien kaum widersetzen könnte.

Mit solchen Entwicklungen einher geht die Furcht der Nationalisten, ihre Nation könnte in ihrem angestammten Gebiet zur Minderheit werden (*Waldmann* 1989: 188ff.). Insofern kann man davon ausgehen, dass eine ethnisch inhomogene Bevölkerungsstruktur in Verbindung mit einer Verschiebungstendenz zuungunsten der regionalen Titularnation als Gegenbewegung den Regionalnationalismus stärkt und radikalisiert. Gleichzeitig wird aber die Konfliktlösung schwieriger, da auch die Interessen der nicht der Regionalnation zugehörigen Bevölkerungsteile berücksichtigt werden müssen. Die Entwicklung in Nordirland zeigt, dass auch diese (in diesem Fall die unionistischen Protestanten) unter Umständen ihre Interessen gewaltsam artikulieren und sich massiv gegen Zugeständnisse an die Nationalisten wehren (*Waldmann* 1989: 86ff).¹¹ Die ethnisch-nationale Homogenität bzw. Heterogenität ist also sowohl für die Entwicklung des Konflikts als auch für mögliche Lösungen von großer Bedeutung. Hier besteht zudem ein Zusammenhang zur oben angesprochenen Integrationsfähigkeit der Nation: Ist diese hoch, kann dies dazu beitragen, den Konflikt zwischen Alteingesessenen und Zugewanderten zu entschärfen, indem Zuzügler aus anderen Landesteilen in die Regionalnation integriert werden. Im Übrigen kann die Bevölkerungsstruktur auch innerhalb der betreffenden Region unterschiedliche Ausprägungen annehmen: So kann die Bevölkerung Flanderns als – abgesehen von in diesem Kontext weniger relevanten ausländischen Immigranten – weitestgehend einheitlich flämischer Nationalität angesehen werden. Eine gewichtige Ausnahme hierzu bildet jedoch der Großraum Brüssel, der von den flämischen Nationalisten beansprucht wird, in dem aber die französischsprachigen Belgier die deutliche Bevölkerungsmehrheit stellen. Dies führt zu einer Konzentration der Auseinandersetzung auf die Situation eben dieses Großraums Brüssel.

Schließlich die sozioökonomische Dimension (vgl. *Amoretti* 2004: 12): In den meisten größeren Flächenstaaten zeigen sich erhebliche territoriale Wohlstands- und Entwicklungsunterschiede. Wenn diese mit nationalen Grenzen zusammenfallen, können sie entsprechende nationale Konflikte auslösen bzw. verstärken. In aller Regel werden reichere Regionen zur finanziellen Unterstützung ärmerer Landesteile herangezogen. In Föderalstaaten geschieht dies über einen expliziten Ausgleichsmechanismus, in unitarischen Systemen implizit durch einen zum örtlichen Steueraufkommen dysproportionalen

¹¹ Genaugenommen handelt es sich in Nordirland um einen Fall von irredentistischem Nationalismus, da dieser eine Vereinigung des Gebietes mit der Republik Irland anstrebt. Die beschriebene Konfliktsituation ist jedoch genauso in von Regionalnationalismus geprägten Fällen denkbar.

Einsatz staatlicher Finanzmittel. So oder so ist für die Akzeptanz des Ausgleich die Bereitschaft zur interregionalen Solidarität unter der Bevölkerung der wohlhabenden Regionen erforderlich. Diese kann jedoch nur in deutlich geringerem Maß vorausgesetzt werden, wenn die genannte Bevölkerung sich als national vom Rest des Landes und speziell von den anderen Regionen verschieden betrachtet. In diesem Fall ist schnell der Boden für Resentiments bereitet und kann der Zwang zur Beteiligung an der Finanzierung anderer Landesteile zum Anlass genommen werden, die Loslösung vom Staatsverband anzustreben, um sich auf diese Weise der ungeliebten finanziellen Verpflichtungen zu entledigen. Hinzu kommt die Plausibilität des Arguments, von einer staatlichen Unabhängigkeit seien aufgrund des eigenen Wohlstandes keine ökonomischen Nachteile zu befürchten, vielmehr könne man von diesem dann besser profitieren.

Im umgekehrten Fall, dass der Wohlstand einer potentiell nationalistisch gesinnten Region unter dem Landesdurchschnitt liegt, mag man zunächst annehmen, dass Regionalnationalismus weniger fruchtbaren Boden vorfindet, da eine staatliche Loslösung den Verlust der finanziellen Zuwendungen des Zentralstaates bzw. der reicheren Landesteile bedeuten würde. Doch kennt die Geschichte auch Beispiele von erfolgreichen Separationen gerade ärmerer Landesteile: So war Irland zum Zeitpunkt seiner Abspaltung vom Vereinigten Königreich deutlich weniger weit entwickelt und wohlhabend als das (insbesondere englische) Kernland (*Everding* 1980: 218ff.). Auch die Auflösung der Tschechoslowakei 1993 wurde maßgeblich durch den ärmeren slowakischen Landesteil betrieben (vgl. *Bunce* 1999: 124). Hierfür bietet sich zunächst die Erklärung an, dass andere, den Nationalismus begünstigende Faktoren so stark waren, dass sie schwerer wogen als die sozioökonomischen Verhältnisse. Doch kann man diesen auch expliziten Einfluss zuschreiben: Die Armut der eigenen Region im Vergleich zu den Kerngebieten des Staates ermöglicht den Nationalisten die Argumentation, diese Situation liege an einer diskriminierenden Politik des Zentralstaates. Wenn man sich von diesem Staat löse, habe man die Möglichkeit einer eigenständigen, an den eigenen ökonomischen Interessen ausgerichteten Politik. Hierfür ist es weitgehend irrelevant, ob diese Argumentation tatsächlich trägt, sondern ob sie in der Bevölkerung der Region Anklang findet. Insofern kann eine Kongruenz nationaler und sozioökonomischer Unterschiede sowohl dann konfliktverschärfend wirken, wenn die nach Eingeständigkeit strebende Region wohlhabender als der Landesdurchschnitt ist, als auch wenn sie weniger wohlhabend ist. Einen zusammenfassenden Überblick über die relevanten Kontextvariablen gibt *Tabelle 2-1*.

Tabelle 2-1: Regionale Nationalitätenkonflikte: Kontextvariablen

Variablengruppe	Variable	Mögliche Ausprägungen	Erwartbare Auswirkungen
Institutionelle Ordnung	Bestehende vertikale Staatsorganisation	Unitarisch-zentralisiert	<ul style="list-style-type: none"> Vgl. Kap. 3.
		Föderal/dezentralisiert	
	Regimetyyp	Demokratie	<ul style="list-style-type: none"> Beschränkte Abwehrmöglichkeiten des Staates Möglichkeit der friedlichen Interessenartikulation für die Nationalisten
		Diktatur	<ul style="list-style-type: none"> Gewaltsame Repression des Nationalismus möglich Keine oder nur geringe Möglichkeit der friedlichen Interessenartikulation für die Nationalisten, Wahl gewaltsamer Mittel wahrscheinlich
Internationaler Kontext	Supranationale Einbindung des Staates	Vorhanden	<ul style="list-style-type: none"> Argument geringer ökonomischer Kosten einer Separation plausibel, dadurch Entkräftung von Ängsten vor einer Sezession möglich
		Nicht vorhanden	<ul style="list-style-type: none"> Argument geringer ökonomischer Kosten einer Separation nicht plausibel, dadurch Entkräftung von Ängsten vor einer Sezession schwer
Regionale Bevölkerungsstruktur	Homogenität der regionalen Bevölkerung insgesamt	Gering	<ul style="list-style-type: none"> Erhöhte Wahrscheinlichkeit des Aufkommens und der Radikalisierung des Nationalismus als Reaktion auf befürchtete Majorisierung durch nicht der eigenen Nation zugehörige Bevölkerungsteile Konfliktlösung erschwert, da Interessen der unterschiedlichen Bevölkerungsteile schwer in Einklang zu bringen

		Hoch	<ul style="list-style-type: none"> • Wahrscheinlichkeit des Aufkommens und der Radikalisierung des Nationalismus geringer • Konfliktlösung leichter
	Existenz von Teilgebieten mit besonderer nationaler Heterogenität der Bevölkerung	Vorhanden	<ul style="list-style-type: none"> • Konzentration des Konflikts auf Situation dieser Teilgebiete • Konfliktlösung zusätzlich erschwert
		Nicht vorhanden	<ul style="list-style-type: none"> • Ausbleiben der entsprechenden Auswirkungen
	Nationalitätsverständnis	Bekenntnisorientiert, integrativ	<ul style="list-style-type: none"> • Entschärfung des Konflikts durch Möglichkeit der Integration von Zuwanderern aus anderen Landesteilen in die Regionalnation möglich
		Abstammungsorientiert, exklusiv	<ul style="list-style-type: none"> • Verschärfung des regionalen Binnenkonflikts zwischen Angehörigen der Regionalnation und Zuwanderern aus anderen Landesteilen
Sozioökonomische Disparitäten	Wohlstand und Entwicklung der Region im Landesvergleich	Region wohlhabender und entwickelter als der Landesdurchschnitt	<ul style="list-style-type: none"> • Nährboden für Nationalismus durch mangelnde Bereitschaft, ärmere Regionen finanziell zu unterstützen • Geringe ökonomische Kosten und ökonomische Vorteile der Unabhängigkeit plausibel
		Region weniger wohlhabend und entwickelt als der Landesdurchschnitt	<ul style="list-style-type: none"> • Abhängigkeit von finanziellen Zuwendungen des Zentralstaates bzw. anderer Landesteile mindert Separationsbestrebungen • Allerdings u.U. Zuschreibung der Verantwortung für eigenen ökonomischen Rückstand dem Zentralstaat, dadurch zusätzliche Unterstützung des Nationalismus

Quelle: Eigene Darstellung.

2.3 Indikatoren der Konfliktlösung und -eindämmung

Die benannten durch regionalen Nationalismus verursachten territorialen Konflikte sind die abhängige Variable der vorliegenden Studie. Die Fragestellung, inwiefern diese durch föderale oder quasi-föderale Arrangements gelöst oder zumindest eingedämmt werden können, erfordert es, Indikatoren für die Konflikteindämmung und -lösung zu bilden.

Dass ein Konflikt existiert, lässt sich zunächst daran erkennen, dass von Seiten relevanter Akteure die Zugehörigkeit der Region zum Gesamtstaat in Frage gestellt wird. Insofern wäre *ex negativo* der Konflikt als gelöst zu betrachten, wenn eine solche Forderung von keinem relevanten Akteur mehr erhoben wird. Eine derart vereinfachende Sichtweise würde jedoch den bereits benannten fließenden Übergang zwischen Regionalismus und regionalem Nationalismus verkennen. So ist es durchaus möglich, dass regionalistische Forderungen, die sich zunächst nur auf Autonomie innerhalb des Gesamtstaates richten, wenn sie längere Zeit unerfüllt bleiben (und ihre Vertreter evtl. sogar Opfer repressiver Maßnahmen werden), in separatistischen Nationalismus umschlagen. Ein territorialer Konflikt, in dem die Forderung nach Separation bis auf Weiteres nicht mehr vertreten wird, ist also nicht gelöst, sondern lediglich weitgehend eingedämmt. *Gelöst* ist der Konflikt mithin erst, wenn sich eine echte institutionelle Balance herausgebildet hat. Diese ist erst dann gegeben, wenn nicht nur die staatliche Zugehörigkeit der Region, sondern auch *die wesentlichen Grundlagen des institutionellen Verhältnisses zwischen Region und Gesamtstaat von keinem relevanten Akteur mehr in Frage gestellt werden.*

Eine solche echte Lösung des Konfliktes dürfte jedoch nur außerordentlich selten anzutreffen sein, so dass auch schon seine Eindämmung, i.e. eine erhebliche Reduzierung seiner Intensität, als Erfolg anzusehen ist. Für die Messung der Intensität eines territorialen Konflikts lassen sich mehrere Indikatoren heranziehen.

- Als vermutlich offensichtlichster Indikator für eine hohe bis sehr hohe Konflikintensität kann wohl seine *gewaltsame* Austragung dienen: Bedient sich eine oder beide Seiten (in demokratischen Kontexten im Regelfall die Nationalisten, nicht aber der Staat) gewaltsamer Mittel zur Durchsetzung ihrer politischen Ziele? Wenn ja, wie hoch ist die Gewaltintensität? Das Spektrum denkbarer Gewaltakte reicht dabei von gelegentlichen Sachbeschädigungen bis hin zu regelmäßigen Terroranschlägen mit zahlreichen Todesopfern.

- Eine Schwelle unterhalb der Gewaltanwendung stehen gewaltlose *Massenproteste*: Hierunter fallen üblicherweise Kundgebungen, politische Streiks, ziviler Ungehorsam und Ähnliches. Zu beachten ist, dass die Indikatoren „Gewalt“ und „gewaltlose Massenproteste“ unabhängig voneinander betrachtet werden müssen. So ist unter Umständen unter Abwägung aller Indikatoren ein Konflikt als intensiver zu bewerten, der zwar nicht gewaltsam ausgetragen wird, aber von regelmäßigen Massenkundgebungen und zivilem Ungehorsam geprägt ist, als einer, in dem zwar gelegentlich von einzelnen oder einer kleinen Gruppe Sachbeschädigungen verübt werden, diese aber auf keine Resonanz bei der großen Mehrheit der regionalen Bevölkerung treffen.
- In demokratischen Kontexten pflegen sich territoriale Konflikte auch im *Parteiensystem* niederzuschlagen. So existieren in aller Regel nationalistische und/oder regionalistische Parteien, die zu den Wahlen für das staatliche und ggf. regionale Parlament antreten. Als Indikatoren für die Konfliktintensität sind hier zwei Aspekte von Bedeutung: zum einen die einfach zu messende elektorale Stärke nationalistischer bzw. regionalistischer Parteien, wobei eine Stärkung der letzteren zulasten der ersteren als Rückgang der Konfliktintensität zu werten ist. Zum anderen Entwicklungen in der ideologischen Ausrichtung der in Frage kommenden Parteien: Häufig besitzen diese einen radikaleren, nationalistischen Flügel und einen gemäßigt-regionalistischen. Unter der Voraussetzung konstanter elektoraler Stärke der Partei ist eine Stärkung bzw. Schwächung des nationalistischen Flügels ein Indikator für eine höhere oder niedrigere Konfliktintensität.
- Ein Querschnittsindikator zu den genannten ist schließlich das *Verhältnis zwischen Nationalismus und Regionalismus*, das sich mittelbar aus den anderen Indikatoren ablesen lässt. Dabei spricht eine Stärkung des Regionalismus zulasten des Nationalismus grundsätzlich für eine verringerte Konfliktintensität. Eine Konfliktlösung verbindet sich damit freilich nicht, da, wie erwähnt, auch Regionalisten unter Umständen die bestehende institutionelle Ordnung in Frage stellen.

3 Die vertikale Organisation moderner Staaten

3.1 Die politikwissenschaftliche Analyse von Staatsorganisation und die Unterscheidung föderaler und unitarischer Staaten

Die vorliegende Studie untersucht die Auswirkungen von Institutionenpolitik – hier von Reformen der vertikalen Staatsorganisation – auf politische Konflikte. Institutionen bilden zum einen den Handlungsrahmen für politische Akteure (Czada 2004, Wilson 2002), zum anderen aber auch den Gegenstand zielgerichteten Handelns von Akteuren im Rahmen der Institutionenpolitik und unterliegen vor diesem Hintergrund der besonderen Aufmerksamkeit der Politikwissenschaft. Diese hat sich dabei in der Vergangenheit vor allem der horizontalen Dimension politischer Institutionensysteme zugewandt: Bestellung, Struktur und Funktionen einzelner Staatsorgane sowie deren Interaktion und Verhältnis zu intermediären und gesellschaftlichen Akteuren standen im Mittelpunkt der meisten Studien. Dies beschränkte sich jedoch in aller Regel auf die Institutionen der zentralstaatlichen Ebene; gerade im Rahmen vergleichender Untersuchungen wurde die Tatsache, dass zumindest in Föderalstaaten auch regionale¹² Einrichtungen maßgeblich an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt sind, häufig vernachlässigt (Grotz 2007a: 15).

Die vertikale Dimension politischer Institutionensysteme war und ist allerdings Gegenstand eines eigenen Forschungszweiges, der *Vergleichenden Föderalismusforschung*. Deren Bemühungen konzentrieren sich jedoch auf den Typus des Föderalstaates; die vertikale Ausdifferenzierung von Einheitsstaaten bleibt hingegen zumeist ausgespart. Wenn ein solcher Einbezug dennoch stattfindet, so geschieht er zumeist eher *en passant* (vgl. etwa die „Länderberichte“ im *Jahrbuch des Föderalismus*). Eine politikwissenschaftliche Erforschung vertikaler Staatsorganisation, die föderale und unitarische Staaten gleichermaßen berücksichtigt, ist somit noch weitgehend Desiderat (Braun 2002, Grotz 2007a).

Folgt man der Definition eines Fachlexikons, so bezieht sich in der Politikwissenschaft der Begriff *Staatsorganisation* auf „das vertikale Beziehungsgefüge zwischen

¹² Als „regionale Ebene“ werden im Folgenden unabhängig vom je spezifischen Sprachgebrauch der einzelnen Staaten alle diejenigen gebietskörperschaftlichen Ebenen bezeichnet, die – bezogen auf den territorialen Umfang der einzelnen Einheiten – zwischen der zentralstaatlichen und der kommunalen Ebene angesiedelt sind, also beispielsweise die der Länder in Deutschland oder der Autonomen Gemeinschaften in Spanien.

zentralstaat[licher] und subnat[ionaler] Ebene“ (Grotz 2007b: 542; vgl. auch schon Hesse/Benz 1990).¹³ Es geht also vor allem um die Frage der Existenz regionaler Gebietskörperschaften sowie ihre rechtliche Stellung, Kompetenz- und Ressourcenausstattung im Verhältnis zueinander und zum Zentralstaat.

Zur Klassifikation von Staaten nach ihrer vertikalen Organisation hat sich die bereits angesprochene Unterscheidung zwischen Bundes- bzw. Föderalstaaten einerseits und unitarischen resp. Einheitsstaaten andererseits fest etabliert; sie kann nicht nur in der Wissenschaft als Allgemeingut betrachtet werden kann. Die beiden Typen gelten jeweils als Verwirklichung der institutionenpolitischen Leitideen des Föderalismus bzw. des Unitarismus. Trotz – oder gerade wegen – der quasi universalen Verbreitung dieser Distinktion ist bei näherem Hinsehen jedoch festzustellen, dass es an einer ebenso allgemein verbreiteten klaren Definition der beiden Begriffe mangelt. Vielmehr bedienen sich die mit der Staatsorganisation befassten Disziplinen – namentlich die Rechts- und die Politikwissenschaft¹⁴ – unterschiedlicher Definitionen, die im Folgenden näher darzustellen sind.

Die *Staatsrechtslehre* geht dabei von einer klaren Distinktion im Sinne eines kontradiktorischen Gegensatzes aus: Jeder Staat ist entweder Einheits- oder Bundesstaat, *tertium non datur*. Unterscheidungskriterium ist dabei die Frage der *Staatsqualität* der regionalen Gebietskörperschaften. In den Worten *Klaus Sterns* (1984: 644f.) ist ein Bundesstaat daher

eine durch die Verfassung des Gesamtstaates geformte staatsrechtliche Verbindung von Staaten in der Weise, daß die Teilnehmer Staaten bleiben oder sind (Gliederstaaten), aber auch der organisatorische Staatenverband selbst (Gesamtstaat) die Qualität eines Staates besitzt [...]. Die Gliederstaaten dürfen nicht lediglich Selbstverwaltungskörper, sondern müssen Staaten mit allen Merkmalen der Staatsqualität sein, die freilich spezifische Züge trägt.

„*Staatsqualität*“ in diesem Sinne besitzt eine Gebietskörperschaft, wenn sie ihre Existenzberechtigung aus sich selbst heraus bezieht: „Nur die Gebietskörperschaft besitzt

¹³ Der Terminus der „subnationalen“ Ebene ist im fachlichen Sprachgebrauch ähnlich etabliert wie der oben bereits kritisierte der „supranationalen“ Ebene. Da ersterer im Kontext dieser Studie noch problematischer ist – er negiert, dass es Nationen unterhalb der staatlichen Ebene gibt –, wird er jedoch im Folgenden vermieden und stattdessen von der „regionalen“ bzw. „gliedstaatlichen“ Ebene gesprochen.

¹⁴ Auf die Ökonomie wird an dieser Stelle nicht eingegangen, da es ihr weniger um eine umfassende Typologisierung von Staat nach ihrer vertikalen Organisation geht, sondern vielmehr um die ökonomischen Konsequenzen einer Ausdifferenzierung der fiskal- und geldpolitischen Kompetenzen. Vgl. zur ökonomischen Föderalismustheorie *Oates* (1972) und *Rodden* (2006).

Staatsqualität, die ihre Staatsgewalt von keiner anderen Staatsgewalt ableitet oder die sich auf keine Ermächtigungsnorm stützt, die eine andere Staatsgewalt gesetzt hat“ (*Wendland* 1998: 23; vgl. *Herzog* 1980: 96–99). Es müssen also, um in diesem Sinne von einem Bundesstaat sprechen zu können, sowohl der Gesamtstaat als auch die regionalen Gebietskörperschaften aus sich heraus, aus eigenem Recht, existieren. Damit unterscheidet sich der Bundesstaat sowohl vom klassischen Staatenbund, bei dem nicht der Bund, sondern nur seine Mitglieder diese Staatsqualität besitzen, als auch vom Einheitsstaat. Letzterer ist alleiniger Inhaber der Staatsqualität auf seinem Gebiet, eventuell vorhandene regionale Gebietskörperschaften sind hingegen keine Staaten.

Die Schwäche dieser Definition, so sehr sie zunächst auch den Vorteil der Eindeutigkeit zu bieten scheint, dürfte jedoch in der mangelnden Fassbarkeit des Begriffs der Staatsqualität liegen; insbesondere das Kriterium der fehlenden Ermächtigungsnorm einer anderen Staatsgewalt wirft Fragen auf: Gerade die klassischen Föderalstaaten entstanden in aller Regel als Zusammenschluss bereits vorher existierender Staaten, und zumindest dieser Akt des Zusammenschlusses könnte ebenso gut als Ermächtigungsnorm einer anderen Staatsgewalt – hier der sich zusammenschließenden künftigen Gliedstaaten – betrachtet werden. Exemplarisch seien das Deutsche Kaiserreich von 1871 als Bund vormals souveräner Fürsten und Freier Städte sowie die Vereinigten Staaten von Amerika als Föderation ehemaliger Kolonien, die gerade ihre Unabhängigkeit erstritten hatten, benannt.

Der Politikwissenschaft ist es bislang nicht gelungen, sich auf eine eindeutige Definition zu einigen, auch wenn die große Mehrheit ihrer Vertreter ebenfalls die Unterscheidung von Bundes- und Einheitsstaaten ihren Analysen zugrundelegt. Zudem scheint trotz des fehlenden Abgrenzungskriteriums bei den meisten Fällen Konsens darüber zu bestehen, welchem Typus sie zuzuordnen sind.¹⁵ Im *Lexikon der Politik* wird der Bundesstaat definiert als „ein vertikal ausdifferenziertes Politisches System, in dem mit den Gliedstaaten

¹⁵ So ist sich die Literatur durchaus einig, dass Deutschland, Österreich und die Schweiz zur Gruppe der Föderalstaaten gehören, ebenso Belgien seit der Verfassungsreform 1993. Die übrigen Staaten Europas gelten, unabhängig von einer ggf. erfolgten Regionalisierung, als Einheitsstaaten. Ein Dissens lässt sich lediglich im Fall Spaniens feststellen. Bezüglich des letztgenannten Falls geht die Mehrzahl der Literatur davon aus, Spanien sei auch nach der Einrichtung der Autonomen Gemeinschaften (s.u.) kein Bundesstaat (*Barrios* 2000: 311; *Blanke* 1991: 119; *Nohlen/Hildenbrand* 1992: 9; *Parejo Alfonso/Betancor Rodríguez* 1996: 175; *Wendland* 1998: 243–248; implizit auch *López Castillo* 2003), es findet sich allerdings auch die gegenteilige Meinung (*González Encinar* 1992: 227; vgl. auch *Wiedmann* 1996: 183f.).

neben der gesamtstaatlichen und kommunalen eine zwischengeschaltete Systemebene des Regierens besteht, wobei (a) die Souveränität letztlich beim Gesamt- (Zentral-) Staat [...] liegt [...], aber (b) die Gliedstaaten [...] Staatsqualität besitzen“ (Schultze 1998a: 87f.). Dies folgt dem Staatsrecht, weitere Differenzierungen werden innerhalb der Gruppe „Bundesstaaten“ noch vorgenommen, die Kategorien mithin ergänzt. Dem widerspricht jedoch die unter dem Stichwort „Einheitsstaat“ im selben Lexikon vorgenommene Abgrenzung zwischen Bundesstaaten und dezentralisierten Einheitsstaaten. Letztere unterschieden sich „von Bundesstaaten nicht durch den Tatbestand vertikaler Ausdifferenzierung des polit.-administrativen Systems, die beiden gemeinsam ist, sondern durch Art und *Grad der Autonomie* der Systemebenen“ (Schultze 1998b: 138f., Hervorh. d. Verf.). Die Art der Autonomie lässt sich als mit der Unterscheidung nach Staatsqualität kompatibel interpretieren. Wenn jedoch von verschiedenen Graden an Autonomie die Rede ist, impliziert das ein Kontinuum oder zumindest mehrere Stufen im Übergang zwischen dezentralisiertem Einheitsstaat und Bundesstaat mit Zwischenformen. Dies wäre keine Ergänzung, sondern insofern eine Modifikation der staatsrechtlichen Kategorien, als das strikte Entweder-Oder aufgehoben wird. Ab welchem Grad von Autonomie der subnationalen Ebene von einem Bundesstaat zu sprechen ist, wie mögliche Zwischenformen zuzuordnen sind, wird allerdings nicht gesagt. Diese Ungenauigkeit ist für die deutsche Politikwissenschaft im Umgang mit vertikaler Staatsorganisation nicht untypisch (vgl. hierzu Benz 2002: 13–19).

Einen anderen Weg geht *William Riker* (1996: 11), für den ein Föderalstaat dann vorliegt, wenn die Staatsorganisation das Ergebnis einer Vereinbarung zwischen der nationalen und der regionalen Ebene ist, mithin nicht einseitig durch eine der Ebenen geändert werden kann. *Lori Thorlakson* (2003: 5f.) wiederum macht die verfassungsrechtliche Bestandsgarantie für die regionalen Gebietskörperschaften zum entscheidenden Kriterium (ähnlich auch *Grotz* 2007a: 34). Beide Kriterien mögen leichter fassbar sein als die hoch abstrakte Staatsqualität der Rechtswissenschaft, doch auch sie bereiten bei der Analyse konkreter empirischer Fälle zuweilen Abgrenzungsprobleme. Der Begriff der Vereinbarung („*agreement*“) etwa ist bei näherem Hinsehen unklarer, als zunächst vielleicht angenommen: Ist ein förmlicher Vertrag zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten gemeint? Die Staatsorganisation föderaler System ist jedoch zumeist in der Verfassung des Gesamtstaates geregelt, eine Änderung obliegt demnach auch dem gesamtstaatlichen Verfassungsgeber. Dabei sind zumeist spezifische Beteiligungsrechte für die subnationale Ebene vorgesehen, die allerdings von sehr unterschiedlicher Reichweite sind: So ist in den Vereinigten

Staaten die Zustimmung von drei Vierteln der gliedstaatlichen Parlamente erforderlich (Art. V *U.S. Constitution*), während in Österreich, das gemeinhin ebenso als Bundesstaat angesehen wird, die Länder nur über den Bundesrat beteiligt sind (Art. 44 Bundes-Verfassungsgesetz) – ein Bundesorgan, dessen Funktionalität als Ländervertretung allgemein bezweifelt wird (*Fallend* 2000). Zwar finden auch in Österreich Länderinteressen in Verfassungsreformprozesse Eingang (vgl. ausführlich *Grotz* 2007a: 153ff.), so dass man auch hier mit einer gewissen Berechtigung von einer „Vereinbarung“ sprechen könnte. Diese trägt aber eher politischen als formell-rechtlichen Charakter. Eine derartige Ausweitung des Vereinbarungsbegriffs, die auch politische Abkommen ohne rechtlich bindenden Charakter einschließt, macht ihn aber als Unterscheidungsmerkmal zu den Einheitsstaaten unbrauchbar, entsprechende Vereinbarungen gibt es auch dort. In Spanien, dessen Eigenschaft als Einheits- oder Bundesstaat wie benannt durchaus strittig ist, ist die Ausgestaltung der Staatsorganisation weniger Gegenstand der Verfassung (diese enthält nur die grundlegenden Voraussetzungen) als vielmehr der sog. Autonomiestatute, die zwischen dem Zentralstaat und den Regionen ausgehandelt und vereinbart werden (*Wendland* 1998). Doch auch im allgemein als Einheitsstaat angesehenen Italien waren erhebliche Teile der seit den 1990er Jahren in Angriff genommenen Reformen Ergebnis von Vereinbarungen mit einer regionalistischen Partei, der *Lega Nord* (*Grotz* 2007a: 226ff.). Belgien schließlich, das sich selbst seit 1993 in Art. 1 seiner Verfassung als „Föderalstaat“ bezeichnet – diese Kennzeichnung ist von der Literatur übernommen worden (*Deschouwer* 2000; *Swenden* 2006: 3) –, kennt keinerlei institutionalisierte Mitwirkung der regionalen Ebene an Verfassungsreformen: Diese obliegen gemäß Art. 195 der Verfassung ausschließlich den Kammern des nationalen Parlaments, von denen auch der Senat keine echte Vertretung der Gebietskörperschaften ist. Die Berücksichtigung regionaler Interessen ist dabei durch die Zuordnung der Parlamentsabgeordneten auf Bundesebene zu den jeweiligen Sprachgruppen gewährleistet. Die zwischen zentraler und dezentraler Ebene vereinbarte Staatsorganisation als Definitionskriterium des Föderalstaates hat ihre Grenze mithin im Begriff der Vereinbarung: Bei einer engen Auslegung sind einige Staaten, die gemeinhin als Bundesstaaten gelten, nicht erfasst; bei einer weiten Definition auch solche, die üblicherweise als Einheitsstaaten angesehen werden.

Doch auch die verfassungsmäßige Bestandsgarantie für die regionalen Gebietskörperschaften ist ein weniger eindeutiges Kriterium, als es zunächst den Anschein haben mag. Zunächst stellt sich die Frage, für wen diese Bestandsgarantie gelten soll: für die regionale

gebietskörperschaftliche Ebene insgesamt, oder für jede einzelne Gebietskörperschaft? Sollte letzteres der Fall sein, könnte bereits Deutschland nicht mehr als Föderalstaat gelten: Art. 79 Abs. 3 GG gewährleistet nur die grundsätzliche Gliederung des Bundes in Länder, nicht aber die Existenz jedes einzelnen Landes. Vielmehr sieht Art. 29 GG ausdrücklich ein Verfahren zur Neugliederung des Bundesgebietes vor, bei dem die Zustimmung der betroffenen Länder nicht zwingend erforderlich ist (vgl. zur Problematik *Abromeit* 1992). Beugnet man sich wiederum mit der Bestandsgarantie für die Ebene als solche, stellt man fest, dass auch in den als Einheitsstaaten geltenden Fällen Frankreich und Italien die Regionen inzwischen Verfassungsrang haben (Art. 72 *Constitution de la République française*; Art. 114 *Costituzione della Repubblica Italiana*). Die Verfassung ist zwar ohne unmittelbare Mitwirkung der Regionen änderbar, doch gilt dies, wie erwähnt, auch für den Bundesstaat Österreich. Umgekehrt ist in der Literatur die Frage bislang ungeklärt, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen in Spanien der Zentralstaat ein einmal gewährtes Autonomiestatut einseitig zurücknehmen könnte.

Es bleibt somit die paradox anmutende Situation, dass einerseits nicht nur die Unterscheidung von Bundes- und Einheitsstaaten nahezu politikwissenschaftliches Allgemeinut ist, sondern auch (mit der einzigen Ausnahme Spaniens)¹⁶ die Zuordnung der einzelnen Staaten zu den Typen unstrittig ist, andererseits aber ein eindeutiges Distinktionskriterium fehlt. Zwar sind in jüngerer Zeit auch Studien erschienen, die die Unterscheidung von Bundes- und Einheitsstaaten ignorieren (*Börzel* 2002), sowie Diskussionsbeiträge, die ihr den Nutzen für die weitere Forschung absprechen (*Braun* 2002), doch kann von einer allgemeinen Abkehr bislang keine Rede sein (vgl. *Grotz* 2007a, 2007b).

3.2 Staatsorganisation in der neuzeitlichen Staatenwelt

3.2.1 Tradierte Formen

Die Problematik einer scharfen Abgrenzung zwischen Föderalstaaten einerseits und regionalisierten Einheitsstaaten andererseits ist recht jungen Datums insofern, als unitari-

¹⁶ Diskussionswürdig ist darüber hinaus die Einordnung Belgiens, doch wird dies von der Literatur kaum thematisiert. Siehe hierzu unten Kap. 3.2.2.

sche Staaten bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts hinein generell keine vertikale Ausdifferenzierung ihrer Staatsorganisation kannten, sondern lediglich politisch unselbstständige dezentrale Verwaltungskörperschaften. Mithin waren die einzigen Systeme, in denen politische Entscheidungen auf mehreren gebietskörperschaftlichen Ebenen getroffen wurden, die föderalstaatlichen.

Vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung von Staatsorganisation im neuzeitlichen Europa ist der zentralisierte Einheitsstaat als ihr „Normalfall“ zu betrachten. Die Geschichte des europäischen Staates vom 16. bis ins 20. Jahrhundert hinein ist die Geschichte der Zentralisierung von Staatsgewalt (vgl. *Reinhard* 2007). Wo immer es ihnen möglich war, suchten die Monarchen, die staatliche Macht zu konzentrieren und auszubauen zulasten lokaler Herrschaften und territorialer Sonderrechte. Die Infragestellung der Monarchie als Herrschaftsform bedeutete dabei keineswegs ein Ende der Zentralisierungstendenzen, wie das Beispiel Frankreichs seit 1789 überdeutlich zeigt: Der Unitarismus wurde dort im Zeichen der Demokratie und mit dem Ziel der Rechtseinheit und -gleichheit für alle Bürger im gesamten Staat noch ideologisch überhöht.

Erschwert war eine solche Unitarisierung der Staatsgewalt allerdings auf dem Gebiet des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation. Die Schwäche der kaiserlichen Zentralgewalt ermöglichte das Fortbestehen vielfältiger Sonderformen territorialer Herrschaft und eines komplexen Beziehungsgeflechtes zwischen der Gewalt des Reiches und seinen einzelnen Territorien. Auch Gebiete, denen es früh gelang, sich vom Reich loszusagen (die Schweiz und die Niederlande), wählten die Organisationsform eines Föderalstaates bzw. eines Staatenbundes.¹⁷ Aufgrund der Tatsache, dass sich die fürstlichen Partikularherrschaften als beständiger als das Reich selbst erwiesen, das im Jahr 1806 seiner wohl überfälligen Auflösung anheimfiel, war die staatliche Einigung Deutschlands 1871 nur möglich als Fürstenbund, der zu einem Föderalstaat führte. Die entsprechenden Traditionen erweisen sich als bis heute wirkungsmächtig (*Boldt* 2003). Auch in Österreich war nach dem Sturz der Monarchie und der Auflösung des Habsburgerreiches 1918 die Erinnerung an föderalistische Arrangements noch lebendig und begünstigte die bundesstaatliche Organisation der neuen Republik (*Grotz* 2007a: 154ff.).

¹⁷ Vgl. zu diesen Entwicklungen ausführlich *Rokkan* (1999: 209ff.), der die Zugehörigkeit zum mitteleuropäischen Städtegürtel als zentrale Erklärungsvariable ausmacht.

Anders verlief die Entwicklung in den außerhalb des Heiligen Römischen Reiches liegenden Gebieten. Neben den bereits angesprochenen allgemeinen Zentralisierungsbemühungen nahezu aller Monarchen erwies sich in vielen Staaten eine vor allem in der napoleonischen Zeit erfahrene französische Prägung der Staatsorganisation als ausgesprochen beständig. So etwa die territoriale Verwaltungsorganisation gerade in den Staaten, die von Verwandten Napoleons regiert wurden (Spanien, Teile Italiens) oder die gar längere Zeit Bestandteil des französischen Staates waren (Belgien, die Niederlande und Teile Italiens) bis heute starke Ähnlichkeiten zur französischen auf: Den *Départements* entsprechen jeweils Provinzen, die häufig noch heute den gleichen Grenzverlauf aufweisen wie die seinerzeit nach der französischen Annexion eingerichteten *Départements* (Mabille 2000: 60f.). Auch die Niederlande gaben seinerzeit ihre Föderalstaatlichkeit auf, der nach französischem Vorbild eingerichtete Einheitsstaat besteht bis heute fort.

Eine unitarisch-zentralistische Staatsorganisation blieb bis ins 20. Jahrhundert hinein auch für die europäischen Länder, die keine derart intensive französische Prägung erfahren hatten (siehe etwa die Fälle Großbritanniens oder Schwedens), der unhinterfragte Normalfall. Lediglich in einem insgesamt politisch ausgesprochen instabilen Kontext wie in Spanien kam es gelegentlich zu Versuchen, Formen regionaler Autonomie zu etablieren, denen jedoch kein anhaltender Erfolg beschieden war. Abweichungen von dieser unitarischen Normalität ergaben sich erst mit der grundlegenden Neuorganisation der östlichen Hälfte des Kontinents nach dem Ersten Weltkrieg: Nach der Oktoberrevolution bildeten sich auf dem Gebiet des vormaligen Russländischen Imperiums eigenständige Republiken, von denen die meisten¹⁸ bald darauf zur föderalstaatlich organisierten Sowjetunion zusammengefasst wurden. Die starke Durchdringung des gesamten Staatswesens durch die Einheitspartei minderte zwar die faktische Autonomie der Gliedstaaten, tat dem Vorhandensein eigener Institutionen und damit verbundener Machtressourcen jedoch keinen Abbruch (vgl. Bunce 1999: 45ff.). Nach dem Zweiten Weltkrieg folgte Jugoslawien dem Modell eines sozialistischen Föderalstaates, 1968 wurde die Tschechoslowakei als dritter Staat der kommunistischen Sphäre föderalisiert.

¹⁸ Unter den bis 1918 russischen Gebieten gelang es nur Polen, Finnland und den drei baltischen Staaten, längere Zeit eigenständig zu bleiben. Die baltischen Republiken wurden im Zweiten Weltkrieg in die Sowjetunion eingegliedert, Polen geriet in dessen Gefolge in die Abhängigkeit des Ostblocks.

Das föderale Organisationsmodell blieb jedoch nicht auf die traditionell föderalen Staaten Mitteleuropas und die eigentümlichen „Nachzügler“ östlich des Eisernen Vorhangs beschränkt. Außerhalb Europas hatten sich zunächst die kurz zuvor unabhängig gewordenen britischen Kolonien in Nordamerika 1789 zu einem föderalen Staatswesen, den USA, zusammengeschlossen. Dieses Vorbild ahmten einige Jahrzehnte später mit Argentinien, Brasilien und Mexiko die größten unter den selbständig gewordenen vormaligen spanischen und portugiesischen Kolonien auf dem amerikanischen Kontinent nach. Als dann das britische Imperium denjenigen Kolonien, die von weißen Siedlern und deren Nachkommen dominiert wurden, weitgehende innere Selbständigkeit einräumte, stand zunächst im kanadischen Fall (1867) das bundesstaatliche Organisationsmodell des südlichen Nachbarn Pate (vgl. *Simeon* 2004: 94); dem folgten wenig später Australien und Südafrika (vgl. *Hensel* 1922). Schließlich wurde auch bei der Unabhängigkeit der meisten übrigen britischer Kolonien Mitte des 20. Jahrhunderts in einigen Fällen, namentlich Indien und Nigeria (*Suberu* 2004: 328), eine föderale Staatsorganisation gewählt.

Jenseits dieser drei Gruppen föderalstaatlicher Systeme (föderalstaatliche Tradition in Mitteleuropa, föderalisierte ehemalige Kolonien, sozialistische Bundesstaaten im Ostblock) blieb das unitarische das dominierende Staatsmodell. Dieses erwies sich bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts hinein als ausgesprochen stabil. Vor diesem Hintergrund erstaunt es auch nicht, dass der Einheitsstaat als solcher kaum je Gegenstand der politikwissenschaftlichen Forschung war (vgl. *Rhodes* 2001): Er war der selbstverständlich vorausgesetzte Normalfall, und eine vertikale Ausdifferenzierung seiner Organisation, die einer näheren Untersuchung bedurft hätte, gab es nicht.¹⁹ Ein Forschungsgegenstand war lediglich die Abweichung von der Normalität, die die Föderalstaaten darstellten.

3.2.2 Reformprozesse im 20. Jahrhundert

Diese skizzierte Dichotomie aus dezentralisierten Föderalstaaten einerseits und zentralisierten Einheitsstaaten andererseits ist seit dem letzten Drittel des 20. Jahrhunderts ins Wanken geraten. Dies betraf noch am wenigsten die etablierten Föderalstaaten der westli-

¹⁹ Dennoch existierte das Konzept des dezentralisierten Einheitsstaates bereits vor den im Folgenden angesprochenen jüngeren Entwicklungen: So wurde von zeitgenössischen Autoren etwa diskutiert, ob sich die Weimarer Republik diesem Typus annäherte (*Hensel* 1922: 191).

chen Welt, die immer wieder Reform- und Anpassungsprozessen unterworfen waren und sind, ohne dabei die grundsätzlichen Charakteristika ihrer Staatsorganisation in Frage zu stellen (*Hesse/Benz* 1990). Hingegen lösten sich die drei Bundesstaaten der kommunistischen Sphäre Anfang der 1990er Jahre in ihre Bestandteile auf, worüber noch gesondert zu reden sein wird.

Von besonderer Bedeutung gerade auch für das terminologische und analytische Instrumentarium der staatswissenschaftlichen Disziplinen waren aber vor allem Dezentralisierungs- bzw. Regionalisierungsprozesse in Westeuropa, die seit den 1960er Jahren die lange Zeit selbstverständlich zentralisierte Organisation von Einheitsstaaten in Frage stellten. Unter „Dezentralisierung“ wird die Verlagerung staatlicher Kompetenzen von der zentralstaatlichen Ebene auf regionale Gebietskörperschaften verstanden (*Thibaut* 1998: 121) – ggf. sind diese zunächst überhaupt erst einzurichten. Dezentralisierung kann rein administrativer Natur sein, indem Verwaltungsaufgaben verlagert werden – das gab es auch schon früher. Die hier angesprochenen Prozesse beziehen sich jedoch auf die Übertragung *politischer* Befugnisse. Den regionalen Gebietskörperschaften werden autonome Entscheidungskompetenzen eingeräumt, ohne dass damit automatisch der unitarische Charakter des Staatswesens in Frage gestellt wird: Solange es sich um eine seitens des Zentralstaats *gewährte* und durch diesen prinzipiell auch einseitig widerrufbare Autonomie handelt, kann von Bundesstaatlichkeit im oben ausgeführten Sinne nicht gesprochen werden.

Derartige Prozesse politischer Dezentralisierung lassen sich in fünf westeuropäischen²⁰ Staaten feststellen: in Belgien, Frankreich, Italien, Spanien und dem Vereinigten Königreich. Sieht man von Belgien ab, handelt es sich dabei durchwegs Flächenstaaten, die im europäischen Vergleich als „groß“ gelten können. Die Größe allein taugt jedoch wohl kaum als Erklärung für die Dezentralisierung: Neben dem bereits angesprochenen belgischen Fall ist zudem hervorzuheben, dass mit Finnland, Norwegen und Schweden drei Staaten genannt werden können, die zumindest im Hinblick auf die Fläche (nicht aber auf die Einwohnerzahl) ebenfalls zu den großen Staaten Europas zu rechnen sind, in denen die unitarisch-zentralisierte Staatsorganisation aber keiner ernsthaften Infragestellung unterliegt.

²⁰ *Westeuropa* sei hier weniger als geographischer, sondern vielmehr als politisch-historischer Begriff verstanden: Gängigem Sprachgebrauch folgend, umfasst er Europa ohne die ehemals kommunistischen Staaten.

Sucht man also die genannten Dezentralisierungsprozesse einer systematischen Analyse zu unterziehen, kommt man nicht umhin, auf andere Variablen als die Größe eines Landes einzugehen. Zu diesem Zweck sollen die fünf Fälle hier in groben Zügen dargestellt werden:

Belgien war seit seiner Unabhängigkeit von den Niederlanden im Jahr 1830 ein nach französischem Vorbild organisierter Einheitsstaat (vgl. hierzu und zum Folgenden insbesondere *Mabille 2000; Berge/Grasse 2003; Deschouwer 2000*). Das Staatsgebiet war in zehn Provinzen unterteilt, die territorial wie funktional weitestgehend den nach der französischen Annexion²¹ 1794 gebildeten *Départements* entsprachen. Ungeachtet der Tatsache, dass die romanisch-germanische Sprachgrenze das Landesgebiet in zwei Hälften teilte und in der nördlichen die Bevölkerung mit dem Niederländischen eng verwandte germanische Dialekte sprach, wurde das Französische als alleinige Amts-, Bildungs- und Gerichtssprache gewählt. Dieses Arrangement wurde mit dem Aufkommen der flämischen Bewegung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zunehmend in Frage gestellt und entwickelte sich zu einem politischen Konflikt zwischen den beiden Sprachgruppen.

Wesentlicher Gegenstand dieses sprachpolitischen Konflikts war zunächst die Anerkennung des Niederländischen als gleichberechtigter Sprache, was in einem lang andauernden Prozess nach und nach erreicht wurde. So wurde ab 1898 jedes Gesetz auch in einer gleichermaßen gültigen niederländischen Fassung veröffentlicht; eine gesellschaftliche Gleichstellung war damit jedoch noch nicht erreicht: im Hochschulwesen beispielsweise hielt das Niederländische erst mit dem Sprachenwechsel der Universität Gent 1923/30 Einzug. Da eine landesweite Zweisprachigkeit im frankophonen Süden nicht durchsetzbar war, wurde das Prinzip der „territorialen Einsprachigkeit“ eingeführt, nach dem das Land in Sprachgebiete eingeteilt wurde, in denen jeweils nur eine Sprache zum amtlichen Gebrauch

²¹ Die damaligen österreichischen Niederlande wurden ebenso wie das Fürstbistum Lüttich im Zuge der Koalitionskriege vom revolutionären Frankreich besetzt und annektiert und blieben bis 1814/15 integraler Bestandteil des französischen Staatsgebietes. Daraufhin wurde das Gebiet dem neugebildeten Königreich der Vereinigten Niederlande zugeschlagen, von dem es sich 1830 löste.

zugelassen war. Einzig die Hauptstadt Brüssel und ihre Vororte wurden zum zweisprachigen Gebiet erklärt.²²

Dieser sprachpolitische Konflikt fand seine Entsprechung jedoch auch in sozioökonomischen Disparitäten: Im frankophonen Landesteil entstand, vor allem im Maastal, in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts eines der ersten Industriegebiete Europas, dessen Schwerindustrie lange Zeit den wirtschaftlichen „Motor“ des Landes darstellte; hingegen blieb der flämische Norden lange Zeit von der Landwirtschaft geprägt. Dies änderte sich grundlegend in den 1960er Jahren, als die Krise der westeuropäischen Montanindustrie einsetzte. Seitdem sind die wallonischen Industriegebiete in einem schwierigen Strukturwandel begriffen, während zeitgleich Flandern mit der Ansiedelung von moderner industrieller Produktion und Dienstleistungsbetrieben einen anhaltenden Aufstieg erlebte. Mithin bestand zwischen den beiden belgischen Sprachgruppen immer auch ein ökonomisches Ungleichgewicht, dessen Vorzeichen sich jedoch umkehrten.

Vor diesem Hintergrund wurde in den 1960er Jahren ein Dezentralisierungsprozess eingeleitet, der sich in mehreren Verfassungsreformen zwischen 1970 und 2001 niederschlug. Als dessen – vorläufiges – Ergebnis lässt sich feststellen, dass in Belgien nunmehr zwei verschiedene, zueinander parallele Typen regionaler Gebietskörperschaften bestehen (siehe auch *Lejeune* 2004): einerseits drei Regionen (Flandern, Wallonien, Brüssel), andererseits drei sog. Gemeinschaften (Flämische Gemeinschaft, Französische Gemeinschaft, Deutschsprachige Gemeinschaft²³). Erstere verfügen über umfangreiche Kompetenzen vor allem in den Bereichen der Wirtschafts- und Verkehrspolitik sowie der allgemeinen Verwaltung; zudem obliegt ihnen die Rechtsaufsicht über die Kommunen. Den Gemeinschaften obliegen alle wesentlichen Zuständigkeiten in der Kultur- und Bildungspolitik. 1993 hat sich Belgien in Art. 1 seiner Verfassung selbst als „Föderalstaat“ definiert; diese Kennzeichnung wird seitdem von der Literatur in aller Regel übernommen (*Deschouwer* 2000; *Berge/Grasse* 2003; *Swenden* 2006: 39ff.).

²² Brüssel liegt auf ursprünglich niederländischsprachigem Gebiet, war aber als Hauptstadt besonders starkem Einfluss der französischen Sprache unterworfen, so dass bis heute die große Mehrheit der Bevölkerung französischsprachig ist.

²³ Auf dem Gebiet der Region Brüssel sind sowohl die Flämische als auch die Französische Gemeinschaft gleichermaßen örtlich zuständig. Das Gebiet der Deutschsprachigen Gemeinschaft umfasst jene auf dem Territorium der wallonischen Region gelegenen deutschsprachigen Gemeinden im Osten des Landes, die Deutschland mit dem Vertrag von Versailles 1919 an Belgien abtrat.

Frankreich galt lange Zeit als der zentralisierte Einheitsstaat *par excellence* (vgl. hierzu und zum Folgenden *Wiedmann* 1996: 97ff.; *Schmidt* 1990; *Uterwedde* 2000; *Elgie* 2003). Bereits der Monarchie des *Ancien Régime* war es gelungen, alle wesentlichen staatlichen Machtmittel zu zentralisieren. Seit der Revolution von 1789 war der Unitarismus jedoch nicht nur ein machtpolitisches Instrument, sondern auch ideologisch begründet: Die postulierte Gleichheit aller Bürger verlange ein einheitliches Staatswesen, in dem überall das gleiche Recht gelte. Regionale Differenzierungen welcher Art auch immer implizierten demnach zwangsläufig eine Abweichung vom Gleichheitsgrundsatz. Die unitarisch-zentralisierte Staatsorganisation überlebte weitgehend unhinterfragt die zahlreichen Regimewechsel des 19. und 20. Jahrhunderts.

Dessen ungeachtet weist auch Frankreich erhebliche territoriale Disparitäten auf (vgl. *Gerdes* 1980b). Weniger stark sind diese in ethnischer Hinsicht: So werden zwar in einigen Regionen der Peripherie weiterhin nicht nur Regionalsprachen gesprochen, sondern auch ein eigenständiges ethnisch-nationales Bewusstsein gepflegt (etwa auf Korsika, in der Bretagne und im französischen Baskenland), doch haben sich diese Orientierungen kaum je in mehrheitsfähiger Weise politisch manifestiert. Deutlicher zeigen sich die territorialen Unterschiede in Bezug auf die sozio-ökonomische Dimension: Hier ist zum einen die starke Konzentration des politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens auf die Hauptstadt Paris und ihren Großraum zu nennen, die sich in einer Dichotomie Paris vs. „Provinz“ niederschlägt, zum anderen ein ausgeprägter Gegensatz zwischen der stark industrialisierten nordöstlichen Landeshälfte und dem agrarisch geprägten Süden und Westen.

Die divergierende ökonomische Entwicklung führte in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu einer Diskussion über die Notwendigkeit regional differenzierter Wirtschaftspolitik und einer damit einhergehenden politischen Dezentralisierung. Ein erster Versuch unter Staatspräsident *de Gaulle* in den 60er Jahren scheiterte. Mit dem Beginn der sozialistischen Regierung 1982 wurde jedoch ein bis heute anhaltender Dezentralisierungsprozess eingeleitet. Auf der Grundlage der bestehenden Territorialstruktur wurden Regionen gebildet, die jeweils mehrere *Départements* umfassen. Sowohl diesen als auch den *Départements* wurden in begrenztem Maß Selbstverwaltungs- und auch politische Entscheidungskompetenzen vor allem auf den Gebieten der regionalen Wirtschaftsförderung und der Strukturpolitik zugesprochen; zugleich wurden die weitreichenden Aufsichtsrechte der Zentralverwaltung eingeschränkt. Die Befugnisse der Regionen wurden stufenweise

erweitert; nachdem sie zunächst nur auf einfachgesetzlicher Basis eingerichtet wurden, haben sie inzwischen Verfassungsrang (Art. 72). Da allerdings keinerlei Mitentscheidungsrechte der subnationalen Ebene bei Verfassungsänderungen bestehen, kann die Dezentralisierung prinzipiell jederzeit durch den Zentralstaat einseitig zurückgenommen werden; mithin ist die unitarische Staatsorganisation Frankreichs in keiner Weise in Frage gestellt.

Auch *Italien* wurde im Rahmen des nationalen Einigungsprozesses 1860 als Einheitsstaat gegründet (Ziblatt 2006; zum Folgenden vgl. Grasse 2000; D'Atena 2003; Mühlbacher 1999; Grotz 2007a: 208ff.). Die Staats- und Verwaltungsstruktur entsprach ebenfalls weitgehend dem französischen Vorbild. In sprachlich-kultureller Hinsicht ist in Italien zwar eine gewisse Heterogenität insofern zu verzeichnen, als in einigen Grenzregionen im Norden sowie auf den großen Inseln Sardinien und Sizilien Regional- bzw. Minderheitensprachen weiterhin von Bedeutung sind; dies betrifft jedoch kaum das Kernland. Bedeutender sind auch hier die sozioökonomischen Unterschiede zwischen den Landesteilen: Industrie und ökonomische Leistungsfähigkeit konzentrieren sich auf den Norden des Landes; der Süden fällt dahinter deutlich zurück und war stets auf umfangreiche finanzielle Hilfen angewiesen.

Bei der Ausarbeitung einer neuen Verfassung nach dem Zweiten Weltkrieg war eine Regionalisierung erheblichen Ausmaßes erwogen worden; letztlich nahmen die maßgeblichen Akteure teils aus machtpolitischen, teils aus ideologischen Gründen davon jedoch wieder Abstand. Im Ergebnis wurde zwar die Einrichtung von Regionen in der Verfassung festgeschrieben, diesen jedoch zunächst keinerlei Kompetenzen übertragen und ihre Institutionen *de facto* auch nicht eingerichtet.²⁴ Erst in den 1970er Jahren wurde ein Wahlgesetz für die Regionalräte verabschiedet, so dass diese subnationalen Einrichtungen funktionsfähig wurden; die Kompetenzausstattung blieb jedoch ausgesprochen gering.

Mit der grundlegenden Umwälzung des italienischen Parteiensystems Anfang der 1990er Jahre kam jedoch auch die Frage einer erweiterten Regionalisierung erneut auf die Agenda, da mit der *Lega Nord* eine Partei in eine Schlüsselstellung kam, deren erklärte Ziele eine Stärkung der Regionen und eine Entlastung des Nordens von seinen fiskalischen Pflichten gegenüber dem Süden waren – zwischenzeitlich wurde auch die Errichtung eines

²⁴ Ausnahmen hierzu stellten lediglich die sog. Regionen mit Spezialstatut dar (die benannten Grenzregionen und Inseln), denen von Anfang an ein erhebliches Maß an Autonomie eingeräumt wurde.

unabhängigen Staates „Padanien“ angestrebt. Teils als Ergebnis koalitionärer Absprachen mit der *Lega Nord*, teils als Versuch, ihr Wählerstimmen streitig zu machen, nahmen die wechselnden Regierungen seitdem mehrere Staatsreformen vor, die nicht zuletzt substantielle Kompetenzübertragungen an die Regionen beinhalteten. Trotz anderslautender politischer Rhetorik blieb es jedoch bei der unitarischen Staatsorganisation, zumal die italienische Verfassung, die in Art. 114ff. die vertikale Kompetenzordnung festlegt, gemäß Art. 138 ohne jede Mitsprache der subnationalen Gebietskörperschaften geändert werden kann.

Auch *Spanien* hat in seiner Staats- und Verwaltungsstruktur eine deutliche französische bzw. napoleonische Prägung erfahren (vgl. zum Folgenden *Wendland* 1998; *Wiedmann* 1996: 153ff.; *Barrios* 2000; *Beramendi/Máiz* 2004; *Morata* 2006; *Nohlen/Geiselhardt* 1980; *Nohlen/Hildenbrand* 2005). Diese Unitarisierung konnte jedoch, anders als im benannten französischen Fall, die ethnisch-nationalen Konflikte nur ungenügend eindämmen. In Katalonien, dem Baskenland und – wenn auch in geringerem Maße – in Galicien hielten sich die jeweiligen Regionalsprachen und mit ihnen das Bewusstsein einer eigenen, seit dem 19. Jahrhundert zunehmend als „national“ empfundenen Identität. Diese ethnische Heterogenität deckte sich in Teilen mit sozioökonomischen Disparitäten: So waren das Baskenland und Katalonien die ersten industrialisierten Regionen des im europäischen Vergleich äußerst rückständigen Landes und gehören bis heute zu seinen wirtschaftlichen Zentren, während das dünn besiedelte Zentrum (vom Großraum Madrid abgesehen) und der Süden des Landes in großem Maß auf Fördermittel angewiesen bleiben.

In einem insgesamt politisch instabilen Kontext wurden Ende des 19. wie Anfang des 20. Jahrhunderts mehrfach Versuche unternommen, die territorialen Konflikte mittels begrenzter Einräumung regionaler Autonomie einzudämmen. Diese erwiesen sich jedoch stets als von kurzer Dauer und wurden zumeist Opfer größerer politischer Umwälzungen auf gesamtstaatlicher Ebene. Mit dem diktatorischen Regime unter General Franco ab 1939 wurde die unitarisch-zentralisierte Staatsorganisation zunächst zementiert; erst mit dem Demokratisierungsprozess nach Francos Tod 1975 kam die territoriale Frage erneut auf die Agenda der politischen Entscheidungsprozesse. Um entsprechende Forderungen katalanischer und baskischer Regionalisten bzw. Nationalisten aufzunehmen, wurde zunächst diesen beiden Regionen ein Autonomiestatut gewährt. Die 1978 verabschiedete demokratische Verfassung gab keine feste vertikale Staatsorganisation vor, sie setzte vielmehr einen Rahmen, der die Einrichtung von „Autonomen Gemeinschaften“ ermöglichte, nicht aber zwingend vorschrieb.

Bereits zur Mitte der 80er Jahre war das gesamte Staatsgebiet in derartige Autonome Gemeinschaften eingeteilt, so dass zur Kennzeichnung der spanischen Staatsorganisation sich die Bezeichnung „Staat der Autonomen Gemeinschaften“ eingebürgert hat. Dabei ist auch die genaue Kompetenzstruktur nicht in der Verfassung festgeschrieben, sondern Gegenstand des jeweiligen Autonomiestatutes. Dieses Dokument, das die jeweilige regionale Autonomie überhaupt erst begründet, regelt sowohl die Abgrenzung der Befugnisse zwischen Zentralstaat und Autonomer Gemeinschaft als auch – als funktionales Äquivalent zu einer Verfassung – Bestellung, Struktur und Funktionen der regionalen Regierungsinstitutionen. Seine Ausarbeitung erfolgt in einem mehrstufigen Verhandlungsprozess zwischen zentralstaatlichen und regionalen Akteuren; es bedarf der Zustimmung der Parlamente beider Ebenen, in einigen Fällen auch der regionalen Bevölkerung in einem Referendum. Diese eigentümliche Konstruktion bringt es mit sich, dass die Ausstattung der Autonomen Gemeinschaften mit Aufgaben und Ressourcen höchst asymmetrisch ist. Insgesamt kann jedoch der spanische neben dem belgischen als der weitestreichende unter den benannten Dezentralisierungsprozessen bezeichnet werden.

Das *Vereinigte Königreich* von Großbritannien und Nordirland war seit der Union der Königreiche England und Schottland 1707 als Einheitsstaat organisiert, wenn auch mit einigen spezifisch britischen Eigentümlichkeiten (zum Folgenden vgl. *Wiedmann* 1996: 43ff.; *Münter* 2005; *Grotz* 2007a: 265ff.; *Sturm* 2002; *Bogdanor* 2001). So kennt das Land keine geschriebene Verfassung im Sinne eines einheitlichen Dokuments; Kern des britischen Staatsverständnisses ist vielmehr der Grundsatz der Parlamentssouveränität (besonders hierzu auch *Sydow* 2004). Demnach ist es jedem Parlament theoretisch unbenommen, mit einfacher Mehrheit jede Art von – auch verfassungsrechtlichen – Entscheidungen zu treffen, ohne dass dieses Recht durch eine Verfassung oder durch konkurrierende Organe der Staatsgewalt – etwa Gerichte oder regionale Einrichtungen – eingeschränkt werden könnte. Eine Schranke für die Entscheidungsfreiheit des Parlaments bildet vielmehr die ungeschriebene Pflicht zur Wahrung umfangreicher konstitutioneller Traditionen und von teilweise bis ins Mittelalter zurückreichenden verfassungsartigen Dokumenten. Der britische Unitarismus äußert sich daher auch nicht in einem homogenen Staats- und Verwaltungsaufbau wie in Frankreich und den französisch geprägten Staaten. Vielmehr verfügt etwa Schottland seit jeher über ein eigenes Rechts- und Bildungssystem, eine spezifische administrative Organisation und eine eigenständige Staatskirche; auch Wales und Nordirland weisen ähnliche Besonderheiten auf. Der unitarische Charakter der Staatsorganisation

wird vielmehr darin deutlich, dass die politische Entscheidungsgewalt für das gesamte Staatsgebiet beim Parlament in Westminster liegt und von diesem zwar delegiert werden kann, diese Delegation jedoch jederzeit reversibel ist.

Territorial weist das Vereinigte Königreich eine deutliche Heterogenität auf: So hat sich in den nicht-englischen Landesteilen Schottland und Wales ein eigenes Nationalbewusstsein erhalten, das sich keineswegs nur in der Pflege der eigenen Sprache äußert (die alten keltischen Sprachen haben auch in den jeweiligen Regionen faktisch nur mehr den Status einer Minderheitensprache). Hinzukommt die spezifische Situation in Nordirland, das geprägt ist vom lange Zeit gewaltsam ausgetragenen Konflikt zwischen den protestantischen Unionisten einerseits, die einen Verbleib des Gebietes beim Vereinigten Königreich befürworten, und den katholischen Republikanern andererseits, die eine Vereinigung mit der Republik Irland anstreben. Auch sozioökonomisch lassen sich Disparitäten feststellen, allerdings sind diese nicht vollständig kongruent zu den sprachlich-nationalen: so gibt es in allen Landesteilen altindustrialisierte Räume, die lange Zeit mit dem bekannt schwierigen Strukturwandel zu kämpfen hatten. Die volkswirtschaftlich stärkste Region ist jedoch England, zumal es mit der Hauptstadt London eines der weltweit bedeutendsten Finanzzentren aufweist. Hinzu kommt, dass sich strukturschwache, dünn besiedelte und agrarisch geprägte Gebiete vor allem in Schottland und Wales finden.

Prinzipiell gewährt die britische Verfassungsordnung wie erwähnt die Möglichkeit, durch Parlamentsbeschluss regionalen Gremien Entscheidungskompetenzen zu übertragen. Davon wurde im Fall Nordirlands seit der Teilung Irlands 1920 Gebrauch gemacht, indem ein regionales Parlament und eine regionale Regierung eingerichtet wurden. Im Zuge der gewaltsamen Eskalation des Konfliktes wurden diese Institutionen 1972 durch Beschluss des britischen Parlaments aufgelöst und die Region der britischen Zentralverwaltung unterstellt. Erst im Rahmen des Ende der 1990er Jahre beginnenden Friedensprozesses wurden erneut regionale Selbstverwaltungsinstitutionen eingerichtet, diese aber mehrfach vorübergehend suspendiert.

Anders verhielt es sich im Fall von Schottland und Wales. Erst mit dem Erstarren nationalistischer Parteien in beiden Landesteilen seit den 1960er Jahren wurde über Maßnahmen zur Gewährung regionaler Autonomie diskutiert. Insbesondere die *Labour Party* hatte ein Interesse daran, entsprechende Forderungen aufzunehmen, da sie deutlich mehr Wähler als die Konservativen an die erstarkenden Regionalparteien verlor. Ein erster Versuch zur sog. *devolution*, i.e. der Einrichtung autonomer regionaler Parlamente und Regie-

rungen, scheiterte jedoch 1979 in Volksabstimmungen. Mit der erneuten Regierungsübernahme *Labours* 1997 wurde ein zweiter Versuch in diese Richtung übernommen, zumal die benannten Regionalparteien unverändert stark waren. Noch im selben Jahr wurden Volksabstimmungen in beiden Landesteilen abgehalten, deren Gegenstand erneut die Einrichtung regionaler Legislativ- und Exekutivinstitutionen war, wobei diesen im schottischen Fall ein höheres Maß an Kompetenzen (einschließlich des Rechts zur Modifikation des Einkommensteuersatzes) zukommen sollte. Nachdem diese Referenden erfolgreich verliefen, beschritt auch Großbritannien den Weg hin zum dezentralisierten Einheitsstaat unter Bewahrung des unitarischen Charakters der Staatsorganisation. Allerdings besteht im britischen Fall ein besonderes Maß an Asymmetrie, da der größte Landesteil – England – nach wie vor über keinerlei autonome Gesetzgebungs- und Regierungseinrichtungen verfügt.

Sucht man aus diesem Überblick der fünf in Frage kommenden Dezentralisierungsprozesse erklärende Faktoren zu extrahieren, so ist zunächst sicherlich die *territoriale Heterogenität* als *condicio sine qua non* zu nennen. Diese kann sich einerseits auf die sprachlich-ethnisch-nationale Dimension beziehen im Sinne der Mehrsprachigkeit des Landes bzw. der Existenz von Regionalsprachen und/oder Regionen mit in der Bevölkerung verwurzeltem Bewusstsein eigener ethnischer/nationaler Identität. Als zweiter Aspekt tritt die sozioökonomische Dimension hinzu: ausgeprägte regionale Unterschiede der Bevölkerungsdichte und der Wirtschaftskraft. Die angeführten Fälle zeigen, dass letztere durchaus eine ausreichende Grundlage für einen Dezentralisierungsprozess sein können: Heterogenität in sprachlich-nationaler Hinsicht ist in Frankreich und Italien nur hinsichtlich peripherer Regionen vorhanden; die Dezentralisierung betraf aber jeweils auch das gesamte Kernland. Andererseits sind derartige territoriale Unterschiede offenbar zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für einen Dezentralisierungsprozess: großflächige sozioökonomische Disparitäten weisen auch Norwegen, Schweden und Finnland auf – jeweils mit ökonomischen Zentren im Süden einerseits und einem dünn besiedelten strukturschwachen Norden andererseits –, dennoch sind in diesen Staaten bislang keine substanziellen Dezentralisierungsbemühungen zu verzeichnen.

Hinzu kommt, dass auch in den hier beschriebenen fünf Fällen die territoriale Heterogenität keine neue Entwicklung der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts darstellt. Es muss also eine weitere erklärende Variable herangezogen werden: Interessen relevanter Akteure und – damit verbunden – entsprechende politische Opportunitäten. Zu substanzieller Dezentralisierung kam es in Italien erst, als die Wahlerfolge einer regionalistischen Partei die

übrigen in Handlungsdruck brachten, weil die Regionalisten das eigene Wählerpotenzial bedrohten und/oder als Koalitionspartner benötigt wurden. Ähnliches gilt für Großbritannien, wo die *Labour Party* ihre traditionellen Hochburgen in Schottland und Wales durch das Erstarken der regionalistischen Parteien bedroht sah; in Frankreich war die Dezentralisierungspolitik einer der zentralen Programmpunkte der Sozialisten, die so nach Jahrzehnten der Opposition einen Wahlsieg erringen konnten. In Spanien wiederum erforderte es der angestrebte friedlich ausgehandelte Übergang zur Demokratie, auch die regionalnationalistischen Kräfte zu integrieren, mithin deren Forderungen zumindest partiell entgegenzukommen. In Belgien schließlich erschien die Forderung nach regionaler Autonomie gleichsam der konsequente „nächste Schritt“ auf dem Forderungskatalog der flämischen Bewegung nach dem Abschluss des Jahrzehnte andauernden Prozesses zur sprachlichen Gleichberechtigung. In den Fällen, in denen durch regionalen Nationalismus ausgelöste territoriale Konflikte im Spiel waren (Belgien, Spanien, Vereinigtes Königreich), versprachen sich gerade die zentralstaatlichen Akteure von der Dezentralisierung eine Eindämmung der Konflikte.

In den skandinavischen Ländern hingegen fehlt es an relevanten Akteuren, die Interesse an einer politischen Dezentralisierung hätten. Mithin lässt sich festhalten, dass es für einen Dezentralisierungsprozess zweierlei Voraussetzungen bedarf: zunächst einer ausgeprägten territorialen *Heterogenität des Staatsgebietes*, darüber hinaus jedoch auch einer *entsprechenden Konstellation auf Akteursebene*: Akteure, die Dezentralisierung einfordern, und eine machtpolitische Situation, in der es für andere Akteure opportun ist, diese Forderung aufzunehmen.

Sucht man die skizzierten Dezentralisierungsprozesse auf die oben dargestellte Unterscheidung von Bundes- und Einheitsstaaten zu beziehen, bietet sich ein differenziertes Bild: Für Italien, Frankreich und das Vereinigte Königreich konnte bereits festgestellt werden, dass der unitarische Charakter der Staatsorganisation bislang nicht in Frage steht, da die Gewährung regionaler Autonomie prinzipiell einseitig reversibel ist. Schwieriger erweist sich die Betrachtung in den Fällen Belgien und Spanien.

Belgien hat sich, wie erwähnt, 1993 in Art. 1 seiner Verfassung²⁵ zum „Föderalstaat“ erklärt, eine seitdem in der Literatur weitgehend unhinterfragte Kennzeichnung (s.o.). Wendet man jedoch die oben diskutierten Kriterien für die Unterscheidung von Einheits- und Bundesstaatlichkeit auf die belgische Staatsorganisation an, gestaltet sich die Sachlage komplexer: So verfügen die regionalen Gebietskörperschaften Belgiens zwar in der Tat über ein hohes Maß politischer Entscheidungskompetenzen, allerdings in keiner Weise über die für Gliedstaaten föderaler Systeme typische Verfassungsautonomie: Die interne Organisation der Regionen und Gemeinschaften ist in Art. 115ff. BV detailliert geregelt, gliedstaatliches Verfassungsrecht ist in Belgien unbekannt. Auch die Kompetenz-Kompetenz und die Frage der Reversibilität der regionalen Autonomie lassen Zweifel an der Föderalstaatlichkeit aufkommen. Die Befugnisse der subnationalen Gebietskörperschaften sind in Art. 127ff. BV festgelegt und mithin prinzipiell einseitig durch den Zentralstaat änderbar, da es für eine Verfassungsänderung nur einer Zweidrittelmehrheit in beiden zentralstaatlichen Parlamentskammern²⁶ und des Einvernehmens des Königs bedarf (Art. 195 BV). Auf diesem Wege könnte auch einseitig eine Rezentralisierung der Staatsorganisation beschlossen werden. Bei diesen Erörterungen darf jedoch nicht die spezifische Ausgestaltung des belgischen Parteiensystems übersehen werden (vgl. *Hecking* 2006). So gibt es seit den 1970er Jahren keine gesamtbelgischen Parteien mehr, sondern nur flämische Parteien einerseits und französischsprachige andererseits, die jeweils nur in den entsprechenden Regionen um Wählerstimmen konkurrieren. Daraus ergibt sich, dass die Abgeordneten in den zentralstaatlichen Parlamentskammern niemals nur Repräsentanten einer politischen Orientierung, sondern stets auch ihrer jeweiligen Sprachgruppe sind, so dass auf diese Weise die Wahrung subnationaler Interessen auch bei Verfassungsreformen gewährleistet ist. Ob dadurch die Kriterien erfüllt sind, Belgien als Föderalstaat zu bezeichnen, muss demnach letztlich Interpretationssache bleiben.

Ähnlich diffizil stellt sich die Situation mit Blick auf Spanien dar. So existieren in den Autonomen Gemeinschaften zwar verfassungsartige Dokumente, die Autonomiestatu-

²⁵ Die Verfassung Belgiens, koordinierter Text vom 17. Februar 1994, zuletzt geändert am 7. Mai 2007, amtliche deutschsprachige Fassung, im Folgenden abgekürzt als BV.

²⁶ Die Mitglieder der zweiten Parlamentskammer, des Senats, werden zwar gem. Art. 67 BV teilweise von den Parlamenten der Gemeinschaften (nicht aber der Regionen) entsandt, in ihrer Mehrzahl aber direkt gewählt. Mithin kann der Senat nicht als Vertretung der regionalen Gebietskörperschaften auf zentralstaatlicher Ebene gelten.

te, jedoch bedürfen Änderungen der Zustimmung des zentralstaatlichen Parlaments, so dass die Autonomie durch den Zentralstaat „verliehen“ wird. Auf diesem Wege wird auch die Kompetenzordnung zwischen Zentralstaat und Region festgelegt und ggf. geändert, mithin handelt es sich nicht um eine einseitige Entscheidung des Zentralstaates, sondern um eine bilaterale Vereinbarung, die sich durchaus als föderalstaatliches Arrangement verstehen lässt. Es verbleibt allerdings die – in der Literatur bislang ungeklärte und von der Staatspraxis nicht aufgeworfene – Frage, ob der Zentralstaat prinzipiell das Recht hätte, die durch ihn verliehene Autonomie einseitig wieder zu kassieren.²⁷ Vor diesem Hintergrund ist auch im spanischen Fall die Einordnung unterschiedlichen Interpretationen offen, wobei sicherlich festgehalten werden kann, dass „Spain has acquired almost all the features of a federal state“ (Swenden 2006: 31).

Dieser Einordnungsschwierigkeiten ungeachtet, kann jedoch festgehalten werden, dass die Umwandlung eines früheren Einheitsstaates in einen Bundesstaat ein mögliches Ergebnis eines Dezentralisierungsprozesses darstellt. Die Art des Prozesses – in der Regel mehrstufige Reformen, ausgehandelt zwischen nationalen und subnationalen Akteuren – ist dabei die gleiche, unabhängig von der Reichweite der Dezentralisierung im Ergebnis. Ob der Prozess nur eine moderate Dezentralisierung (Frankreich), eine erhebliche Dezentralisierung innerhalb einer unitarischen Staatsorganisation (Italien, Vereinigtes Königreich) oder eine Infragestellung des bisherigen Einheitsstaates, die als Umwandlung in einen Bundesstaat betrachtet werden kann (Belgien, Spanien), hervorbringt²⁸ – es handelt sich in allen Fällen um eine tiefgreifende institutionenpolitische Reform einer bislang unitarisch-zentralisierten Staatsorganisation.

Vor diesem Hintergrund stellt sich allerdings die Frage, ob die Unterscheidung von Bundes- und Einheitsstaaten für diese Studie brauchbar ist. Gegen ihre Verwendung spricht

²⁷ Regionale Akteure in Spanien gehen hiervon offenbar aus, anders wären etwa die im Rahmen der jüngsten Verhandlungen um eine Reform des Autonomiestatuts erkennbaren Bemühungen katalanischer Regionalisten nicht zu erklären, die übertragenen Kompetenzen mittels eines rechtswirksamen Rückbezugs auf „historische Rechte“ („derechos históricos“) der Region zu „panzern“ („blindar“) (*El País* vom 28.07.2005).

²⁸ Dieses Phänomen stellt auch eine Herausforderung an die Föderalismustheorie dar, die klassischerweise die Entstehung von Föderalstaaten als Zusammenschluss vormals selbständiger Einheiten begreift (Riker 1964; Duchacek 1970). Die gegenläufige Entwicklung einer Föderalisierung als Dezentralisierung wird erst in jüngeren theoretischen Arbeiten berücksichtigt (Filippov u.a. 2004).

nicht nur die letztlich nicht eindeutig vorzunehmende Einordnung hier relevanter Fälle (Belgiens und Spaniens), sondern der geringe Praxisbezug der Frage. Entscheidender ist vielmehr, ob es überhaupt regionale Gebietskörperschaften mit autonomen politischen Kompetenzen gibt. Deren Einrichtung im Rahmen eines Dezentralisierungsprozesses kann in jedem Fall als föderales oder quasi-föderales Arrangement angesehen werden: Der Zentralstaat gibt politische Macht an regionale Institutionen ab. Im Ergebnis bestehen somit – unabhängig davon, ob die unitarische Staatsorganisation i.e.S. gewahrt wurde – zwei Ebenen, auf denen politische Entscheidungen getroffen werden. Der Einfachheit und des Leseflusses halber werden diese Arrangements im Folgenden nur noch als „föderale Arrangements“ bezeichnet. Das Vorhandensein föderaler Arrangements in diesem Sinne impliziert ausdrücklich nicht, dass die Staatsorganisation bundesstaatlich wäre, schließt das aber auch nicht aus. Vielmehr umfasst der Begriff jede Form vertikaler Staatsorganisation, die zwischen zentralstaatlichen und regionalen Akteuren bzw. Akteuren verschiedener Landesteile ausgehandelt wurde – unabhängig davon, ob es sich um eine rechtlich bindende Vereinbarung oder ein politisches Abkommen handelt – und die eine Aufteilung politischer Entscheidungskompetenzen zwischen dem Zentralstaat und einer oder mehreren regionalen Gebietskörperschaften umfasst.

4 Föderale Arrangements und territoriale Konflikte: Forschungsstand und Annahmen

Die zentrale Fragestellung dieser Studie lautet, inwiefern föderale Arrangements geeignet sind, durch regionalen Nationalismus ausgelöste Konflikte in westlichen Demokratien zu lösen oder zumindest einzudämmen. Bevor diese Frage empirisch untersucht wird, soll in diesem Kapitel zunächst ein Überblick über die bislang gängigen Ansichten der Forschung gegeben werden und anschließend aus theoretischen Annahmen eine Arbeitshypothese entwickelt werden.

4.1 Befunde der Literatur

Literatur zum Wechselverhältnis von föderalen Arrangements und territorialen Konflikten liegt bislang zwar nicht in übergroßen Mengen vor, doch lassen sich aus dem Bestand interessanterweise zwei gegenläufige Tendenzen herauslesen: So neigt die Literatur zu ethnisch-nationalen Konflikten in westlichen Demokratien *cum grano salis* zu der Annahme, föderale Arrangements würden diese Konflikte eindämmen. Hingegen schreibt die Forschung zum Zerfall der osteuropäischen Bundesstaaten gerade deren föderaler Struktur eine entscheidende Rolle beim Auseinanderbrechen zu.

4.1.1 Nationale Konflikte in westlichen Demokratien

Mit Blick auf die Auswirkung föderaler Arrangements auf territoriale Konflikte in den westlichen Demokratien gehen die allermeisten Autoren davon aus, dass jene zur Eindämmung des Konflikts geeignet sind. So schreibt *Ted Robert Gurr*: „The Western democracies have been relatively successful in policies of regional autonomy, integration, and pluralism that have kept most ethnic protests from escalating into rebellion“ (1994: 366). Autonomie sei ein erfolgreiches Mittel, ethnonationale Sezessionskriege zu verhindern. Allerdings ist bei ihm auch der demokratische Kontext als solcher von Belang: „Democratic governments [...] would rather switch than fight“ (ebd.). *Gurr* hält beispielsweise die Eindämmung der nationalistischen Gewalt im Baskenland durch ein föderales Arrangement für erfolgreich – ein Befund, der sowohl aus der Perspektive der frühen 1990er Jahre als auch aus heutiger Sicht empirisch zweifelhaft erscheint (s.u. Kap. 6).

Ugo N. Amoretti geht in der Einleitung eines Sammelbandes zu dieser Frage von ähnlichen Voraussetzungen aus: „The central hypothesis examined in this project is that the accommodation of territorial cleavages is facilitated by federalism, an institutional setting that a broad range of scholars has identified as a useful device in divided societies“ (2004: 11). Ähnlich schreibt *Juan J. Linz*, „democratic federalism can contribute successfully to solve the conflict between national, linguistic and religious groups within a state and prevent its disintegration“ (1999: 387).

Michael Hechter schließlich geht in seiner theoretischen Arbeit zu den Möglichkeiten der Eindämmung von Nationalismus davon aus, dass föderale Arrangements ein effektives Mittel sind, und versucht dies durch eine Korrelation von Zentralisierungsgrad und der Intensität ethnisch-nationaler Konflikte zu belegen (2000: 139ff.). Dieser Befund lässt sich jedoch schon deshalb in Zweifel ziehen, weil die zugrundeliegenden Daten sich auf die 1980er Jahre beziehen, so dass beispielsweise Spanien einen ähnlich hohen Zentralisierungsgrad wie Frankreich aufweist (ebd.: 148). Belgien wiederum wird gar nicht berücksichtigt, und die Tatsache, dass ausgerechnet Jugoslawien, das *Hechters* Daten zufolge den mit Abstand niedrigsten Zentralisierungsgrad aufwies, Anfang der 1990er Jahre in seine Bestandteile zerfiel, erklärt er mit dessen besonderer Situation nach dem Ende des Ost-West-Konflikts (ebd.: 149–151).

Insgesamt spiegelt sich in den benannten Beispielen eine klare Tendenz der Literatur, föderalen Arrangements in westliche Demokratien eine positive Wirkung auf den Zusammenhalt ethnisch heterogener Staatswesen zuzuschreiben (vgl. auch *Beyme* 2007). Dem entgegengesetzte Stimmen finden sich nur vereinzelt. Während *Linz* zwar konzidiert, dass „[d]emocratic federalism will inevitably accelerate the process of nation-building“ (1999: 389), in Abwägung der Argumente aber bei seinem positiven Bild föderaler Arrangements bleibt, schreibt *Will Kymlicka*: „The threat to social unity from self-government rights is obvious. [...] If limited autonomy is granted to a national minority, this may simply fuel the ambitions of nationalist leaders, who may be satisfied with nothing short of their own nation-state“ (1996: 122). Allerdings seien föderale Arrangements dennoch ernsthaft zu erwägen, da deren Verweigerung erst recht Sezessionsbestrebungen stärken würde. Schließlich legt *Richard Simeon* am Beispiel des kanadischen Falls die „Janus-faced quality of federalism“ dar: „It is once a vehicle for accommodation, a way of reconciling the minority nations and groups to the larger whole, and a device for perpetuating and institutionalizing the

very cleavages it is designed to manage, which may provide the institutional resources from which to launch a successful secession movement“ (2004: 93).

4.1.2 *Das Ende der Bundesstaaten des ehemaligen Ostblocks*

Anders sieht die Lage mit Blick auf die früheren kommunistischen Föderalstaaten aus, die Anfang der 1990er Jahre, einhergehend mit dem Ende des kommunistisch-diktatorischen Regimetyps, zerfielen, namentlich Jugoslawien, die Tschechoslowakei und die Sowjetunion. Sie waren alle ethnisch heterogen zusammengesetzt, und lösten sich entlang der Grenzen ihrer Gliedstaaten auf, die mit dem Wegfall der Föderation souverän wurden.

Valerie Bunce betont in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass in allen drei Fällen die nationalen Grenzen und diejenigen der Gliedstaaten *cum grano salis* übereinstimmten: „[S]tate socialist federations [...] were national in form; that is, the subunits were constituted (and this was their rationale for existence) on the basis of the territorial concentration of a particular minority community, the name of which provided the name of the subunit“ (2004: 425). Die Gliedstaaten „gehörten“ somit *per definitionem* jeweils einer bestimmten Nation. Dies unterscheidet die kommunistischen Bundesstaaten von denen in Deutschland, Österreich und der Schweiz²⁹ sowie auf dem amerikanischen Kontinent; hingegen verhalte es sich in Belgien und Indien analog. Insbesondere im Fall der Sowjetunion ist dieser Befund jedoch insoweit zu relativieren, als die nominell nicht-russischen Sowjetrepubliken nicht nur jeweils über sehr starke russische Bevölkerungsanteile verfügten, sondern auch die faktische politische Macht in den Republiken häufig in Händen ethnischer Russen lag (*Beyme* 1964: 109).

²⁹ Die Schweiz ist ein sprachlich-kulturell äußerst heterogenes Land, auch wenn die einzelnen Sprachgruppen sich nicht als Ethnien bzw. Nationen begreifen. Allerdings stimmen die Kantonsgrenzen nicht mit den Sprachgrenzen überein: Von den 26 Kantonen sind drei zweisprachig, ein weiterer dreisprachig (vgl. *Bächtiger/Steiner* 2004). Einen ethnischen territorialen Konflikt, der auch in Teilen gewaltsam ausgetragen wurde, gab es allerdings im französischsprachigen Jura, das sich vom zweisprachigen, aber mehrheitlich deutschsprachigen Kanton Bern (nicht aber von der Schweiz insgesamt) lossagen wollte. Der Kampf war letztlich erfolgreich, allerdings wurde – entsprechend den Ergebnissen von Volksabstimmungen auf kommunaler Ebene – die Grenze des neuen Kantons Jura nicht entlang der Sprach-, sondern entlang der Konfessionsgrenze gezogen: Die katholischen Gemeinden bildeten den neuen Kanton, die protestantischen blieben, auch wenn sie französischsprachig waren, bei Bern (*Höpflinger* 1980).

Ohnehin ist anzumerken, dass die staatsrechtlich föderale Struktur der Sowjetunion und der anderen benannten Staaten des Ostblocks in der Verfassungswirklichkeit sehr begrenzt war – *Beyme* (2001: 96) spricht gar von „Scheinföderalismus“. So war in der UdSSR zum einen die kulturelle und damit auch politische Dominanz des Russischen und der ethnischen Russen augenfällig. Zum anderen sorgte die vollkommene Durchdringung aller Ebenen des Staatswesens durch die zentralistisch aufgebaute Kommunistischen Partei dafür, dass von politischer Autonomie der Unionsrepubliken in der Realität kaum die Rede sein konnte (*Beyme* 1964: 104ff.).

Dennoch hatte die föderale Struktur und die spezifische sowjetische Praxis des Föderalismus nach Ansicht mancher Autoren Konsequenzen, die den späteren Zerfall der Union entlang der gliedstaatlichen Grenzen begünstigt haben. Oben ist bereits ausgeführt worden, dass Nationen keineswegs als unveränderliche Größen betrachtet werden dürfen, sondern, da sie ein entsprechendes kollektives Bewusstsein voraussetzen, wandelbar sind. So kann sich das Verständnis der Zusammensetzung einer Nation ändern, können Nationen verschwinden und neue entstehen. Die Struktur der kommunistischen Föderalstaaten habe vor diesem Hintergrund bestehende nationale Identitäten verstärkt und neue geschaffen:

In some instance, of course, national identity was already in place prior to the socialist experiment. [...] However, in many other cases, [...] the demarcation of political boundaries and their salience for political and economic flows, the introduction and empowerment of political, social, and cultural institutions, and the creation of local elites were all instrumental in constructing nations that had before been merely groups variously defined by ethnicity, religion, and/or language – and, indeed, not always having even these familiar markers (*Bunce* 2004: 428).

Dem entsprach, dass die sowjetische Politik zumindest auf propagandistischer Ebene die Plurinationalität zum Wesensmerkmal ihres Staatswesens machte: Eine „sowjetische Nation“ gab es in der Staatsideologie nicht, es war lediglich vom „Sowjetvolk“ die Rede, innerhalb dessen verschiedene Nationen existierten. Auch war die russische Nation zwar die faktisch dominierende, nicht aber die nominelle Titularnation der Sowjetunion, die sich – anders als das ethnisch noch heterogenere Zarenreich – formal nicht als genuin russischer Staat verstand (*Brubaker* 1996: 28f.). Damit einher ging teilweise auch eine explizite Förderung der kulturellen Eigenheiten substaatlicher Nationalitäten (ebd.: 29; vgl. auch *Roeder* 1991), auch wenn die sowjetische Führung nicht vor dem Einsatz brutalster Mittel gegen spezifische ethnische Gruppen zurückscheute, wenn man in diesen eine Bedrohung für den eigenen Herrschaftsanspruch sah (*Beyme* 1964: 114ff.).

Somit war die föderale Struktur der Sowjetunion wie auch Jugoslawiens und der Tschechoslowakei geeignet, substaatliche nationale Identitäten zu fördern und letztlich den Nährboden für regionalen Nationalismus zu bereiten (*Bunce* 2004: 432–434). Ihre Existenzberechtigung bezogen die Gesamtstaaten weniger aus ethnisch-kulturellen Gemeinsamkeiten, sondern aus der kommunistischen Ideologie. Die Sowjetunion – und analog, mit spezifischen Besonderheiten, die Tschechoslowakei und Jugoslawien – legitimierte sich weniger als Nationalstaat, sondern vielmehr durch die kommunistische Ideologie, deren Garant die Partei war, die zugleich die Zentralisierung der politischen Macht sicherstellte.

Unter diesem ideologisch-zentralistischen Dach war dennoch Platz für die benannten eigenständigen kulturellen Identitäten der „Völker“ der Sowjetunion. Zudem bestanden in den Sowjetrepubliken staatliche Institutionen, die nur solange nicht eigenständig agieren konnten, wie die Herrschaft der Partei Bestand hatte. So lag es nahe, dass deren Wegfall auch den Fortbestand des Föderalstaates in Frage stellen könnte. Als es im Zuge des großen politischen Umbruchs 1989/90 tatsächlich dazu kam, waren die wesentlichen Voraussetzung für eine Auflösung der Union bereits gegeben: Es gab in den Gliedstaaten funktionsfähige politische Institutionen mit ausreichend Ressourcen an Finanzen und Staatsgewalt, und es gab klar definierte Grenzen zwischen den Gliedstaaten: Im Ergebnis zerfielen Anfang der 1990er Jahre alle drei Föderalstaaten der vormaligen kommunistischen Sphäre entlang der Grenzen ihrer bisherigen Gliedstaaten (vgl. auch *Beyme* 2001: 96ff.). Das ebenfalls multiethnische, aber unitarisch organisierte Rumänien blieb hingegen bestehen, ebenso wenig kam es zu einer Separation der mehrheitlich ungarisch besiedelten Teile der Slowakei. Zwar können im Rahmen dieser Studie keine belastbaren Aussagen zu den Ursachen des Zerfalls bzw. Fortbestands dieser Staaten getroffen werden, doch können die Ergebnisse des Umbruchs im ehemaligen Ostblock – Zerfall *aller* Föderalstaaten entlang der Gliedstaatlichen Grenzen vs. Fortbestand der Einheitsstaaten auch bei vorliegender ethnisch-kultureller Heterogenität – durchaus die weit verbreitete Annahme, föderale Arrangements seien ein taugliches Mittel zur Akkomodierung ethnisch-nationaler Konflikte, in Frage stellen, so dass es sich lohnt, ihre Gültigkeit auch für andere Kontexte vertieft zu untersuchen.

4.2 Der Zerfall von Föderalstaaten: eine Besonderheit des Ostblocks?

Das Auseinanderbrechen der drei genannten Föderalstaaten im Zuge der politischen Umwälzungen im vormaligen Ostblock mag zunächst als Besonderheit kommunistisch-

diktatorischer Regime erscheinen. Gerade aus dem Bereich der westlichen Demokratien ist – sieht man einmal vom gänzlich anders gelagerten Fall der Entkolonialisierung ab – in der jüngeren Vergangenheit kein Fall der Auflösung eines Föderalstaates oder auch nur der Loslösung eines einzelnen Gliedstaates bekannt.³⁰ Mithin lässt sich einwenden, die mögliche zerfallsfördernde Wirkung föderaler Arrangements sei – so sie denn existiert – spezifisch für diktatorische Regime und lasse sich nicht auf Demokratien übertragen (vgl. *Bunce* 2004: 434–436). Andererseits sind in den letzten drei Jahrzehnten mehrere Staaten der westlich-demokratischen Welt – namentlich Belgien, Kanada, Spanien und das Vereinigte Königreich – derart unter Druck ethnisch-nationaler Konflikte geraten, dass eine Sezession bzw. Abspaltung ein durchaus realistisches Szenario darstellt. In all diesen Fällen handelt es sich entweder um Föderal- oder um regionalisierte Einheitsstaaten; stets liegen der Staatsorganisation föderale Arrangements zugrunde, deren territoriale Abgrenzung ethnisch-nationalen Kriterien folgt. Es lohnt sich also, nicht nur die Tragfähigkeit der Annahme „föderale Arrangements dämpfen regionalen Nationalismus ein“ zu überprüfen, sondern auch zu diskutieren, inwiefern sich aus der Erfahrung der Ostblockstaaten Schlüsse ziehen lassen, die auf westliche Demokratien übertragbar sind.

Unstrittig ist, dass die genannten westlichen Staaten – anders als formal die Sowjetunion – auf gesamtstaatlicher Ebene über eigene nationalstaatliche Traditionen verfügen, die freilich jeweils spezifische Züge trägt. In jedem Fall waren die „belgische Nation“, die „spanische Nation“ etc. zumindest zeitweise wirkungsmächtige Ideologeme, die im Zeitalter des Nationalstaates den jeweiligen Staat in seiner Existenz und Form legitimierten. Dennoch bergen föderale Arrangements die Gefahr einer nicht intendierten Stärkung des regionalen Nationalismus: So ist schon die Festlegung territorialer Grenzen regionaler Gebietskörperschaften geeignet, das Bewusstsein der „Andersartigkeit“ zu fördern; zudem scheint durch die amtlich sanktionierte Grenze genau festzustehen, welches Territorium die (Regional-)Nation beanspruchen kann. Für eine spätere Separation wird mithin eine „Sollbruchstelle“ eingerichtet. Zudem werden den Nationalisten durch den Zugriff auf die regionalen politischen Institutionen breite Möglichkeiten der Selbstdarstellung zur Verfügung gestellt. Dies ist von Fall zu Fall unterschiedlich ausgestaltet, doch sind es meist gerade

³⁰ Einschränkung hierzu ist jedoch anzumerken, dass die Auflösung der Tschechoslowakei 1993 zwar in unmittelbarer Nachwirkung der kommunistischen Ära, jedoch unter demokratischen Bedingungen erfolgte.

besonders bürgernahe öffentliche Aufgabenbereiche (Daseinsvorsorge, Verkehrspolitik, Bildung und Kultur etc.), die auf die regionale Ebene übertragen und damit u.U. in nationalistische Hände gegeben werden. Den Nationalisten wird so die Möglichkeit gegeben, sich als bürgerfreundliche Problemlöser darzustellen und zugleich ihre Symbolik (Flagge, Wappen etc.) im öffentlichen Raum und mit amtlicher Legitimation zu verbreiten, während der Zentralstaat in der Wahrnehmung durch die Bürger der Region immer mehr in die Ferne rückt und fremd wird. Besonders bedeutsam ist dabei die häufig praktizierte Übertragung des Bildungswesens in die regionale Verantwortung: Lehrinhalte, Lehrerausbildung, Schulbücher etc. können gerade in den ideologisch sensiblen Fächern (Geschichte, Sprachen etc.) so gestaltet werden, dass sich im Bewusstsein der nachwachsenden Generationen ein nationalistischer *common sense* herausbildet (vgl. Martiniello 1995: 135).

Hinzukommt, dass föderale Arrangements auch die institutionellen Voraussetzungen für eine mögliche Separation liefern: Die regionalen Gebietskörperschaften verfügen über funktionsfähige Institutionen politischer Führung und öffentlicher Verwaltung, finanzielle Ressourcen, Zugriff auf die kommunalen Verwaltungen und teils auch bewaffnete Sicherheitskräfte. All dies lässt sich im Fall einer Separation relativ einfach in den Dienst des unabhängig werdenden Staates stellen, der so von Anfang an über ein ausdifferenziertes System staatlicher Institutionen verfügt. Der Zentralstaat dagegen ist in einem Territorium, in dem er wesentliche Aufgaben an eine regionale Gebietskörperschaft abgetreten hat, gleichsam „amputiert“ und so bei der Abwehr der Separationsbestrebungen stark behindert. Eine Separation aus einem zentralisierten Einheitsstaat heraus wäre hingegen vor das Problem gestellt, selbst grundlegende staatliche Institutionen erst quasi aus dem Nichts erschaffen zu müssen; hingegen verfügte in diesem Fall der Zentralstaat über das vollständige Arsenal staatlicher Machtressourcen, um die Separationsbestrebungen abzuwehren.

So ist zusammenfassend einerseits festzuhalten, dass die Erkenntnisse aus dem Schicksal der Ostblockstaaten zwar kaum direkt auf westliche Demokratien übertragen werden können, sie aber doch zumindest geeignet sind, die Selbstverständlichkeit zu hinterfragen, mit der die Annahme, föderale Arrangements würden Konflikte akkommodieren, häufig vorgetragen wird. Andererseits lässt sich durchaus argumentieren, dass unter den Bedingungen westlicher Demokratie zentrifugale (und damit potenziell separationsbegünstigende) Auswirkungen föderaler Arrangements noch wesentlich stärker zum Tragen kommen können: So schlägt sich die formalrechtliche Dezentralisierung in aller Regel auch in der Verfassungswirklichkeit nieder, können separatistische Bewegungen offen agieren

und – entsprechende Unterstützung in der Bevölkerung vorausgesetzt – regionale Wahlen gewinnen und damit die Kontrolle über die entsprechenden Institutionen (Verwaltung, Bildungswesen, Polizei) gewinnen und sie in ihrem Sinne nutzen. Inwieweit die akkommodierenden Wirkungen föderaler Arrangements dies ausgleichen können, soll im Folgenden empirisch untersucht werden.

5 Methodisches Vorgehen

5.1 Untersuchungsdesign und Fallauswahl

Die vorliegende Studie untersucht die Auswirkungen institutioneller Regelungen auf politische Konflikte, namentlich föderaler Arrangements auf Konflikte zwischen etablierten Staaten und regionalnationalistischen Bewegungen. Mithin bilden die föderalen Arrangements die unabhängige, die Konflikte die abhängige Variable der Untersuchung. Die daneben zu berücksichtigenden Kontextvariablen wurden bereits in Kap. 2. diskutiert, es sind dies im Wesentlichen der Regimetyyp, die supranationale Einbindung des Staates, die Homogenität bzw. Heterogenität der regionalen Bevölkerungsstruktur, das Nationalitätsverständnis und die sozioökonomischen Disparitäten.

Auch diese Studie ist mit dem gleichsam klassischen Problem der vergleichenden politischen Systemlehre, insbesondere der vergleichenden Föderalismusforschung, konfrontiert: *many variables, small N*. Der Einsatz quantitativ-statistischer Methoden scheidet daher aus. Diese beruhen ja gerade darauf, den Einfluss möglicher Kontextfaktoren auf die abhängige Variable durch eine hohe Fallzahl und somit breite Streuung der unterschiedlichen Ausprägungen der Kontextfaktoren zu minimieren (vgl. *Kromrey 2004: 942*). Von Konflikten mit regionalnationalistischen Bewegungen sind unter den etablierten westlichen Demokratien jedoch nur Belgien, Frankreich, Italien, Kanada, Spanien und das Vereinigte Königreich überhaupt betroffen. Selbst wenn man die verschiedenen Nationalismen innerhalb eines Staates als je eigene Fälle auffasst – wie dies auch in der vorliegenden Studie geschieht –, kommt man auch bei großzügiger Zählung gerade einmal auf ein gutes Dutzend Fälle: deutlich zu wenig, um aus statistischen Operationen analytische Schlüsse ziehen zu können.

Stattdessen bietet es sich an, sich der qualitativ-vergleichenden Methode zu bedienen; diese sucht analytische Schlüsse dadurch möglich zu machen, dass zwar nur wenige Fälle untersucht werden, diese aber im Hinblick auf die Ausprägung von operativen (d.h. abhängigen und unabhängigen) und Kontextvariablen so auszuwählen sind, dass empirische Beziehungen zwischen unabhängiger und abhängiger Variable verlässlich extrapoliert werden können (*Lijphart 1971, 1975; Nohlen 2004b*). Hierbei stehen grundsätzlich die Konkordanz- und die Differenzmethode zur Auswahl. Erstgenannte versucht, den empirischen Zusammenhang dadurch nachzuweisen, dass sich zwischen den Fällen Konkordanzen bei

den operativen Variablen trotz heterogener Kontextfaktoren nachweisen lassen. Entsprechend sind die Fälle insbesondere danach auszuwählen, dass die Kontextvariablen möglichst unterschiedlich ausgeprägt sind (*most dissimilar systems design*). Wenn trotz Heterogenität aller zu berücksichtigenden Kontextfaktoren eine spezifische Ausprägung der unabhängigen Variable in jedem Fall mit derselben Ausprägung der abhängigen Variable einhergeht, kann man von einem Zusammenhang sprechen.

Die Differenzmethode geht den entgegengesetzten Weg: Hier werden die Fälle so ausgewählt, dass die Kontextvariablen möglichst homogen ausgeprägt sind (*most similar systems design*), die unabhängige Variable dagegen möglichst unterschiedlich. Lässt sich nun trotz der homogenen Kontexte jeder der unterschiedlichen Ausprägungen der unabhängigen Variable eine spezifische Ausprägung der abhängigen Variable zuordnen, ist ebenfalls ein Zusammenhang zwischen den Variablen nachgewiesen.

Beide Varianten weisen Vor- und Nachteile auf. So ist gerade bei international vergleichenden Studien eine Fallauswahl mit entsprechend dem Untersuchungsdesign homogenen Kontexten außerordentlich schwer, wenn nicht gar häufig unmöglich. Vor diesem Hintergrund empfiehlt etwa *Lijphart* (1971: 688ff.), geographisch benachbarte Staaten zu untersuchen oder Vergleiche innerhalb eines Staates anzustellen, entweder diachron oder mit regionalen Einheiten als Vergleichsfällen (vgl. zur letztgenannten Option auch (*Linz/de Miguel* 1966)). All dies lässt sich in institutionenbezogenen vergleichenden Arbeiten jedoch nur schwer realisieren, so dass häufig dennoch auf die Konkordanzmethode ausgewichen wird, die ihrerseits spezifische Probleme mit sich bringt. So verweist *Nohlen* (2004a: 439) darauf, dass die Konzentration auf übereinstimmende operative Variablen dazu führe, dass „mögliche Ursachen, deren Ausprägung in den ausgewählten Fällen unterschiedlich ist, dem nicht untersuchten Kontext zugeordnet“ werden. Aus diesem Grund sei die Konkordanzmethode eher für die Hypothesenbildung als für die Prüfung von Theorien geeignet.

Unabhängig davon, welche der beiden Varianten der Vergleichenden Methode man wählt, wird sich ein ideales Forschungsdesign kaum je realisieren lassen. Auch die Vergleichende Methode ist von dem bereits benannten *many variables, small N*-Problem betroffen, das sich auch dieser Untersuchung stellt. Während die potenziell relevanten Variablen ein knappes Dutzend ausmachen, ist – wie benannt – die Grundgesamtheit möglicher Fälle kaum höher. Da es hier jedoch nicht um die Hypothesenbildung, sondern um die Prüfung bzw. den Versuch der Widerlegung einer Hypothese geht – politische Autonomie sei ein

geeignetes Mittel zur Eindämmung regionalen Nationalismus –, wird in dieser Studie der Versuch unternommen, so weit als möglich der *Differenzmethode* zu folgen. Für die spezifische Untersuchung werden drei Fälle ausgewählt: die nationalistischen Bewegungen in den spanischen Regionen *Baskenland* und *Katalonien* sowie im belgischen *Flandern*.

Es werden also nicht die Staaten (Spanien bzw. Belgien) als Fälle operationalisiert, sondern die einzelnen nationalistischen Bewegungen und die durch diese geprägten Konflikte. Dies hat im Wesentlichen zwei Gründe: Zum einen sind auch innerhalb eines gesamtstaatlichen Kontexts die jeweiligen nationalistischen Bewegungen und die aus ihnen resultierenden Konflikt- und Problemlagen ebenso wie die zentralstaatlichen Reaktionen keinesfalls gleichzusetzen, sondern jeweils spezifisch ausgeprägt. So sind bei den beiden spanischen Fällen, wie weiter unten noch im Einzelnen zu zeigen sein wird, schon die Nationalismen als solche unterschiedlich: Während der baskische auf einem durchaus abstammungsorientierten Nationalitätsverständnis beruht, ist der katalanische wesentlich stärker bekenntnisorientiert. Vor allem aber unterscheiden sich sowohl die Konfliktintensität als auch die staatliche Reaktion: Der baskische Konflikt wurde und wird (auch) unter Anwendung terroristischer Gewalt ausgetragen. In Katalonien hingegen kam nationalistische Gewalt nur sehr sporadisch vor und erreichte nie auch nur annähernd das baskische Ausmaß, spätestens seit Beginn der 1990er Jahre gibt es keine nennenswerte vom katalanischen Nationalismus ausgehende Gewalt. Was die zentralstaatliche institutionenpolitische Reaktion anbelangt, lassen sich ebenfalls erhebliche Unterschiede feststellen: die Autonomie des Baskenlandes geht, insbesondere mit Blick auf die Finanzordnung, deutlich weiter als die Kataloniens. Von daher rechtfertigt es sich, den katalanischen und den baskischen Konflikt als jeweils eigene Fälle zu behandeln.³¹

Zudem sind bei der Operationalisierung und Untersuchung mehrerer Fälle innerhalb eines Staates die Kontextvariablen meist tatsächlich – wie von der Differenzmethode gefordert – relativ homogen (*Lijphart* 1971: 689). Die Fälle sind in der Regel durch das gleiche politische System und die gleiche Rechtsordnung geprägt und haben eine gemeinsame Geschichte. Ähnliches gilt zumeist für die wesentlichen sozio-ökonomischen Makrovariablen. Im konkreten Fall Kataloniens und des Baskenlandes trifft letzteres in besonderer Weise zu,

³¹ Ähnlich ließe sich im Übrigen auch beispielsweise im Vereinigten Königreich zwischen dem nordirischen und dem schottischen Fall differenzieren oder in Frankreich zwischen Korsika und der Bretagne.

da beide Regionen seit jeher zu den wirtschaftlich fortschrittlichsten des Landes zählen. Sie erfuhren als erste eine Industrialisierung und weisen auch heute ein deutlich über dem Landesdurchschnitt liegendes Bruttoinlandsprodukt auf. Vor dem Hintergrund dieser Konstellation – relativ homogene Kontexte, Heterogenität bei den hier zu untersuchenden operativen Variablen der Institutionenpolitik und der Konfliktintensität – bieten sich die beiden Fälle für eine Untersuchung nach der Differenzmethode geradezu an.

Als dritter Fall wird der flämische Nationalismus herangezogen, der eine Aufteilung Belgiens bzw. eine Loslösung des niederländischsprachigen Nordens und die Schaffung eines unabhängigen Staates Flandern anstrebt. Nun mag eingewendet werden, dass es sich nicht nur in Analogie zu den beiden spanischen Fällen, sondern gerade auch angesichts der Dualität des innerbelgischen Konflikts besonders anböte, auch die wallonische Bewegung als weiteren Fall heranzuziehen. Dagegen spricht jedoch, dass diese kaum als im Sinne der hier verwendeten Definition als regionalnationalistisch, i.e. die Schaffung eines unabhängigen wallonischen Staates anstrebend, gekennzeichnet werden kann. Vielmehr war die wallonische Bewegung auch und gerade in ihrer Blütezeit Mitte des 20. Jahrhunderts im Kern stets eine regionalistische, die nach regionaler Selbstverwaltung für Wallonien strebte, um angesichts der flämischen Forderungen ihre Interessen innerhalb des belgischen Staates besser vertreten und wahrnehmen zu können (*Delforge 2005*). Forderungen nach wallonischer Unabhängigkeit blieben ebenso wie der einen Anschluss an Frankreich anstrebende Rattachismus stets marginal. Hinzu kommt, dass mit den aufeinander folgenden Verfassungsreformen die Forderungen nach wallonischer Selbstverwaltung längst erfüllt sind und sich für die Gegenwart kaum mehr von einer wallonischen Bewegung sprechen lässt. Die frankophonen Parteien in Belgien – genuin wallonische, d.h. ohne die frankophonen Brüsseler, gibt es in den Parlamenten nicht mehr – konzentrieren sich inzwischen auf die Abwehr flämischer Forderungen nach weiterer Dezentralisierung. Sie befürchten mit diesen einhergehende Nachteile für Wallonien und Brüssel sowie die frankophonen Belgier insgesamt und sehen sie als Schritte hin zur Teilung Belgiens. Somit tritt die wallonische bzw. die frankophone Seite in Belgien gerade nicht als regionalnationalistische Bewegung auf, sondern als Verteidigerin der Integrität Belgiens.³² Als Fall für diese Untersuchung taugt

³² Dies soll keinesfalls eine normative Wertung implizieren, sondern lediglich das empirische Faktum herausstellen, dass die territoriale Integrität Belgiens nur von Seiten des flämischen Nationalismus in Frage

mithin nur der Konflikt zwischen dem belgischen Staat und dem nach Unabhängigkeit strebenden flämischen Nationalismus.

Bevor im Einzelnen auf die Eignung der drei benannten Fälle im Sinne der Differenzmethode eingegangen wird, sollte noch in knappen Zügen dargelegt werden, warum andere auf den ersten Blick ebenfalls geeignet erscheinende Fälle nicht in die Untersuchung einbezogen werden. Das betrifft konkret die bereits mehrfach erwähnten diversen nationalistischen Bewegungen innerhalb der Staaten Kanada, Vereinigtes Königreich, Frankreich und Italien. Auf eine Berücksichtigung der Fälle aus den beiden erstgenannten Staaten wurde schon deshalb verzichtet, da diese nicht dem durch das römische Recht geprägten kontinentaleuropäischen, sondern dem angelsächsischen Rechtskreis des *common law* angehören. Aus dieser Differenz ergeben sich gravierende Unterschiede nicht nur im Rechtsdenken, sondern auch in der Struktur von Staat und Verwaltung (vgl. *Wiedmann* 1996), die die Kontextvariablen des Untersuchungsdesigns, die ja gerade möglichst homogen sein sollen, stark diversifiziert hätten – beispielhaft sei nur auf das Fehlen einer kodifizierten Verfassung im Vereinigten Königreich verwiesen. Hingegen würde sich dieses Problem bei Fällen aus Frankreich und Italien nicht stellen, doch hatten die dortigen Konflikte mit Ausnahme des Falls Südtirol nie eine Intensität, die derjenigen der hier untersuchten vergleichbar wäre. Eine Sezession war dort weder vor noch nach der Einleitung politischer Dezentralisierungsmaßnahmen je ein realistisches Szenario. Der Konflikt in Südtirol schließlich ist, anders als die in diese Studie einbezogenen, stark dadurch geprägt, dass es der nationalistischen Bewegung nicht um die Schaffung eines eigenen unabhängigen Staates geht, sondern um die Vereinigung mit einem anderen bereits bestehenden Staat (Österreich) – es handelt sich also, nach *Hechters* Typologie (s.o. Kap. 2) um einen Fall des *irredentist nationalism*. Auch der Einbezug dieses Falls würde also die Kontextvariablen weniger homogen werden lassen und wäre einer Untersuchung nach der Differenzmethode abträglich.

Nimmt man nun für die einzubeziehenden Fälle die in Kap. 2. aufgeführten Kontextvariablen in den Blick, so ergibt sich tatsächlich eine erstaunliche Homogenität der drei

gestellt wird. Inwiefern die frankophonen Vorstellungen vom belgischen Staat sich gegen legitime flämische Interessen richten, wäre gesondert zu diskutieren, ist aber nicht Gegenstand dieser Studie.

Fälle.³³ Dies beginnt schon damit, dass hinsichtlich der *traditionellen vertikalen Staatsorganisation* sowohl Belgien als auch Spanien, wie bereits angeführt, dem französischen unitarischen Modell folgen, das gelegentlich auch als „napoleonisch“ bezeichnet wird: Belgien aufgrund seiner 20 Jahre währenden Zugehörigkeit als integraler Bestandteil des französischen Staatsgebiets (1794–1814), Spanien dadurch, dass es spätestens seit dem Ende des Erbfolgekrieges 1714 und der damit einhergehenden Herrschaft der Bourbonen politisch, wirtschaftlich und kulturell unter andauerndem französischen Einfluss stand, über alle Regimewechsel beiderseits der Pyrenäen hinweg. So wiesen ab dem 19. Jahrhundert beide Länder eine stark zentralisierte Struktur und eine Gliederung in Provinzen als territoriale Verwaltungseinheiten mit einem durch die Zentralregierung ernannten Beamten an der Spitze auf. Anzumerken bleibt hier allerdings mit Blick auf den baskischen Fall eine gewisse Besonderheit, die ihn nicht nur vom flämischen, sondern auch vom katalanischen Fall unterscheidet: Während die tradierten Selbstverwaltungsrechte, die *fueros*, für Katalonien in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts abgeschafft wurden, wurden sie im Baskenland bis 1876 beibehalten (Mees 2003: 47). Dem korrespondierte, dass im Baskenland die Provinzgrenzen nicht wie in Frankreich, in Belgien oder im übrigen Spanien mehr oder weniger willkürlich gezogen wurden, sondern den sogenannten „historischen Territorien“ (*territorios históricos*) entsprachen, die die traditionellen Subjekte der *fueros* waren: Álava (bask. *Araba*), Guipúzcoa (*Gipuzkoa*), Navarra (*Nafarroa*)³⁴ und Vizcaya (*Bizkaia*). Auch nach der Abschaffung der *fueros* 1876 blieb es bei einer Sonderstellung der baskischen Provinzen insofern, als ihnen eine weitgehende Steuerhoheit zugestanden wurde, auf die gesondert noch einzugehen sein wird. Nach dem Bürgerkrieg von 1936 bis 1939 wurde diese für die beiden Provinzen, die sich der republikanischen Seite angeschlossen hatten – Guipúzcoa und Vizcaya –, durch General *Franco* abgeschafft. Somit war ab diesem Zeitpunkt ein wesentlicher Teil des Baskenlandes vollständig in die unitarisch-zentralisierte Staatsstruktur einbezogen. Letztlich bewegen sich alle drei Fälle in einem unitarisch-zentralisierten Kontext, in dem der Zentralstaat erst spät und nur in Reaktion auf einen er-

³³ Auf die im Folgenden mit Blick auf die Kontextvariablen angeführten empirischen Fakten wird in den Fallstudien jeweils ausführlich eingegangen. Vor diesem Hintergrund wird in diesem Kapitel auf Einzelbelege weitgehend verzichtet.

³⁴ Navarra nahm und nimmt aufgrund seiner ausgeprägten eigenen Identität eine Sonderstellung unter den baskischen Territorien/Provinzen ein. So ist es nicht Teil der Autonomen Gemeinschaft Baskenland, sondern bildet eine eigene Gemeinschaft. Siehe vertiefend hierzu Kap. 6.

stärkten regionalen Nationalismus bereit war, dezentralen Einheiten politische Autonomie zu gewähren.

Der *Regimetyp* mag nun zunächst eine Heterogenität zwischen den spanischen und dem belgischen Fall nahelegen, war doch Belgien seit seiner Unabhängigkeit 1830 ein konstitutioneller Rechtsstaat mit parlamentarischer Regierung, in der 1919 das allgemeine gleiche Männerwahlrecht eingeführt wurde (*Erbe* 1993: 285). Spanien hingegen erlebte eine späte und zögerliche Demokratisierung, die durch Diktaturen in den 1920er Jahren unter General *Primo de Rivera* und vor allem von 1936/39 bis 1975 unter General *Franco* jeweils wieder abgeschafft wurde. Erst 1978 gab sich das Land erneut eine bis heute gültige demokratische Verfassung. Blickt man jedoch auf die hier interessierenden Prozesse der Wechselwirkung von institutioneller Reform und regionalem Nationalismus, so haben wir es im einschlägigen Untersuchungszeitraum (in Belgien mit Vorläufen seit den 1930er Jahren, der eigentliche Prozess seit den 1960er Jahren; in Spanien seit Ende der 1970er Jahre) mit demokratischen Rechtsstaaten zu tun. Zwar ist durchaus zu beachten, dass in Spanien die Dezentralisierung und die Demokratisierung zumindest anfangs parallel ablaufende Prozesse waren. Doch worauf es hier vor allem ankommt, ist, dass in beiden Staaten den Nationalisten die friedliche Artikulation ihrer Interessen möglich war und ist, hingegen dem Staat das Mittel der gewaltsamen Repression nicht – oder nur um den Preis massiver nachteiliger Konsequenzen für die eigene Legitimität und Stabilität – zur Verfügung steht. Der Konflikt und die institutionenpolitische Reaktion einer politischen Dezentralisierung finden in allen drei Fällen unter demokratischen Rahmenbedingungen statt.

Homogenität zwischen den Fällen findet sich ebenfalls mit Blick auf die *supranationale Einbindung*: Belgien ist Gründungsmitglied der Europäischen Gemeinschaften und somit seit den 1950er Jahren in supranationale Strukturen eingebunden – mithin für den wesentlichen Teil des Untersuchungszeitraums, und gerade in den späteren Phasen zunehmender „Nationalisierung“³⁵ des ursprünglichen Sprachenstreits in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. In Spanien stellt sich die Situation etwas differenzierter dar: Das Land trat erst 1986 den Europäischen Gemeinschaften bei. Somit verlief ein erheblicher Teil der hier

³⁵ „Nationalisierung“ meint in diesem Kontext, dass ein Konflikt, in dem ursprünglich die bestehenden staatlichen Grenzen gar nicht in Frage gestellt wurden, zunehmend eine nationale Komponente erhält und eine nationalistische Bewegung, die eine Loslösung „ihres“ Gebietes vom Gesamtstaat anstrebt, zunehmende Bedeutung erhält.

für Katalonien und das Baskenland zu untersuchenden Entwicklungen noch zu einer Zeit, als der spanische Staat noch nicht in eine supranationale Organisation eingebunden war. Dies lässt sich jedoch insofern verschmerzen, als es in allen drei Fällen nicht um eine abgeschlossene Entwicklung geht, sondern um einen Prozess mit auf absehbare Zeit offenem Ende, der auch in den spanischen Fällen seit mehr als zwei Jahrzehnten unter den Voraussetzungen supranationaler Einbindung des Gesamtstaates verläuft.

Komplexer steht es mit der Frage der *regionalen Bevölkerungsstruktur*. Für die beiden spanischen Fälle lässt sich hier jeweils ein hohes Maß an Heterogenität feststellen. Aufgrund der jahrhundertelangen Zugehörigkeit zum spanischen Staat und der damit einhergehenden politisch-administrativen wie kulturellen Überformung sind die Grenzen zwischen den nationalen Identitäten zunehmend verwischt. Es gibt also weder in Katalonien noch im Baskenland eine klare Abgrenzung zwischen „ethnischen Katalanen“ bzw. „ethnischen Basken“ einerseits und „ethnischen Spaniern“ andererseits, sondern eine breite Skala von Graustufen. Zwar gibt es in den Regionen an beiden Extremen der Skala durchaus relevante Bevölkerungsteile, die sich entweder als „ausschließlich katalanisch“ bzw. „ausschließlich baskisch“ (und damit jedes spanische Element ablehnend) oder umgekehrt „ausschließlich spanisch“ ansehen, doch überwiegen die Zwischenstufen des „sowohl als auch“ und des „eher baskisch (bzw. katalanisch) als spanisch“ und umgekehrt. Hinzu kommt die Tatsache, dass beide Regionen aufgrund ihrer wirtschaftlichen Prosperität und des damit einhergehenden Bedarfs an Arbeitskräften insbesondere in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, aber auch davor und danach, einen starken Zufluss von Migranten aus anderen, rein spanischsprachigen Landesteilen erfuhren – in den letzten Jahrzehnten im Übrigen auch aus den spanischsprachigen Ländern Lateinamerikas. Diese neue hinzugekommene regionale Bevölkerung nahm und nimmt die regionale Identität und Sprache nicht oder nur sehr zögerlich an; vielmehr überwiegt bei vielen das Bewusstsein, sich ja weiterhin „in Spanien“ zu befinden. Eine Identifikation mit den Vorstellungen und Zielen des katalanischen bzw. baskischen Nationalismus erfolgt bei der zugewanderten Bevölkerung in den seltensten Fällen. Mithin haben wir es sowohl im katalanischen als auch im baskischen Fall mit einer äußerst heterogenen Bevölkerungsstruktur zu tun: erhebliche Bevölkerungsteile identifizieren sich jeweils nicht mit der regionalen „Titulnation“ und sind schon aus diesem Grund dem entsprechenden Nationalismus gegenüber zu einer ablehnenden Haltung geneigt.

Für den flämischen Fall stellt sich die Situation etwas anders dar. Noch in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts war die Sprache der gesellschaftlichen Elite in ganz Belgien (und damit auch in Flandern) das Französische. Dies änderte sich jedoch im weiteren Zeitverlauf; ein französischsprachiges Groß- bzw. Bildungsbürgertum existiert in Flandern heute nicht mehr. Durch die konsequente Durchsetzung des Prinzips der territorialen Einsprachigkeit haben zudem binnenmigratorische Bewegungen zwischen den Sprachgebieten ein außerordentlich geringes Ausmaß und sind die Sprachgrenze überschreitende Ehen zur seltenen Ausnahme geworden. Mithin ist die autochthone³⁶ Bevölkerung Flanderns seit Jahrzehnten einheitlich niederländischsprachig und sieht sich selbst als „flämisch“. Dies betrifft jedoch nicht den Großraum Brüssel. Dessen Kern bildet zwar im föderalisierten Belgien eine eigenständige Region, wird jedoch von den flämischen Nationalisten als schon aus historischen Gründen „flämisches“ Gebiet betrachtet, die Stadt Brüssel selbst als natürliche Hauptstadt eines unabhängigen Flanderns. Zwar lag Brüssel ursprünglich in der Tat nördlich der germanisch-romanischen Sprachgrenze, doch führte seine jahrhundertlang ausgeübte Funktion als politisch-administratives Zentrum der Region unter unterschiedlichen Herrschaften dazu, dass die Kultur- und Verwaltungssprache Französisch hier wesentlich stärker die Gesellschaft durchdrang als in anderen flämischen Städten. In der Folge nahmen breite Teile der Bevölkerung diese Sprache auch für den alltäglichen Gebrauch an, so dass die einheimische Bevölkerung des Großraums Brüssel heute zu etwa 80 % französischsprachig ist. An diesem Bevölkerungsteil ging auch die Entwicklung einer regionalen bzw. nationalen flämischen Identität vorbei, sie betrachten sich als „frankophone Brüsseler“ (und damit im Übrigen auch nicht als Wallonen). Somit ist auch die Bevölkerung des vom flämischen Nationalismus beanspruchten Territoriums keineswegs so homogen, wie es auf den ersten Blick scheinen mag. Im Unterschied zu den beiden spanischen Fällen ist die Heterogenität jedoch geographisch auf den Raum Brüssel begrenzt. Daraus resultiert zum einen das grundsätzliche Problem, wie im Fall einer hypothetischen Unabhängigkeit Flanderns mit Brüssel zu verfahren wäre, zum anderen spezifische Konflikte mit Blick auf die andauernde territoriale Ausdehnung des Großraums Brüssel und damit der französischen

³⁶ Gesondert zu diskutieren wäre die Situation der insbesondere aus dem Maghreb und dem (ehemals belgischen) Kongo stammendem Immigranten, die aus ihren Herkunftsländern in aller Regel Kenntnisse des Französischen, nicht aber des Niederländischen mitbringen. Dies führt jedoch in erster Linie zu den auch aus anderen Kontexten bekannten Integrationsproblematiken (vgl. *Martiniello* 1995); in den belgischen Nationalitätenkonflikt greifen die Immigranten und ihre politischen Vertreter in aller Regel nicht ein.

Sprache auf der flämischen Region zugehörige Umlandgemeinden – ein Prozess, der durch Bevölkerungswachstum und den in westlichen Großstädten allgemeinen Trend der Stadtbewohner zum Umzug „ins Grüne“ erklärbar ist.

Blickt man auf das mit den jeweiligen Nationalismen verbundene *Nationalitätsverständnis*, lassen sich keine eindeutigen Aussagen treffen, was schon durch die oben in Kap. 2. diskutierte schwere Fassbarkeit und theoretische Problematik dieser Variable zu erklären ist. Versucht man es dennoch, so ergeben sich durchaus spezifische Unterschiede zwischen den Fällen. So ist der katalanische Nationalismus bestrebt, sich als besonders integrativ darzustellen und nach französischem Vorbild für die Qualifizierung einer Person als „Katalane“ vor allem die Kenntnis der Sprache und das Bekenntnis zur „katalanischen Nation“ zu verlangen und abstammungsorientierte Kategorien außer Acht zu lassen. Diese hingegen spielen im baskischen Nationalismus eine deutlich stärkere Rolle, entsprechend ist dieser weniger bereit, das „baskische Volk“ als auch für Einwanderer offene Gemeinschaft anzusehen (Waldmann 1990: 38). Hinzu kommt die Tatsache, dass die baskische Sprache nicht zur indogermanischen Sprachfamilie gehört und somit für spanische Muttersprachler wesentlich schwieriger zu erlernen ist als das Katalanische, das wie das Spanische zu den romanischen Sprachen zählt.

Der flämische Fall wiederum unterscheidet sich in dieser Hinsicht von den beiden spanischen Fällen schon dadurch, dass die Konstruktion einer „flämischen Nation“ oder eines „flämischen Volks“ eine Geburt des 19. Jahrhunderts ist, wohingegen Katalanen und Basken auf ungebrochene Kontinuitäten seit dem Mittelalter bzw. im Fall der Basken sogar seit der Antike zurückblicken können. Zudem war Flandern wie erwähnt jahrhundertlang zweisprachig mit Französisch als Bildungs- und Verwaltungssprache einerseits und niederfränkischen („flämischen“) Dialekten als Umgangssprache der breiten Bevölkerung andererseits. Schon aus diesem Grund können abstammungsorientierte Kategorien in diesem Fall kaum greifen, außerdem war die Sprachgrenze in dem ohnehin relativ kleinen Gebiet der südlichen Niederlande vor der Einteilung Belgiens in Sprachgebiete und der Festlegung der territorialen Einsprachigkeit 1932 nie eine politische bzw. administrative Grenze, vielmehr bestand ein enger sozialer Kontakt und eine hohe Mobilität zwischen den (heutigen) Landesteilen. Hieraus resultiert unter anderem der Effekt, dass in Belgien ein Familienname niederländischen oder französischen Ursprungs keineswegs ein zuverlässiger Indikator für die Zugehörigkeit einer Person zu der betreffenden Sprachgruppe ist. Letztlich wäre also jeder Versuch, die Zugehörigkeit zum „flämischen Volk“ über die Abstammung zu definie-

ren, zum Scheitern verurteilt.³⁷ Mithin ist die Sprache das zentrale, wenn nicht einzige Kriterium zur Abgrenzung der Flamen von den übrigen Belgiern. Somit lässt sich für diesen Aspekt unter der Voraussetzung der benannten theoretischen Einschränkung eher eine Homogenität zwischen den Fällen Katalonien und Flandern feststellen, wohingegen der baskische Fall anders ausgeprägt ist.

Als letzte Kontextvariable wäre nun die *sozioökonomische Stellung* der von den Nationalisten beanspruchten Region im Vergleich zu den übrigen Landesteilen zu betrachten. Hier lässt sich wiederum eine große Homogenität zwischen den Fällen feststellen. So war Spanien bis weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts hinein ein im Vergleich zum übrigen West- und Mitteleuropa ökonomisch rückständiges Land. Der lange Zeit aus den überseeischen Kolonien bezogene Reichtum kam nur einer kleinen Oberschicht zugute, die ihn zudem nicht für eine ökonomische Modernisierung des Landes nutzte. In diesem Kontext waren Katalonien (mit einem Schwerpunkt auf der Textilindustrie) und das Baskenland (in dem vor allem die Schwerindustrie dominierte) die ersten Regionen, die eine – wenn auch im europäischen Vergleich späte – Industrialisierung erfuhren. Bis heute sind beide Regionen wichtige ökonomische Motoren des auch in dieser Hinsicht sehr heterogenen Landes; sie lagen und liegen beim interregionalen Vergleich des Pro-Kopf-Einkommens in den vergangenen Jahrzehnten stets in der Spitzengruppe.

Mit Blick auf Flandern ist zwar die historische Entwicklung eine andere, die Situation in den für die Untersuchung relevanten Jahrzehnten jedoch sehr ähnlich. Im 19. Jahrhundert war das wallonische Industriegebiet eines der bedeutendsten Europas; es behielt bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts besonders im Bereich der Stahlindustrie seine führende Stellung bei. Flandern blieb hingegen wesentlich durch die Landwirtschaft geprägt und galt mithin als der ökonomisch rückständige Landesteil. Diese Konstellation änderte sich jedoch grundlegend in den 1960er Jahren, als der Niedergang der wallonischen Schwerindustrie zeitlich mit dem zunehmenden Erfolg Flanderns bei modernen Technologien und im

³⁷ Entsprechende Versuche gab es bei einer Minderheit der Bewegung in den 1930er und 40er Jahren; sie waren jedoch nach dem Zweiten Weltkrieg diskreditiert und spielten keine Rolle mehr. Inzwischen verbinden Teile des flämischen Nationalismus diesen mit einer gegen (vor allem aus dem arabischen Raum und aus Afrika stammende) Immigranten gerichteten Fremdenfeindlichkeit bzw. Rassismus. Die in diesem Kontext angewendeten abstammungsorientierten Kriterien taugen allerdings kaum dazu, die Flamen von den übrigen Belgiern abzugrenzen.

Dienstleistungssektor zusammenfiel. Während es Wallonien bis heute nicht gelungen ist, den damit einhergehenden Strukturwandel erfolgreich zu meistern, hielt der flämische Erfolg dauerhaft an. Somit ist Flandern seit den 1960er Jahren der wirtschaftlich deutlich stärkere und wohlhabendere der beiden Landesteile.

Zusammenfassend lässt sich mithin festhalten, dass mit Ausnahme des Nationalitätsverständnisses die zu untersuchenden Fälle bei den zu berücksichtigenden Kontextvariablen große Homogenität aufweisen. Einen zusammenfassenden Überblick gibt *Tabelle 5-1*.

Tabelle 5-1: Ausprägung der Kontextvariablen

Variable	Baskenland	Katalonien	Flandern
Traditionelle Staatsorganisation	<ul style="list-style-type: none"> • Unitarisch-zentralisiert • <i>Steuerautonomie der Provinzen, für Vizcaya und Guipúzcoa jedoch 1937 aufgehoben</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Unitarisch-zentralisiert 	<ul style="list-style-type: none"> • Unitarisch-zentralisiert
Regimetyp	<ul style="list-style-type: none"> • Demokratischer Rechtsstaat (<i>seit 1978</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Demokratischer Rechtsstaat (<i>seit 1978</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Demokratischer Rechtsstaat, allgemeines gleiches Männerwahlrecht seit 1919
Supranationale Einbindung	<ul style="list-style-type: none"> • EG-Mitglied (<i>seit 1986</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • EG-Mitglied (<i>seit 1986</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • EG-Gründungsmitglied
Regionale Bevölkerungsstruktur	<ul style="list-style-type: none"> • Heterogen 	<ul style="list-style-type: none"> • Heterogen 	<ul style="list-style-type: none"> • Heterogen im Großraum Brüssel • <i>Homogen im übrigen Territorium</i>
Nationalitätsverständnis	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Eher abstammungsorientiert</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Eher bekenntnisorientiert 	<ul style="list-style-type: none"> • Bekenntnisorientiert

Sozioökonomische Stellung der Region	<ul style="list-style-type: none"> • Wohlhabender und entwickelter als der Landesdurchschnitt 	<ul style="list-style-type: none"> • Wohlhabender und entwickelter als der Landesdurchschnitt 	<ul style="list-style-type: none"> • Wohlhabender und entwickelter als der Landesdurchschnitt <i>(seit den 1960er Jahren)</i>
---	--	--	--

Anmerkung: Abweichungen von der Homogenität der Kontextvariablen, die bei der Analyse besonderer Beachtung bedürfen, sind *kursiv* gesetzt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Wie aus *Tabelle 5-1* nochmals ersichtlich, sind die meisten Kontextvariablen im Großen und Ganzen homogen, weisen jedoch Abweichungen im Detail auf; lediglich bei der Variable des Nationalitätsverständnisses liegt eine grundlegende Abweichung des baskischen Falles vor. Für alle Abweichungen gilt jedoch, dass jeweils noch zwei Fälle homogen sind; zudem sind es jeweils unterschiedliche Fälle, die abweichen.

Tabelle 5-2: Kontextvariablen: abweichende Fälle

Variable	Abweichender Fall
Tradierte Staatsorganisation	Baskenland
Regimetyyp	Flandern
Supranationale Einbindung	Flandern
Regionale Bevölkerungsstruktur	Flandern
Nationalitätsverständnis	Baskenland
Sozioökonomische Stellung der Region	Flandern

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 5-2 macht deutlich, dass für zwei Variablen das Baskenland als abweichender Fall gelten kann, für vier Variablen Flandern. Hierbei ist jedoch zusätzlich in Rechnung zu stellen, dass die einzige starke Abweichung die Variable des Nationalitätsverständnisses betrifft und somit den baskischen Fall, wohingegen die übrigen Abweichungen relativ schwach ausgeprägt sind, so dass ein entscheidender, das Untersuchungsergebnis verzerrender Einfluss als unwahrscheinlich gelten kann. Insbesondere die den flämischen Fall

betreffende Abweichung bei der sozioökonomischen Stellung der Region ist außerordentlich schwach, da mit der Dezentralisierung des belgischen Staates erst begonnen wurde, nachdem sich die hier interessierenden innerbelgischen sozioökonomischen Disparitäten umgekehrt hatten und der Fall Flandern somit kongruent zu Katalonien und dem Baskenland liegt.

Methodisch entscheidend ist bei dieser Konstellation, dass eben nicht zwei völlig homogene Fälle einerseits und ein stark abweichender Fall andererseits vorliegen. Unter diesen Umständen wäre bei der Anwendung der Differenzmethode mit der Untersuchung dieses Abweichenden Falles keinerlei analytischer Ertrag verbunden, da die Differenzen hinsichtlich der abhängigen Variable sowohl durch die Unterschiede bei der unabhängigen Variable als auch durch jede der abweichenden Kontextvariablen hervorgerufen sein könnten. Da im hier vorliegenden Untersuchungsdesign die – ohnehin weitestgehend vergleichsweise schwachen – Abweichungen zwischen den Fällen sozusagen „über Kreuz“ liegen, ist es wesentlich einfacher, Differenzen bei den abhängigen Variablen eindeutig auf die unabhängige Variable zurückzuführen bzw. die Möglichkeit, die Erklärung könnte in einer der Kontextvariablen liegen, auf ihre theoretische und empirische Plausibilität zu prüfen. Dies aber wird in jedem Fall erforderlich sein, sowohl mit Blick auf die starke Abweichung bei der Variable „Nationalitätsverständnis“ als auch hinsichtlich der übrigen, eher schwachen Abweichungen bei den anderen Kontextvariablen.

Nimmt man nun die operativen Variablen selbst in den Blick, spricht ebenfalls einiges für die hier vorgenommene Fallauswahl: Dem ersten Anschein nach – vorbehaltlich der in den folgenden Kapiteln vorzunehmenden detaillierten Untersuchungen – ist die Konfliktintensität – die abhängige Variable der Untersuchung – im baskischen Fall am höchsten und im katalanischen am geringsten. So wird der baskische Konflikt nicht nur seit Jahrzehnten auch unter Einsatz terroristischer Gewalt ausgetragen, sondern wurde zumeist auch die autonome Regionalregierung von nationalistischen Parteien gestellt, die offen eine staatliche Loslösung des Baskenlandes von Spanien anstreben. Diesen stehen im regionalen Parteiensystem gesamtspanische Parteien gegenüber, die sich explizit als „antinationalistisch“ definieren – zwischen beiden Lagern angesiedelte moderat-regionalistische Kräfte existieren faktisch nicht. Eine Verständigung erscheint somit nur schwer möglich.

Der katalanische Fall stellt sich demgegenüber deutlich anders dar: Zum einen wurde und wird der Konflikt im Wesentlichen gewaltfrei ausgetragen. Die in den 1980er Jahren aktive nationalistische Terrororganisation *Terra Lliure* („Freie [katalanische, d. Verf.] Er-

de“) stellt im Rückblick nicht mehr als eine historische Fußnote dar. Auch das Parteiensystem ist deutlich weniger polarisiert: So bezeichnet sich die langjährige Regierungspartei *Convergència i Unió* (CiU – Konvergenz und Union)³⁸ zwar selbst als nationalistisch, doch stellt sie faktisch ein Sammelbecken aus Regionalisten, die eine staatliche Trennung von Spanien ablehnen, und gemäßigten Nationalisten, die einen unabhängigen katalanischen Staat zumindest als Fernziel ansehen, dar. Die einzige explizit nationalistische (im hier gebrauchten Sinne, mithin offen für die staatliche Trennung eintretend) Partei, die *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC – Republikanische Linke Kataloniens), kommt bei den regionalen Wahlen in der Regel nur auf Stimmergebnisse zwischen 10 und 20 Prozent. Zudem verfolgt sie einen pragmatischen Kurs, der es ihr auch erlaubt, sich an einer Koalition zu beteiligen, die vom regionalen Ableger der gesamtspanischen Sozialisten geführt wird. All dies führt dazu, dass das Szenario einer Unabhängigkeit Kataloniens zwar nicht völlig ausgeschlossen werden kann, aus gegenwärtiger Perspektive aber sehr hypothetisch erscheint.

Der flämische Fall schließlich zeichnet sich zunächst ebenfalls durch eine vollständig gewaltfreie Konfliktaustragung aus, sieht man einmal von einigen Massendemonstrationen in den 1960er Jahren ab, bei denen es auch zu vereinzelter Straßengewalt kam. Im Übrigen ist die Konflikttintensität jedoch – erneut vorläufigem Anschein nach – deutlich höher als in Katalonien. So kommen zum einen die explizit nationalistischen Parteien in Flandern regelmäßig auf Stimmanteile von insgesamt über 30 Prozent. Zudem handelt es sich bei den übrigen in Flandern vertretenen Parteien ausnahmslos um flämisch-regionalistische Parteien, da es seit den 1970er Jahren keine relevanten gesamtbelgischen Parteien mehr gibt. Hinzu kommt, dass auch führende Vertreter dieser regionalistischen Parteien regelmäßig zu verstehen geben, dass sie einen unabhängigen flämischen Staat zwar nicht anstreben, dieser aber für sie durchaus eine Option darstellt, wenn die frankophone Seite nicht auf ihre Forderungen nach weiterer Dezentralisierung innerhalb des belgischen Föderalstaates eingeht. Explizit antinationalistische Parteien gibt

³⁸ Der Name rührt daher, dass die nach außen weitgehend einheitlich auftretende Partei formell ein Bündnis aus zwei Parteien darstellt: der liberalen *Convergència Democràtica de Catalunya* (CDC – Demokratische Konvergenz Kataloniens) und der christdemokratischen *Unió Democràtica de Catalunya* (UDC – demokratische Union Kataloniens). In der „nationalen Frage“ lässt sich jedoch keine klare Trennlinie zwischen beiden Gruppierungen ausmachen, vielmehr sind in beiden sowohl regionalistische als auch nationalistische Strömungen vertreten.

es in Flandern nicht, sieht man einmal vom bereits benannten Sonderfall der Frankophonen im Großraum Brüssel ab.

Sucht man nun auf der Grundlage dieses ersten, vorläufigen Blicks auf die drei Untersuchungsfälle diese in eine Reihung nach der Konfliktintensität zu bringen, so ist die Konfliktintensität im Baskenland am höchsten und in Katalonien am niedrigsten, wohingegen Flandern eine Mittelposition einnimmt. Diese Reihenfolge lässt sich nun in Bezug zur unabhängigen Variable, den föderalen Arrangements zur Konflikteindämmung, bringen. Hier lässt sich, als ebenfalls vorläufiger, nur auf einem ersten Blick beruhender Befund feststellen, dass das Baskenland über ein außerordentlich hohes Maß an politischer Autonomie verfügt, die nicht nur auf fast allen innenpolitischen Feldern bedeutende Gesetzgebungs- und Ausführungskompetenzen innerhalb eines sehr breiten, von der nationalen Gesetzgebung gesetzten Rahmens beinhaltet, sondern auch eine nahezu vollständige Steuerhoheit und die Befreiung vom interregionalen Finanzausgleich. In Katalonien fehlen hingegen insbesondere diese fiskalischen Kompetenzen; die Autonome Gemeinschaft ist vollständig in den nationalen Steuerverbund und den interregionalen Finanzausgleich eingebunden; auch die legislativen und exekutiven Kompetenzen sind etwas geringer ausgeprägt. In Flandern wiederum scheinen die autonomen legislativen Befugnisse sogar noch weiter zu gehen als im Baskenland, doch gilt dies offenbar nicht für den exekutiven Bereich: So ist die Polizei (und im Übrigen auch die Justiz) weiterhin Sache des Bundes. Hinzu kommt, dass Flandern ähnlich wie Katalonien über keinerlei autonome fiskalische Kompetenzen verfügt und in den interregionalen Finanzausgleich eingebunden ist. Sucht man die Fälle nach dem Ausmaß der politischen Autonomie zu reihen, so dürfte zunächst der Befund eindeutig sein, dass das Baskenland über weitaus weitergehende Rechte verfügt als Katalonien. Die Einordnung Flanderns ist demgegenüber etwas schwieriger, doch dürfte die Einschätzung, dass dieser Fall in der Mitte zwischen den beiden spanischen liegt, zumindest an dieser Stelle plausibel sein.

Diese – sehr vorläufigen – Befunde ergeben somit offenbar, dass der Fall mit dem höchsten Ausmaß an politischer Autonomie auch die höchste Konfliktintensität aufweist und umgekehrt. Sollte sich dies in den empirischen Fallstudien bestätigen, wäre zwar damit allein noch nicht der Beweis erbracht, dass die Gewährung von Autonomie regionalen Nationalismus befördert – hierzu bedarf es noch fundierterer Analysen auch der Kontextvariablen sowie des Blickes auf mögliche weitere Variablen, die hier noch nicht berücksichtigt wurden –, aber doch immerhin die These, dass föderale Arrangements geeignet sind,

Nationalitätenkonflikte einzudämmen, massiv in Frage gestellt. Vor diesem Hintergrund, und verbunden mit der *cum grano salis* gegebenen Homogenität bei den Kontextvariablen, erscheint die vergleichende Untersuchung der Fälle Katalonien, Flandern und Baskenland in jedem Fall lohnenswert.

5.2 Aufbau der Fallstudien

Nachfolgend werden diese drei Fälle zunächst jeder für sich einer eingehenden Untersuchung unterzogen, deren Ergebnisse dann als Grundlage für den anschließend vorzunehmenden Vergleich dienen werden. Der Aufbau der Fallstudien folgt dabei einem einheitlichen Muster, innerhalb dessen selbstverständlich fallspezifische Anpassungen möglich sind.

Die Studien beginnen jeweils mit einem einführenden Abschnitt, der die geographischen, historischen und soziokulturellen Hintergründe des Konflikts erläutert. Dem schließt sich eine eingehende Analyse der in Kap. 2 vorgestellten Kontextvariablen für den jeweiligen Fall an. Hierauf folgen die operativen Variablen selbst: zunächst gilt die Aufmerksamkeit den institutionenpolitischen Reformen hinsichtlich der vertikalen Staatsorganisation mit Bezug auf den Untersuchungsfall, mithin der Entwicklung der als unabhängige Variable angesehenen föderalen Arrangements. Dabei ist nicht nur auf den materiellen Gehalt der Reformen einzugehen, sondern vor allem auch auf die ihnen zugrundeliegenden politischen Prozesse und die entsprechenden Positionen und Verhaltensweisen der zentralstaatlichen wie der regionalen und regionalnationalistischen Akteure. Auf dieser Grundlage kann dann eine Einschätzung der Auswirkungen des Reformprozesses auf die Konfliktintensität gegeben werden. Ein Zwischenfazit rundet jeweils die Fallstudien ab.

6 Weitreichende Autonomie und hohe Konfliktintensität: das spanische Baskenland

6.1 Einführung: Geographischer, historischer und soziokultureller Hintergrund

6.1.1 *Euskadi, Euskal Herria, Baskenland: Begriffe und territoriale Abgrenzung*

Der Terminus „Baskenland“ ist keineswegs eindeutig definiert. Der Grund hierfür ist darin zu suchen, dass die Existenz der baskischen Sprache als isolierter Einzelsprache und eines sich durch ihren Gebrauch definierenden Volkes zwar seit der Antike belegt ist, es aber nie eine einheitliche politische Ordnung, ob Herrschaft, Reich oder Staat, gab, die alle Basken umfasst und sich als „baskisch“ definiert hätte (vgl. *Kasper 1997*). Vielmehr pflegte die örtliche baskische Bevölkerung über die Jahrhunderte hinweg sich mit wechselnden Territorialherren ins Benehmen zu setzen und jeweils spezifische Arrangements mit diesen zu treffen, die in aller Regel eine weitreichende Autonomie in inneren Angelegenheiten beinhalteten. Somit war und ist das „Baskenland“ immer zuallererst das Siedlungsgebiet der Menschen baskischer Zunge.

Da sich das baskische Sprachgebiet in den vergangenen zwei Jahrtausenden nach und nach erheblich verkleinert hat, war und ist die politisch-geographische Definition des „Baskenlandes“ umstritten: Bestimmte Gebiete werden von baskischen Nationalisten als historisch zum „Baskenland“ gehörig beansprucht, obwohl in ihnen seit Jahrhunderten kein Baskisch mehr gesprochen wird und die örtliche Bevölkerung sich keinesfalls als „baskisch“ betrachtet. Somit sind gegenwärtig unterschiedliche Begriffe und Definitionen gebräuchlich, die es klar zu differenzieren gilt (vgl. *Mansvelt Beck 2005: 3f.*). Der baskische Nationalismus beansprucht für den unabhängigen baskischen Staat in der Regel ein Gebiet von ca. 21.000 km² Größe, das zum größeren Teil auf spanischem, zum kleineren auf französischem Staatsgebiet liegt und mit dem baskischen Namen *Euskal Herria* („baskisches Volk“ oder auch „baskisches Land“) bezeichnet wird (*Mansvelt Beck 2005: 78*). Dieses Gebiet wird gewöhnlich in sieben sogenannte „historische Territorien“ (spanisch *territorios históricos*, baskisch *Lurralde historikoak*) unterteilt, vier davon in Spanien, drei in Frankreich. Unter dem *ancien régime* beiderseits der Pyrenäen waren diese Territorien die jeweiligen Subjekte differenziert ausgestalteter Sonderrechte. In Spanien haben sie seit dem 19. Jahrhundert – auch nach Abschaffung der alten *fueros* – bis heute den Status von Provin-

zen; in Frankreich wurden sie 1789 im Zuge der durch die Revolution betriebenen Abschaffung der tradierten Provinzen des Königreiches aufgelöst und zusammen mit der gaskognischen Provinz *Béarn* in das neu geschaffene *Département Pyrénées-Atlantiques* eingegliedert. Sie haben seitdem keinerlei politische oder administrative Funktion mehr, sind aber weiterhin Identifikationsfaktoren der örtlichen Bevölkerung. Im Baskischen wird der zu Spanien gehörige Teil von *Euskal Herria* in der Regel zusammenfassend als *Hegoalde* („südlicher Teil“) bezeichnet, die französischen Gebiete entsprechend als *Iparralde* („nördlicher Teil“).

Bei den „historischen Territorien“ in *Hegoalde* handelt es sich im Einzelnen um

- *Álava* (baskisch *Araba*) mit der Hauptstadt *Vitoria* (baskisch *Gasteiz*),
- *Guipúzcoa* (*Gipuzkoa*) mit der Hauptstadt *San Sebastián* (*Donostia*),
- *Navarra* (*Nafarroa* bzw. *Nafarroa Garaia* – „Obernavarra“) mit der Hauptstadt *Pamplona* (*Iruña*) sowie
- *Vizcaya* (*Bizkaia*) mit der Hauptstadt *Bilbao* (*Bilbo*).

Iparralde wiederum gliedert sich in

- *Labourd* (baskisch *Lapurdi*) mit der traditionellen Hauptstadt *Bayonne* (baskisch *Baiona*)
- Niedernavarra³⁹ (französisch *Basse-Navarre*, baskisch *Nafarroa Beherea* oder *Baxenabarre*) mit der traditionellen Hauptstadt *Saint-Jean-Pied-de-Port* (*Donibane Garazi*) sowie
- *Soule* (baskisch *Zuberoa* oder *Xiberoa*) mit dem traditionellen Hauptort *Mauléon-Licharre* (*Maule-Lextarre*).

Im deutschen Sprachgebrauch hat sich für die Territorien des *Iparralde* die zusammenfassende Bezeichnung „französisches Baskenland“ eingebürgert, die auch in dieser

³⁹ Niedernavarra war formell bis 1789 ein unabhängiges Königreich. Während der südlich der Pyrenäen gelegene, bei weitem größere Teil des alten Königreichs Navarra 1512 von Kastilien annektiert wurde, blieb der Norden zunächst unabhängig und fiel 1572 an das Herrscherhaus *Bourbon*, das 1589 mit *Heinrich IV.* auch den französischen Thron bestieg. Seitdem wurde Niedernavarra in Personalunion mit Frankreich regiert, faktisch gleich der Status dem einer französischen Provinz. An die *de jure* bis zur Revolution fortbestehende Unabhängigkeit erinnerte jedoch der französische Herrschertitel *Roi de France et de Navarre*.

Studie wo nötig verwendet wird.⁴⁰ Komplizierter ist die Situation auf der spanischen Seite, da die dort seit 1977 bestehende *Autonome Gemeinschaft Baskenland* (spanisch *Comunidad Autónoma del País Vasco*, baskisch *Euskal Autonomia Erkidegoa*) mit der Hauptstadt Vitoria nicht das gesamte *Hegoalde*, sondern nur die Provinzen Álava, Guipúzcoa und Vizcaya umfasst. Navarra hingegen, das eine ausgeprägte eigene Identität entwickelt hat – die Frage, inwiefern Navarra „baskisch“ ist oder nicht, ist ausgesprochen konfliktbehaftet und wird weiter unten näher behandelt –, bildet eine eigene Autonome Gemeinschaft, die *Comunidad Foral de Navarra* (baskisch *Nafarroako Foru Komunitatea*). Die Autonome Gemeinschaft Baskenland wird im Baskischen meist kurz mit dem Neologismus *Euskadi* bezeichnet, im Spanischen mit *País Vasco*. Der diesbezüglich nicht eindeutig definierte deutsche Begriff „Baskenland“ soll sich der Einfachheit halber in dieser Untersuchung, wenn nicht explizit anders angegeben, ebenfalls auf diese Autonome Gemeinschaft beziehen. Für die Gesamtheit der von den baskischen Nationalisten beanspruchten spanischen und französischen Gebiete wird hingegen der baskische Begriff *Euskal Herria* verwendet, ebenso für dessen spanischen Teil – mithin das Baskenland und Navarra – die Bezeichnung *Hegoalde*. Einen zusammenfassenden Überblick über die Begriffsverwendung in dieser Studie gibt *Tabelle 6-1*.

Tabelle 6-1: Geographische Definitionen für den baskischen Konflikt

Begriff	Beschreibung	Entsprechungen	Historische Territorien
<i>Baskenland</i>	Die spanische Autonome Gemeinschaft Baskenland	<i>Euskadi</i>	Álava, Guipúzcoa, Vizcaya

⁴⁰ Die Situation im französischen Baskenland ist nicht unmittelbar Gegenstand dieser Untersuchung, da der Konflikt zwischen dem baskischen Nationalismus und dem französischen Staat – schon aufgrund wesentlich geringerer Stärke der Nationalisten in *Iparralde* – nie die spanischen Dimensionen erreicht hat und auch zu keinen föderalen Arrangements führte; sie wird allenfalls punktuell zum Vergleich und zur Erläuterung spezifischer Zusammenhänge herangezogen. Für einen systematischen Vergleich der Entwicklung des Nationalismus im *Hegoalde* und im *Iparralde* im Zeitverlauf vgl. *Mansvelt Beck* (2005, v.a. 19–76).

<i>Euskal Herria</i>	Das gesamte von den baskischen Nationalisten beanspruchte Gebiet	–	Álava, Guipúzcoa, Labourd, Navarra, Niedernavarra, Soule, Vizcaya
<i>Französisches Baskenland</i>	Der auf französischem Staatsgebiet gelegene Teil von <i>Euskal Herria</i>	<i>Iparralde</i>	Labourd, Niedernavarra, Soule
<i>Hegoalde</i>	Der auf spanischem Staatsgebiet gelegene Teil von <i>Euskal Herria</i>	–	Álava, Guipúzcoa, Navarra, Vizcaya
<i>Navarra</i>	Die spanische Autonome Gemeinschaft Navarra	Obernavarra, <i>Nafarroa Garaia</i>	Navarra

Quelle: Eigene Darstellung.

6.1.2 Historische Entwicklung der politischen Herrschaft in Hegoalde bis zur Begründung der heutigen Autonomen Gemeinschaften

Die Herkunft des baskischen Volkes und seiner Sprache verliert sich im Dunkeln der europäischen Vorgeschichte (vgl. hierzu und für das Folgende insbesondere Kasper 1997). Als gesichert kann nur gelten, dass die baskische Sprache nicht mit den indogermanischen Sprachen verwandt ist und bereits vor deren Ausbreitung in Westeuropa im Gebiet des heutigen *Euskal Herria* (möglicherweise auch noch darüber hinaus) gesprochen wurde; es dürfte somit die mit Abstand älteste lebende Sprache Europas sein. Alle Versuche, Verwandtschaften des Baskischen mit anderen lebenden oder toten Sprachen nachzuweisen – etwa mit Kaukasischen Idiomen oder dem Iberischen – waren bislang erfolglos, so dass die Linguistik das Baskische als *isolierte Sprache* betrachtet.

Schriftliche Zeugnisse über die *vascones* und ihre Sprache sind von römischen Geschichtsschreibern überliefert (Conversi 1997: 44). Die Römer brachten das Gebiet zusammen mit der übrigen iberischen Halbinsel spätestens im 1. Jahrhundert v. Chr. vollständig unter ihre zumindest militärische Kontrolle. Die kulturelle Romanisierung war hingegen ein deutlich längerwieriger Prozess – zumal die römischen Herrscher dabei selten die Mühe aufbrachten, Zwangsmittel anzuwenden, solange ihre Bedürfnisse nach sicheren Verkehrs-

wegen für Militär und Handel gesichert waren, worauf sich ihrerseits die Basken gerne einließen, solange sich die Römer nicht in ihre inneren Angelegenheiten einmischten. Dennoch war auch im baskischen Siedlungsgebiet auf Dauer der römische Einfluss spürbar, zu erkennen etwa an der Stadtgründung *Pompaelo* (Pamplona) durch *Gnaeus Pompeius Magnus* im Jahr 74 v. Chr., seitdem bis weit in die Neuzeit hinein das wichtigste urbane Zentrum des ansonsten ländlichen, durch Einzelgehöfte geprägten baskischen Siedlungsraums, vor allem aber durch die Verkleinerung des baskischen Sprachgebietes zugunsten des Vulgärlateinischen, aus dem die heutigen romanischen Sprachen entstanden. Letztlich aber war der Kernbereich des baskischen Siedlungsraums neben der Bretagne und Teilen Britanniens das einzige Gebiet in der westlichen Hälfte des römischen Reichs, in dem eine nichtromanische Sprache die Zeit der römischen Herrschaft überlebte. Die gelegentlich getätigte Spekulation, ob dies auch bei noch länger andauernder römischer Herrschaft der Fall gewesen wäre, bleibt letztlich müßig.

Mit dem Zusammenbruch des Weströmischen Reiches unter der Völkerwanderung im 5. nachchristlichen Jahrhundert zerfiel diese Ordnung. Aus den folgenden Jahrhunderten des Durchzugs verschiedener germanischer Herrscher – von denen die Westgoten dann bis zur arabischen Invasion im Jahr 711 eine stabile Ordnung errichten konnten – sind gelegentliche Auseinandersetzungen mit den Basken überliefert. Besondere Prominenz erreichte die Vernichtung der Nachhut Karls des Großen, der von einer Expedition gegen die Mauren zurückkehrte, durch bewaffnete Basken in der Schlacht bei Roncesvalles 778. Die fränkische Historiographie versuchte, die Niederlage einer Auseinandersetzung mit den Arabern zuzuschreiben, woraus die Legende vom *Paladin Roland* und das darauf basierende *Rolandslied* entstand.

Im Laufe des frühen Mittelalters nahmen die Basken jedoch auch das Christentum an. Unter den christlichen Herrschaften, die sich am Nordrand der ansonsten muslimisch beherrschten Iberischen Halbinsel bildeten, war auch das baskisch geprägte *Königreich Navarra* mit der Hauptstadt Pamplona (vgl. *Díez Medrano* 1995: 22). Zu seiner Blütezeit im ersten Drittel des 11. Jahrhunderts umfasste es das gesamte heutige *Euskal Herria* sowie weitere Gebiete im Norden Aragoniens und im Nordosten Kastiliens. Ein dauerhaftes „baskisches Königreich“ konnte sich daraus jedoch nicht entwickeln, da es bald darauf gegenüber den benachbarten Reichen Kastilien und Aragonien in eine deutlich schwächere Position geriet und insbesondere die baskischen Gebiete Álava, Guipúzcoa und Vizcaya sich der kastilischen Krone unterstellten.

Diese Inkorporierung der drei Territorien in das Königreich Kastilien bedeutete jedoch keineswegs, dass sie ihre besondere Identität aufgeben hätten. Vielmehr erwuchs hieraus das System der *fueros* (Conversi 1997: 45ff.; Díez Medrano 1995: 23ff.), durch das sich die kastilische und später die spanische Krone die Loyalität ihrer baskischen Untertanen sicherte: Diese waren von den Steuern und Zöllen des Reiches befreit – das kastilische Zollgebiet begann also erst an der Grenze zwischen den baskischen Provinzen und dem kastilischen Kernland – und mussten keinen Militärdienst außerhalb ihrer Heimatprovinz leisten. Letzteres war für Kastilien und später Spanien insofern zu verkraften, als die baskischen Provinzen ohnehin an der Außengrenze des Reiches lagen, wo tatsächlich Bedarf an militärischer Sicherung gegeben war.

Dieses System der *fueros*, das nach der Eingliederung (Ober-)Navarras 1512 in angepasster Form auch auf dessen Gebiet ausgedehnt wurde, erwies sich bis ins 19. Jahrhundert als außerordentlich stabil. Es blieb somit weitgehend unberührt vom Prozess der spanischen Staatsbildung, der mit der im Jahr 1479 begründeten Personalunion der Kronen von Kastilien und Aragonien unter den „Katholischen Königen“ Ferdinand II. von Aragonien und Isabella I. von Kastilien begann und mit der weitgehenden Abschaffung der tradierten Sonderrechte anderer Provinzen und Teilreiche (unter anderem Kataloniens) unter dem im Spanischen Erbfolgekrieg siegreichen ersten Bourbonenkönig Philipp V. 1716 seinen vorläufigen Abschluss fand.

Letztlich war aber dieser Prozess der spanischen Staatsbildung im Vergleich zu anderen westeuropäischen Fällen ausgesprochen schwach und oberflächlich (Mees 2003: 5ff.). So drang die staatlich-administrative ebenso wie die sozioökonomische Modernisierung in der breiten Fläche des Landes kaum durch. „*The vehicles of national integration and cohesion which were more or less successful elsewhere did not fulfil their function at all in nineteenth-century Spain*“ (Mees 2003: 7). Im Schatten dieser nur sehr rudimentären Staatsbildung blieben also die Basken in *Hegoalde* im Schutz ihrer *fueros* weitgehend unbehelligt vom Madrider Zentrum.

Mit dem Tod Ferdinands VII. 1833 brachen die sog. *Karlistenkriege* aus. Vordergründig handelte es sich dabei um einen Thronfolgestreit zwischen den Anhängern von Ferdinands minderjähriger Tochter Isabella II. einerseits und den „Karlisten“ andererseits. Letztere weigerten sich, die weibliche Thronfolge anzuerkennen und beanspruchten die

Krone für *Ferdinands* Bruder *Karl*.⁴¹ Im Kern jedoch handelte es sich um eine Auseinandersetzung zwischen den Liberalen, die eine Modernisierung und Zentralisierung des spanischen Staates sowie eine Reduzierung des Einflusses der katholischen Kirche anstrebten, und den Traditionalisten, deren Ziel die Beibehaltung der tradierten Strukturen war. Letztere sahen in *Karl* den Garanten der althergebrachten Ordnung, während die Liberalen, die die Unterstützung von *Isabellas* Mutter, der Regentin *Maria Christina*, genossen, ihre Hoffnungen in die künftige Herrschaft *Isabellas* setzten. Die baskischen Provinzen standen auf der karlistischen Seite, da diese für den Erhalt der *fueros* eintrat. Die Niederlage der Karlisten brachte 1876 tatsächlich die Abschaffung der *fueros* (*Conversi* 1997: 46). Dies bedeutete vor allem die Eingliederung der baskischen Provinzen in das einheitliche spanische Zollgebiet und das Ende der Privilegien hinsichtlich des Wehrdienstes. Mit Blick auf die Besteuerung erfolgte jedoch der Übergang zum System des *Concierto Económico*: Demnach wurden in den baskischen Provinzen keine Steuern durch den spanischen Staat erhoben. Vielmehr waren die Selbstverwaltungseinrichtungen der Provinzen, die *Diputaciones Forales* dafür zuständig, nach eigenem Ermessen Steuern zu erheben. In regelmäßigen Abständen wurde ein Betrag ausgehandelt, der pauschal an die Zentralregierung abzuführen war (*Conversi* 1997: 47; *Mees* 2003: 47). Dieses für die Provinzen außerordentlich vorteilhafte System wurde schon bald, in Anlehnung an die abgeschafften *fueros*, als „Foralregime“ (*régimen foral*) bezeichnet.

Während in der Folgezeit der moderne baskische Nationalismus entstand (vgl. hierzu den folgenden Abschnitt), schritt parallel dazu die Modernisierung und Zentralisierung des spanischen Staates weiter voran. Unter der Zweiten Republik (1931–1936/39) wuchsen die Hoffnungen auf eine Autonomielösung. Anders als im Fall Kataloniens, das schon wenige Monate nach der Ausrufung der Republik ein Autonomiestatut erhielt, wurde ein solches für das Baskenland erst nach Ausbruch des Bürgerkrieges am 1. Oktober 1936 bewilligt (*Mees* 2003: 20; siehe ausführlich den folgenden Abschnitt). Die dadurch gebildete autonome Region sollte die drei Provinzen *Euskadis* umfassen (also *Hegoalde* ohne Navarra), doch beschränkte sich ihr Wirkungskreis *de facto* auf Guipúzcoa und Vizcaya, da sich Álava ebenso wie Navarra dem Aufstand der antirepublikanischen Militärs unter der Führung des Generals *Francisco Franco* angeschlossen hatte. Mit der Eroberung Guipúzcoas

⁴¹ *Karl von Bourbon*, für die Karlisten König Karl V., wird in der spanischen Geschichtsschreibung meist als *Don Carlos* bzw. *Don Carlos de Borbón* bezeichnet.

und Vizcayas durch *Francos* Truppen im Frühjahr 1937 – in anderen Landesteilen dauerte die Auseinandersetzung noch bis 1939 – wurde nicht nur die Autonomie wieder aufgehoben, sondern auch für diese beiden „verräterischen“ Provinzen das fiskalische Foralregime abgeschafft, wohingegen Álava und Navarra die damit verbundenen Privilegien behalten durften.

Unter der bis zu seinem Tod 1975 währenden Herrschaft *Francos* war an politische Selbstbestimmung des Baskenlandes nicht zu denken. Die baskische Sprache wurde aus dem öffentlichen Leben und dem Schulwesen verbannt; die nationalistische Bewegung war von schweren Repressalien betroffen (Mees 2003: 21ff.). Umso rascher konnte im Rahmen der demokratischen Transition nach *Francos* Tod der Weg zur politischen Autonomie besritten werden. Bereits 1977 – mithin noch vor der Verabschiedung der demokratischen Verfassung 1978 – wurden auf vorläufiger Basis autonome Institutionen für das Baskenland eingerichtet; 1979 ein dauerhaftes Autonomiestatut verabschiedet. Zur gleichen Zeit erhielt Navarra über ein „*Fuero-Verbesserungsgesetz*“ (*Ley de Amejoramiento del Fuero*) ebenfalls politische Autonomie.

6.1.3 *Nation und Identität: Entstehung und Entwicklung des baskischen Nationalismus*

Bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts hinein sorgte das Regime der *fueros* also für ein *cum grano salis* hohes Maß an Stabilität in den Beziehungen zwischen den Basken in *Hegoalde* und der Zentralgewalt. Diese beließ den Basken ein außergewöhnliches Maß an Freiheiten, dafür stand deren Loyalität zur kastilischen bzw. spanischen Krone nie in Frage – anders als etwa im Fall Kataloniens, wo mehrfach Erhebungen blutig niedergeschlagen wurden und das sich sogar im 17. Jahrhundert kurzzeitig Frankreich anschloss (s.u.).

Jenseits der rein institutionellen Dimension kam hinzu, dass der spanische Staat lange Zeit auf ein *nation building* bzw. auf einen *state building nationalism* (s.o. Kap. 2) verzichtete. Der Versuch, den spanischen Staat in seinem gesamten Territorium auf eine national-ideologische Grundlage zu stellen, erfolgte – anders als beispielsweise in Frankreich – nur sehr spät und unvollkommen. „While, from the 1870s onward, the French political class could diffuse a common idea of French identity, the Spanish elite of the nineteenth century never formulated a uniform ideology capable of nationalizing the minds of the Spaniards“ (Mansvelt Beck 2005: 42). Loyalere baskischer Untertan der spanischen Krone zu sein, hieß

also zunächst keineswegs, sich zu einer „spanischen Nation“ zu bekennen. Es war auch keinesfalls unüblich, dass Basken außerhalb ihrer Heimatregion in führende Funktionen in Politik, Kirche, Wirtschaft und Wissenschaft aufstiegen (*Mansvelt Beck* 2005: 46ff.), siehe etwa den Gründer des Jesuitenordens, *Ignatius von Loyola* oder den Philosophen *Miguel de Unamuno*. Dass die Basken ihr herausragendes seefahrerisches Können in den Dienst der Krone stellten, kam hinzu, als Beispiele mögen *Juan Sebastián Elcano* dienen, der nach dem Tod *Magellans* das Kommando der ersten Weltumsegelung übernahm, oder Admiral *Antonio de Oquendo*, ein herausragender Flottenkommandeur in der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts, dessen Vater bereits einer der Befehlshaber der „Großen Armada“ *Philipps II.* war.

Mit diesem „baskischen Eigenleben“ unter der spanischen Krone verband sich jedoch nicht notwendigerweise eine dezidierte Pflege der eigenen Sprache. Vielmehr galt gebildeten Basken das Spanische als die kulturell höher stehende Sprache. Das Baskische besaß weder einen einheitlichen Standard noch eine literarische Tradition, als Schriftsprache diente es bis ins späte 19. Jahrhundert hinein so gut wie nie. Die verschiedenen Dialekte waren zudem untereinander nicht ohne Weiteres verständlich. „The language of the modern world was Spanish and even in the Basque-speaking families it was quite normal to educate their sons, who had to get on in their careers, in Spanish [...]“ (*Mees* 2003: 12; vgl. auch *Mansvelt Beck* 2005: 58ff.). Angesichts dieser Tatsachen prophezeite *Wilhelm von Humboldt* zu Beginn des 19. Jahrhunderts das baldige Aussterben der baskischen Sprache, und noch 1901 empfahl *Unamuno* seinen Landsleuten die Aufgabe des tradierten Idioms. Untersuchungen aus den 60er und 70er Jahren des 19. Jahrhunderts zeigen jedoch, dass zu dieser Zeit in Guipúzcoa noch über 95 Prozent der Bevölkerung baskischsprachig waren, in Vizcaya über 80 Prozent. In Navarra hingegen betrug der entsprechende Wert nur etwa 20 Prozent, in Álava lag er unter 10 Prozent (*Mees* 2003: 12).

In den folgenden Jahrzehnten ging der Gebrauch des Baskischen jedoch stark zurück. Hierfür sind mehrere Entwicklungen zur Erklärung heranzuziehen. Die Tatsache, dass allein das Spanische als Bildungssprache galt, zeigte im 19. Jahrhundert nur geringe Auswirkungen auf den allgemeinen Sprachgebrauch, da noch 1887 etwa die Hälfte der Bevölkerung des Baskenlandes Analphabeten waren (*Mansvelt Beck* 2005: 59). Zwar lag das Baskenland damit deutlich unter dem spanischen Durchschnittswert von etwa zwei Dritteln. Jedoch wiesen die mehrheitlich baskischsprachigen Provinzen Guipúzcoa und Vizcaya wiederum deutlich höhere Analphabetismuszahlen auf als das mehrheitlich spanischspra-

chige Álava. Diese letztbenannte Korrelation dürfte zwar in Teilen auch durch die erhöhte Schwierigkeit bedingt sein, als baskischer Muttersprachler das Lesen und Schreiben in spanischer Sprache zu lernen, vor allem aber durch die strukturelle Schwierigkeit der Alphabetisierung (und damit auch der Durchsetzung der spanischen Sprache) in den stark durch vereinzelte, weit von potenziellen Schulorten entfernt gelegene Gehöfte geprägten Gegenden. Die in den folgenden Jahrzehnten massiv voranschreitende Alphabetisierung, die im Baskenland erst um 1950 abgeschlossen war (in anderen Regionen Spaniens noch später) erfolgte jedenfalls nahezu ausschließlich in spanischer Sprache (*Mansvelt Beck* 2005: 58ff.). Auch vor der staatlichen Unterdrückung der baskischen Sprache unter dem *Franco*-Regime spielte diese im öffentlichen Leben kaum eine Rolle. Selbst die – vor dem Bürgerkrieg weitgehend freie – baskisch-nationalistische Presse erschien nahezu vollständig in spanischer Sprache. Baskischsprachige Schulen, die *ikastolas*, wurden erst ab den 1960er Jahren (zunächst noch auf illegaler Basis) eingerichtet. Und auch nach der Redemokratisierung Spaniens und der Einrichtung der Autonomen Gemeinschaften Baskenland und Navarra, die beide das Baskische zur Amts- und Schulsprache machten, blieb die Bedeutung des Baskischen zunächst begrenzt. Die führenden nationalistischen Zeitungen *Gara* und *Deia* erscheinen bis heute überwiegend auf Spanisch, und auch nationalistische Politiker der älteren Generation, wie etwa *Xabier Arzalluz*, von 1980 bis 2004 mit einer kurzen Unterbrechung Vorsitzender der Baskischen Nationalistischen Partei (PNV), vermeiden es, bei öffentlichen Auftritten Baskisch zu sprechen (*Mansvelt Beck* 2005: 61). Besonders frappierend erscheint der Fall eines ETA-Terroristen, der 2000 in einer Extremsituation – er war in dem auf ein Attentat folgenden Schusswechsel mit der Polizei getroffen worden – seinen Kameraden darüber in einem auf Spanisch getätigten Zuruf informierte (*Mansvelt Beck* 2005: 41).

Zu den endogenen Erklärungsfaktoren des starken Rückgangs der baskischen Sprache im 19. und 20. Jahrhundert kommt jedoch ein zweiter Erklärungsfaktor hinzu: die durch die Industrialisierung erfolgte Immigration aus anderen Teilen Spaniens. Die – im europäischen Vergleich spät, für spanische Verhältnisse früh einsetzende – Industrialisierung im Baskenland ab dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts erfolgte vor allem in Vizcaya (im Wesentlichen im Großraum Bilbao) und, wenn auch in geringerem Maß, in Guipúzcoa, die beide verkehrsgünstig an der Atlantikküste liegen, während die Binnenprovinzen Álava und Navarra davon zunächst weitgehend unberührt blieben. Die Industrialisierung betraf also im Wesentlichen die beiden Provinzen, die bis dahin überwiegend

baskischsprachig waren (*Pérez-Agote* 2006: 60f.). Zunächst ging damit jedoch nur in Vizcaya eine zahlenmäßig bedeutsame Immigration aus anderen Regionen Spaniens einher, da die im Großraum Bilbao entstehende Schwerindustrie einen entsprechend hohen Bedarf an Arbeitskräften hatte. In Guipúzcoa entstanden hingegen vornehmlich kleine und mittlere Industriebetriebe, die sich zudem über die gesamte Provinz verteilten und kein einheitliches Zentrum herausbildeten. Sie rekrutierten ihre Arbeitnehmer hauptsächlich aus den umliegenden Dörfern; Zuwanderung aus nicht-baskischen Gebieten erfuhr die Provinz erst seit den 50er Jahren des 20. Jahrhunderts.⁴² Álava und Navarra blieben ebenfalls weitgehend unberührt von größeren Migrationsströmen (*Mansvelt Beck* 2005: 60). Die Bevölkerung Vizcayas aber wuchs in den letzten beiden Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts um beinahe 50 Prozent. Diese Zuwanderer, die mit der baskischen Kultur und Sprache nichts verband, machten bald die Mehrheit der Beschäftigten in den Hüttenwerken um Bilbao aus (*Waldmann* 1990: 31).

Tabelle 6-2: Entwicklung des baskischsprachigen Bevölkerungsanteils in Hegoalde

Provinz	1868	1970	1995
Álava	12	9	7
Guipúzcoa	100	44	44
Navarra	20	11	10
Vizcaya	93	16	17

Anmerkung: Angaben in Prozent der Gesamtbevölkerung

Quelle: Eigene Darstellung. Daten für 1868 und 1970 nach *Mees* (2003: 25), für 1995 nach *Mansvelt Beck* (2005: 83).

Beide Prozesse, die spanischsprachige Alphabetisierung und die Immigration aus nicht-baskischsprachigen Landesteilen, bewirkten also einen massiven Bedeutungsverlust der baskischen Sprache in den beiden im 19. Jahrhundert noch überwiegend

⁴² Die einzige Ausnahme innerhalb Guipúzcoas bildete die Provinzhauptstadt San Sebastián, die von der spanischen Oberschicht als attraktives Seebad entdeckt worden war. Mit dem damit verbundenen Wachstum der Stadt um 1900 breitete sich auch die spanische Sprache stark aus.

baskischsprachigen Provinzen. *Tabelle 6-2* veranschaulicht dies: Zwar reduzierte sich der Anteil der Baskischsprecher auch in Navarra und Álava ausgehend von ohnehin niedrigem Niveau noch weiter, ein weitaus stärkerer Rückgang ist jedoch in Guipúzcoa und vor allem in Vizcaya zu verzeichnen. Im 1868 noch nahezu ausschließlich baskischsprachigen Guipúzcoa fiel der Anteil bis 1970 auf 44 %, im besonders stark von der spanischen Binnenmigration betroffenen Vizcaya gar von 93 % auf 16 %, so dass diese Provinz sich kaum noch von Álava und Navarra unterschied. In den jüngsten Jahrzehnten scheint diese Entwicklung jedoch gestoppt, was vor allem der bereits erwähnten Bildungspolitik geschuldet sein dürfte. Unter Umständen kann dies längerfristig sogar zu einer Trendumkehr führen. Wenig geändert hat sich im Übrigen während dieses gesamten Prozesses an der geographischen Verteilung der Baskischsprecher, die sich abgesehen von den ländlichen Gebieten Guipúzcoas vor allem in Vizcaya östlich von Bilbao und in Navarra nordwestlich von Pamplona konzentrieren, wohingegen der Westen Vizcayas, Mitte, Osten und Süden Navarras und fast ganz Álava nahezu vollständig spanischsprachige Gebiete sind.

In den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts fielen somit allgemeine Prozesse gesellschaftlicher Modernisierung mit dem Ende des tradierten Regimes der baskischen Partikularrechte 1876 zusammen. Die Industrialisierung und mit ihr die Entstehung urbaner Zentren führten auch zu Konflikten innerhalb der baskischen Gesellschaft, vornehmlich zu Interessengegensätzen zwischen dem agrarisch geprägten Land und den industriellen Zentren (*Waldmann* 1990: 29ff.). Politisch schlossen sie sich die eingewanderten Industriearbeiter meist der 1888 gegründeten sozialistischen Gewerkschaft UGT (*Unión General de Trabajadores* – „Allgemeine Arbeiterunion“) an, deren politischer Bezugsraum nicht das Baskenland, sondern der gesamte spanische Staat und die internationale Arbeiterbewegung waren. Doch auch am anderen Extrem der gesellschaftlichen Schichtenpyramide entstand „eine kleine Gruppe von Großunternehmern [...], die sich ebenfalls nicht mit der Region identifizierte, sondern in größerräumigen Kategorien dachte und plante“ (*Waldmann* 1990: 31). Diese – durchaus aus baskischen Familien stammenden – Unternehmer benötigten für ihre Schwerindustrie große Mengen Kapitals, das sie sich auch aus dem Ausland (vornehmlich aus Großbritannien) besorgten, womit die ersten Aktiengesellschaften Spaniens und die bis heute in ganz Spanien dominierenden baskischen Banken entstanden. Auch hinsichtlich der Absatzmärkte konnten sie kaum in den kleinräumigen Kategorien des Baskenlandes denken. Während die Landbevölkerung die Aufhebung der *fueros* 1876 als Verlust empfand und bestrebt war sie zu restaurieren, war die aufstrebende Bourgeoisie in den Städten

erfreut, nun über einen zollfreien Zugang zum gesamten spanischen Markt zu verfügen. Diese „tiefgreifende Struktur- und Identitätskrise der baskischen Provinzen“ (Waldmann 1990: 29) bildete den zeithistorischen Kontext, innerhalb dessen der moderne baskische Nationalismus sich entwickelte, oder besser: entwickelt wurde.

Der baskische Nationalismus „war nicht Ausdruck einer breiten geistig-kulturellen Strömung, sondern entstand als eine Art Kunstprodukt, war das Werk zunächst nur eines Mannes, der dann allmählich breitere Unterstützung für seine Ideen fand“ (Waldmann 1990: 29). *Sabino Arana Gori* (1865–1903) stammte aus einer traditionalistisch-karlistischen Familie aus Vizcaya. Nach einer desaströsen Wahlniederlage der Karlisten „konvertierte“ er – in seinen eigenen Worten – 1882 zum Nationalismus. Er hielt den Karlismus mit seinem Bestreben, die alte Ordnung der *fueros* zu restaurieren, fortan für ein untaugliches Mittel, die Identität des Baskenlandes zu bewahren. Vor allem sorgte er sich um die Stellung von Religion und Kirche, die er durch den in Madrid einflussreichen Liberalismus bedroht sah (Díez Medrano 1995: 75f.). Das Motto des baskischen Nationalismus „Gott und die alten Rechte“ („*Jaungoikoa Eta Lagizarra*“) sollte also nicht mehr, wie nach den Vorstellungen der Karlisten, unter dem Dach und dem Schutz der spanischen Krone verwirklicht werden, sondern mithilfe staatlicher Unabhängigkeit von Spanien, das als Bedrohung für die traditionelle baskische Lebensweise angesehen wurde. Nach seinen ursprünglichen Vorstellungen sollten die vier baskischen Territorien des *Hegoalde* jeweils unabhängige Staaten bilden (Mansvelt Beck 2005: 78). Für seine Heimatprovinz Vizcaya forderte er konkret die Organisation als unabhängiger römisch-katholischer Staat auf der Basis der traditionellen vizcainischen Rechtsordnung mit dem Baskischen als Amtssprache, zudem die Ausweisung derjenigen Bewohner, die nicht der „baskischen Rasse“ angehörten (Díez Medrano 1995: 77). Unter seiner Führung wurde 1894 die Vorläuferorganisation der *Baskischen Nationalistischen Partei* (spanisch *Partido Nacionalista Vasco* – PNV; baskisch *Eusko Alderdi Jeltzalea* – EAJ) gegründet. Auch die heute noch gebräuchlichen Symbole baskischer Identität – Flagge und Hymne – gehen auf *Arana* zurück, ebenso wie der Neologismus *Euskadi* zur Bezeichnung des Baskenlandes. Auf seine Initiative wurde maßgeblich der Prozess der Standardisierung der baskischen Sprache angestoßen, die bis dahin, wie erwähnt, aus mehreren nicht ohne Weiteres untereinander verständlichen Dialekten bestand, kaum je geschrieben wurde und entsprechend auch keine normierte Orthographie besaß. Dabei waren seine Vorstellungen einer von spanischen Einflüssen „gereinigten“ Sprache jedoch der Entwicklung eher hinderlich (Mees 2003: 16).

Zunächst blieb die neue Bewegung auf einen kleinen Kreis von Intellektuellen beschränkt und konnte erst nach und nach Anhänger bei potenziellen Verlierern der Industrialisierung – vor allem also im Kleinbürgertum und in der Landbevölkerung – gewinnen, während sowohl das regionale Großbürgertum als auch die organisierte Industriearbeiterschaft in gesamtstaatlichen und internationalen Kontexten dachten und für eine kleinräumige regional-nationalistische Ideologie kaum zu erwärmen waren. Auch namhafte baskische Intellektuelle wie der Philosoph *Unamuno* und der Schriftsteller *Pío Baroja* distanzieren sich ausdrücklich von der Bewegung und ihren Zielen. Für die abstiegsbedrohten Schichten aber erwies sich der baskische Nationalismus mit seiner Propagierung der Rückkehr zu den althergebrachten Traditionen und Lebensweisen (einschließlich des katholischen Glaubens) und der Ablehnung der von Modernisierung und Industrialisierung ausgehenden Bedrohungen auf Dauer als attraktiv (vgl. *Waldmann* 1990: 33ff.).

Nach dem Tod *Aranas* 1903 war zunächst erwartet worden, dass die Bewegung, die quasi als „Ein-Mann-Projekt“ begonnen hatte, bald wieder zerfallen würde. „What really happened was exactly the opposite. During the twenty years between the death of the leader and the beginning of General Primo de Rivera’s dictatorship [1923, d. Verf.], Basque nationalism passed through a period of slow but continuous expansion, reaching during the First World War the peak of this apogee and the characteristics of a real mass movement [...]“ (*Mees* 2003: 11). Als Erklärung hierfür ist zunächst die Tatsache zu sehen, dass der baskische Nationalismus zwar die Schöpfung einer Person war, allerdings auf gesellschaftlich fruchtbaren Boden unter den baskischen Modernisierungsverlierern fiel. Hinzu kam, dass sich der spanische Staat und seine Monarchie nach der als nationale Katastrophe empfundenen Niederlage im Krieg gegen die USA 1898, die den Verlust der letzten überseeischen Kolonien mit sich brachte, in einer schweren Legitimitätskrise befanden. Darüber hinaus war nach *Aranas* Tod auch eine ideologische Öffnung des PNV möglich, so blieb das 1906 verabschiedete und bis nach *Francos* Tod gültige Parteiprogramm in der Frage, ob eine staatliche Unabhängigkeit oder eine Rückkehr zu den *fueros* anzustreben sei, letztlich ambivalent (vgl. *Mees* 2003: 11ff.; vgl. *Díez Medrano* 1995: 80f.). Entscheidend für die weitere Verbreitung der Ideologie war schließlich der katholische Klerus, der sich nicht nur in den ländlichen Gegenden des Baskenlandes früh auf die Seite des Nationalismus stellte, diesen propagierte und ihm Organisation und Ressourcen zur Verfügung stellte (vgl. *Waldmann* 1990: 35f.).

Organisatorisch blieb der baskische Nationalismus nicht auf seine Partei beschränkt. Vielmehr gelang es ihm, in den ersten Jahrzehnten seines Aufstiegs eine zunehmend festere Verwurzelung in unterschiedlichsten zivilgesellschaftlichen Vereinigungen zu erzielen. Dies betraf überwiegend kulturelle Vereinigungen zur Pflege der baskischen Sprache und Bräuche, aber auch Sportvereine und berufsständische Organisationen aus dem nationalistischen Milieu. Vor allem gelang 1911 die Gründung einer baskisch-nationalistischen Gewerkschaft. Die *Eusko Langileen Alkartasuna* (ELA, spanisch *Solidaridad de Obreros Vascos* – „Solidarität baskischer Arbeiter“) sprach diejenigen Industriearbeiter an, die sich der baskischen Identität und der katholischen Kirche verbunden fühlten und ihre Interessen vertreten sehen wollten, ohne einer sozialistischen Organisation beizutreten. Bereits 1923 konnte sie sich im Baskenland auf eine ähnlich starke Mitgliederbasis wie die sozialistische UGT stützen (Mees 2003: 14f.). Der Antagonismus zwischen gesamtspanisch orientierten, antiklerikalen Sozialisten einerseits und konservativ-katholischen baskischen Nationalisten prägt seitdem maßgeblich die baskische Politik. Gesamtspanisch orientierten Konservativen gelang es – mit der Ausnahme Navarras – lange Zeit kaum, signifikante Bevölkerungsteile jenseits einer kleinen großbürgerlichen Elite anzusprechen.

Herausragende Wahlerfolge konnte der PNV erstmals 1917 und 1918 erzielen, als die Partei die Kontrolle über die Provinzverwaltung von Vizcaya und einen großen Teil der in dieser Provinz vergebenen Sitze für das spanische Parlament errang. Diese Erfolge waren zunächst jedoch nur von kurzer Dauer (hierzu und für das Folgende *Díez Medrano* 1995: 81ff.). Anfang der 1920er Jahre kam es zu diversen Richtungskämpfen und Abspaltungen vom PNV, die, nachdem der baskische Nationalismus unter der Militärdiktatur *Miguel Primo de Riveras* (1923–1930) scharfe staatliche Repression erfahren hatte, 1930 mit einem allgemeinen Bekenntnis zur nationalistischen Orthodoxie *Arana*'scher Prägung überwunden wurden. Bei den gesamtspanischen Parlamentswahlen unter der Zweiten Republik (1931–1936/39) kamen die Nationalisten jeweils auf ca. 35 Prozent der Stimmen im Baskenland und waren damit regional stärkste Partei, wobei sich allerdings ihre Wählerbasis auf Vizcaya und Guipúzcoa konzentrierte – in Álava erhielten die Nationalisten kaum nennenswerten Wählerzuspruch.

Mit der Ausrufung der Republik 1931 bemühten sich die baskischen Nationalisten ähnlich wie ihre Gesinnungsgenossen in Katalonien und Galicien um ein Autonomiestatut, dessen Möglichkeit die neue republikanische Verfassung grundsätzlich vorsah. Während die Katalanen mit ihrem Vorhaben schnell erfolgreich waren, war den baskischen Bemü-

hungen zunächst wenig Erfolg beschieden. Erklären lässt sich dies durch grundlegende ideologische Differenzen: Während der mehrheitlich linksliberal geprägte katalanische Nationalismus (vgl. Kap. 7) mit der linken republikanischen Regierung in Madrid ideologisch harmonierte, galt dies für den konservativ-klerikalen baskischen Nationalismus keineswegs. Dies führte nun aber zu der paradoxen Situation, dass die konservativen Basken zur Erlangung der angestrebten Autonomie auf ein Abkommen mit der spanischen Linken angewiesen waren, da die ebenfalls klerikale spanische Rechte jede Form von Autonomieregelungen für einzelne Regionen strikt ablehnte.

Ein erster, noch 1931 fertiggestellter Entwurf eines Autonomiestatuts für das gesamte *Hegoalde* (also einschließlich Navarras) wurde durch das spanische Parlament aus formalen – das von der Verfassung vorgesehene Verfahren zur Beteiligung der Provinzversammlungen war nicht eingehalten worden – und materiellen Gründen zurückgewiesen. Er hatte nicht nur eine weitgehende Autonomie in Sprach-, Kultur- und Bildungsfragen vorgesehen – einschließlich des Rechts, die Beziehungen zum Heiligen Stuhl eigenständig zu regeln –, sondern auch ein eigenes Staatsangehörigkeitsrecht, das erhebliche Nachteile für nicht-baskische Immigranten impliziert hätte. „With the exception of the demand for independence, then, the project closely followed Arana’s precepts. Indeed, it made it clear that, for most Basque nationalists, gaining independence was less important than ensuring a political landscape that would isolate the Basque Country from leftist influence“ (*Díez Medrano* 1995: 87).

Ein zweiter, moderaterer Entwurf scheiterte in Navarra bei der erforderlichen Ratifizierung durch die Gemeindevertretungen, so dass er erneut überarbeitet werden musste, nun ohne den Einbezug Navarras. In der Zwischenzeit hatte jedoch die Rechte die Mehrheit im spanischen Parlament errungen, so dass das Vorhaben erneut in Madrid scheiterte; hinzu kam, dass bei den in den Provinzen abgehaltenen Referenden der Entwurf nur in Guipúzcoa und Vizcaya eine Mehrheit fand, nicht aber in Álava. Eine neue Chance ergab sich erst nach dem Wahlsieg der linken Volksfront im Februar 1936 – der wenige Monate später zum Ausbruch des Bürgerkrieges führte. Ein neuer, sehr moderater Entwurf wurde unter Federführung des aus dem Baskenland stammenden sozialistischen Politikers *Indalecio Prieto* erarbeitet, die baskischen Nationalisten waren inzwischen zu weitgehenden Kompromissen bereit, um die ersehnte Autonomie zu erreichen.

Dieses Autonomiestatut wurde schließlich im September 1936 vom spanischen Parlament gebilligt – drei Monate nach dem Ausbruch des Bürgerkrieges. Nominell galt es für

Álava, Guipúzcoa und Vizcaya, doch da Álava sich ebenso wie Navarra von Anfang an dem von *Franco* geführten Militärputsch angeschlossen hatte, war seine Wirkung effektiv auf die beiden anderen Provinzen beschränkt; hinzu kam, dass die franquistischen Truppen auch bereits erhebliche Teile Guipúzcoas kontrollierten. Unter der Führung des *Lehendakari* (Premierminister) *José Antonio Aguirre* (PNV) wurde am 1. Oktober 1936 erstmals eine autonome baskische Regierung gebildet, die zunächst vor allem die Aufgabe hatte, die militärische Verteidigung ihres noch vorhandenen Herrschaftsbereichs zu organisieren (*Mees* 2003: 20).

Während des Bürgerkrieges kam es nun erneut zu Konflikten zwischen den Milizen der Arbeiterparteien und linken Gewerkschaften einerseits und den nationalistisch dominierten Einheiten der baskischen Regierung andererseits, die nominell gegen die franquistischen Truppen verbündet waren, aber teils unterschiedliche Interessen verfolgten und einander aus ideologischen Gründen zutiefst misstrauten. Dem Kampf gegen *Franco* war dies naturgemäß abträglich (*Broué/Témime* 1968: 493ff.). Teile Vizcayas einschließlich Bilbaos konnten noch bis Juni 1937 gehalten werden; nach schweren Kämpfen – unter anderem der Bombardierung der vizcainischen Stadt Guernica durch die deutsche Legion Condor – fiel jedoch das gesamte Baskenland in die Hände *Francos*. Die Regierung *Aguirre* ging ins Exil, die baskische Autonomie wurde aufgehoben; lediglich die von Anfang an auf *Francos* Seite stehenden Provinzen Álava und Navarra durften ihre steuerrechtlichen Privilegien behalten.

Mit dem Sieg *Francos* und der Errichtung seiner nahezu 40 Jahre währenden Diktatur änderten sich die Handlungsvoraussetzungen für den baskischen Nationalismus grundlegend (*Waldmann* 1990: 61ff.; *Mees* 2003: 21ff.; *Lecours* 2007). Die baskische Sprache und alles andere explizit Baskische waren aus dem öffentlichen Leben verbannt, jede politische Betätigung gegen das Regime war nicht nur untersagt, sondern auch mit hohen Risiken für die persönliche Freiheit, teilweise sogar für Leib und Leben verbunden. Einzig die katholische Kirche genoss als maßgebliche Stütze des Regimes ein gewisses Maß an Eigenständigkeit. An demokratische Wahlen oder gar eine Autonomie für das Baskenland war nicht zu denken.

Mit dem Sieg der Alliierten im Zweiten Weltkrieg und der damit einhergehenden vorübergehenden internationalen Ächtung des *Franco*-Regimes, das als faschistisches Relikt galt, verband sich zunächst die Hoffnung nicht nur der baskisch-nationalistischen Regimegegner auf einen baldigen erfolgreichen Umsturz in Spanien. Seitens der baskischen

Exilregierung unter *Aguirre* wurden sogar Pläne für eine bewaffnete Invasion entworfen. Im Mai 1947 kam es in Vizcaya zu mehreren erfolgreichen Generalstreiks. Diese Hoffnungen zerstoßen jedoch bald, als klar wurde, dass der Westen angesichts des beginnenden Kalten Kriegs bereit war, sich mit dem strikt antikommunistisch ausgerichteten *Franco*-Regime zu arrangieren. Anfang der 1950er Jahre änderte der PNV seine Vorgehensweise: Die Exilregierung verlor weitgehend ihre Rolle bei der Koordinierung des Widerstandes, dafür wurden im Land selbst neue Untergrundstrukturen errichtet.

Dabei kam es jedoch bald zu Spannungen zwischen der „alten Garde“ und neu hinzugekommenen Mitgliedern der Jugendorganisation, denen das Vorgehen der Parteiführung zu passiv schien. In der Folge traten 1959 zahlreiche jüngere Mitglieder aus dem PNV aus und gründeten eine eigenständige politische Organisation, *Euskadi ta Askatasuna* (ETA, „Baskenland und Freiheit“) (*Díez Medrano* 1995: 136ff.; *Mees* 2003: 23f.; *Watson* 2007). „ETA [...] was initially nothing more than a pure reaffirmation of the radical interpretation of the nationalist doctrine that had never really disappeared from the PNV discourse since the times of Sabino Arana. The founders of ETA rediscovered Arana’s radical and separatist writings, which, in their opinion, had been betrayed by the moderate leadership, living in comfortable exile“ (*Mees* 2003: 25f.).

Bald jedoch bewegte sich ETA ideologisch deutlich nach links (*Waldmann* 1990: 104ff.). Die konservativ-katholischen Werte des traditionellen Nationalismus verloren an Bedeutung, als Vorbilder fungierten dafür „antiimperialistische“ Befreiungsbewegungen in der Dritten Welt. Hinzu kam als Feindbild das baskische Großbürgertum, das sich nie für den Nationalismus erwärmen konnte und zudem von der liberalen Wirtschaftspolitik der späteren *Franco*-Jahre profitierte. Durch seine Kooperation mit dem Regime galt es den *Ettarras* (ETA-Angehörigen) als verräterisch. Insofern überlagerten sich an dieser Stelle antikapitalistische und antispanische Ideologeme. Insgesamt lässt sich die politische Ideologie von ETA und dem ETA-nahen Nationalismus nur schwer charakterisieren, letztlich ergibt sich das Bild einer diffusen Mischung aus Nationalismus und Sozialismus (vgl. *Jauréguiberry* 2007).

ETA geriet bald ins Visier der staatlichen Sicherheitsorgane. Ihre Mitglieder mussten mit hohen Haftstrafen rechnen. Die Leitung der Organisation wurde daraufhin ins fran-

zösische Baskenland verlegt, wo man vor Verfolgung sicher war.⁴³ Darüber hinaus baute ETA einen „militärischen Apparat“ zur Vorbereitung eines bewaffneten Befreiungskampfes auf. Zu einer ersten gewaltsamen Auseinandersetzung mit dem Staat kam es 1968 bei einer Polizeikontrolle, ein Polizist und ein *Etarra* kamen dabei ums Leben. Wenig später tötete ETA zielgerichtet einen Polizisten, der weithin als besonders grausamer Folterer galt. Damit begannen die gewaltsamen Aktivitäten von ETA (Mees 2003: 27). Auch wenn die Zahlenangaben je nach Quelle voneinander abweichen und einige Morde nicht zuverlässig zuzuordnen sind, war ETA in jedem Fall bis zu *Francos* Tod 1975 bereits für eine zweistellige Zahl von Todesopfern verantwortlich (Waldmann 1990: 119f.). Besonders spektakulär war dabei der erfolgreiche Mordanschlag auf den Regierungschef und prospektiven *Franco*-Nachfolger *Carrero Blanco* 1973, der ETA auch außerhalb des baskischen Nationalismus erhebliche Sympathien einbrachte. In den ersten Jahren nach *Francos* Tod stieg die Zahl der Terroropfer weiter stark an.

Zum Zeitpunkt des Übergangs zur Demokratie und der dauerhaften Einrichtung baskischer Autonomie Ende der 1970er Jahre bestanden im baskischen Nationalismus also zwei Hauptströmungen: eine gewaltfreie konservativ-katholische um den PNV und eine gewaltbereite und gewaltausübende um ETA, die den Nationalismus mit einem diffus-sozialistischen Weltbild verband.

6.2 Die Kontextvariablen

Nachfolgend wird die bereits im methodischen Kapitel skizzierte Ausprägung der Kontextvariablen ausführlich untersucht. Dabei ergeben sich zwangsläufig Parallelen zwischen den beiden spanischen Fällen, so dass bei der unten vorzunehmenden Analyse des katalanischen Nationalismus an das hier ausgeführte angeknüpft werden kann.

⁴³ Die französischen Regierungen jeder parteipolitischen Zuordnung sahen ETA als legitime Widerstandsbewegung gegen das *Franco*-Regime an und unternahmen keine Maßnahmen gegen sie, umgekehrt verzichtete die Organisation auf Aktivitäten zur „Befreiung“ des französischen Baskenlands. Diese französische Politik hielt bis weit in die 1980er Jahre hinein an, als Spanien längst eine Demokratie war.

6.2.1 Foralsystem und Unitarisierung: die tradierte vertikale Staatsorganisation

Der moderne spanische Staat entstand in einem jahrhundertelangen Prozess der Zusammenführung und Zentralisierung ursprünglich selbständiger Reiche. Diese wiederum bildeten sich zwischen dem 8. und 10. Jahrhundert heraus, als der Großteil der Iberischen Halbinsel unter muslimischer Herrschaft stand. Lediglich im äußersten Norden konnten sich eigenständige christliche Herrschaften entwickeln, die sich in den folgenden Jahrhunderten durch meist dynastisch bedingte Zusammenschlüsse konzentrierten. Neben dem bis heute eigenständigen Portugal⁴⁴ sind hier insbesondere die seit 1230 endgültig vereinigten Königreiche von Kastilien und León sowie die aragonesische Krone zu nennen. Bei letzterer handelte es sich um ein föderales Gebilde aus autonomen Teilreichen, die unter einem Monarchen vereinigt waren. Kastilien-León, Aragonien und Portugal dehnten bis zum 15. Jahrhundert ihr Territorium auf Kosten der Muslime im Zuge der sog. *reconquista* („Rückeroberung“) immer weiter nach Süden aus. Hinzu kam das ursprünglich baskisch geprägte Königreich Navarra, das jedoch keine vergleichbare Expansion erfuhr. Mit der Heirat der Thronerben von Kastilien-León und Aragonien, *Isabella* und *Ferdinand*, 1469 wurde die Grundlage für die ab 1479 bestehende Personalunion beider Reiche gelegt. 1492 wurde das letzte verbliebene muslimische Königreich Granada erobert, 1512 der südlich der Pyrenäen gelegene Teil Navarras. Damit ging jedoch zunächst keine staatliche Vereinheitlichung einher, vielmehr waren die einzelnen Teilreiche nur in Personalunion verbunden und behielten ihre je spezifischen Institutionen, Verwaltungs- und Rechtssysteme bei; als einzige gemeinsame, in allen Teilreichen gleichermaßen zuständige Einrichtung bestand zunächst nur die Inquisition.

Für die baskischen Gebiete einschließlich Navarras gilt diese Feststellung in besonderer Weise, auch wenn Álava, Guipúzcoa und Vizcaya, mithin das heutige Baskenland i.e.S. seit dem 11. Jahrhundert Teil des Königreichs Kastilien waren. Sowohl für diese Gebiete als auch für Navarra galt bis weit ins 19. Jahrhundert hinein das System der *fueros*, lokaler bzw. provinzialer Sonderrechte, die in den jeweiligen Territorien spezifisch begründet und ausgeprägt waren, aber gemeinsame Züge aufwiesen.

⁴⁴ Portugal war lediglich zwischen 1580 und 1640 durch Personalunion mit der spanischen Krone verbunden.

„Die *Fueros* waren Gewohnheitsrecht, das durch königliche Anerkennung zum Gesetz wurde, entsprechend der mittelalterlichen Auffassung von Königsgewalt: Die politische Ordnung beruhte auf dem Kompromiß zwischen dem Monarchen und seinem Reich, auf einem ‚Pakt‘, durch den dieser sich verpflichtete, die *Fueros*, d.h. die Gewohnheiten und Privilegien zu respektieren. Gewohnheitsrecht gab es auch in anderen Gebieten Europas, wie auf der Iberischen Halbinsel, aber während es dort allmählich neutralisiert wurde und sich die absolute Monarchie durchsetzte, bestimmten die baskischen *Fueros* noch jahrhundertlang die rechtliche und politische Ordnung im Baskenland. Im ausgehenden Mittelalter und in der beginnenden Neuzeit wurden sie darum ausdrücklich als *Fueros* bzw. als Gewohnheitsrecht niedergeschrieben“ (*Kasper* 1997: 51, Hervorh. i. Orig.).

Diese *fueros* umfassten zunächst die Bewahrung des je spezifischen örtlichen Privatrechts und eines eigenständigen Strafrechts (vgl. hierzu und zum Folgenden ausführlich *Kasper* 1997: 51 ff.). Aus staatsorganisatorischer Sicht besonders bedeutsam sind jedoch die durch die *fueros* begründeten bzw. garantierten Institutionen der territorialen Selbstverwaltung. In den einzelnen Provinzen bestanden – faktisch von den lokalen Eliten dominierte – Volksvertreterversammlungen, die u.a. gegen königliche Anordnungen, die sie im Widerspruch zu den *fueros* sahen, ein suspensives Veto einlegen konnten. Zudem oblag ihnen die Genehmigung von Steuern zugunsten der königlichen Kassen sowie die Erhebung von Abgaben zur Finanzierung der Selbstverwaltungsorganisationen. Schließlich waren sie dafür zuständig, im Kriegsfall – und nur dann – Milizen auszuheben, die allerdings nicht verpflichtet waren, ihr Territorium zu verlassen; vom spanischen Militärdienst waren die Bewohner des Hegoalde befreit. Schließlich umfassten die *fueros* auch eine weitgehende Zollfreiheit: Die baskischen Gebiete einschließlich Navarras waren nicht Teil des kastilischen bzw. spanischen Zollgebietes. Navarra bildete ein eigenes Zollgebiet; die Zollschranken an der Grenze zu den übrigen baskischen Provinzen waren jedoch relativ niedrig. Nach Vizcaya, Álava und Guipúzcoa wiederum konnten Waren aus dem Ausland vollständig zollfrei eingeführt werden.

Diese besondere Rechtsordnung war im Zeitverlauf keineswegs statisch, sondern erfuhr durchaus dynamische Anpassungen an geänderte Notwendigkeiten und an die politische Entwicklung. Zudem gab es immer wieder Versuche der königlichen Zentralgewalt, ihren Einfluss zulasten der örtlichen Selbstverwaltung auszudehnen. Teilweise führten diese zu gewaltsamen Rebellionen, etwa 1631–1634 gegen die Einführung eines königlichen Salzmonopols, das infolge des Aufstands zurückgenommen wurde, oder 1718 gegen die Eingliederung des Baskenlandes in das kastilische Zollgebiet, die ebenfalls nur sechs Jahre Bestand hatte. Hinzu kamen innerbaskische Konflikte zwischen den ländlichen Gebieten und den aufstrebenden Städten. *Cum grano salis* blieb es aber bis zur Mitte des 19. Jahr-

hunderts in allen baskischen Provinzen bei einem ausgeprägten vormodernen System der territorialen Selbstverwaltung. Daran änderte zunächst auch die in den übrigen Reichsteilen einschließlich Kataloniens (vgl. Kap. 7) seit dem Ende des Spanischen Erbfolgekriegs 1714 durch die bourbonischen Herrscher massiv vorangetriebene Unitarisierung Spaniens nichts. Vielmehr führte die Unterstützung der Bourbonen durch die baskischen Gebiete zu einer Konsolidierung des Foralsystems, während Katalonien zeitgleich für seine Unterstützung der am Ende unterlegenen Habsburger mit dem Verlust seiner Selbstverwaltungsrechte bezahlte. Im weiteren Verlauf des 18. Jahrhunderts kam es dann aber erneut zu Versuchen der Krone, die baskischen *fueros* – insbesondere mit Blick auf die Zollgrenzen – einzuschränken, denen allerdings zunächst kein Erfolg beschieden war.

Auch als *Napoleon I.* 1808 seinen Bruder *Joseph* als König von Spanien einsetzte, blieben die baskischen *fueros* zunächst bestehen, 1810 wurden jedoch die spanischen Gebiete nördlich des Ebro – und damit nahezu das gesamte Hegoalde – direkt der französischen Oberhoheit unterstellt. Mit der Rückkehr des bourbonischen Königs *Ferdinand VII.* im Jahr 1814 wurden die *fueros* wiederum ausdrücklich bekräftigt. Aus der gesamtspanischen Widerstandsbewegung gegen die französische Besatzung erwuchs jedoch auch der spanische Liberalismus, dessen erstes Hauptwerk die 1812 verabschiedete, jedoch angesichts der Besatzung nicht in Kraft gesetzte *Verfassung von Cádiz* war. Mit den liberalen Zielen der Handels- und Wirtschaftsfreiheit sowie der für alle gleichen Bürgerrechte waren überkommene regionale Sonderrechte, wie sie die *fueros* darstellten, schlechthin unvereinbar; entsprechend wurden sie von liberaler Seite bald massiv bekämpft, wobei der Liberalismus auch Unterstützung unter dem Bürgertum der baskischen Städte fand. *Ferdinand VII.* restaurierte zwar 1814 die Ordnung des *ancien régime*, doch wurde der Konflikt zwischen Konservativen und Liberalen zu einer Auseinandersetzung, die fast das gesamte 19. Jahrhundert in Spanien prägte und erhebliche Auswirkungen auf die staatsorganisatorische Stellung der baskischen Gebiete hatte.

So wurden erstmals während der kurzen liberalen Regierungszeit von 1820 bis 1823 die *fueros* aufgehoben, mit der erneuten absolutistischen Restauration 1823 aber wieder eingeführt.

Nach dem liberalen Sieg im Ersten Karlistenkrieg 1833–1839 wurden die *fueros* zwar bestätigt, jedoch unter den Vorbehalt der spanischen Verfassung und der staatlichen Gesetze gestellt. In der Folge wurden die traditionellen Privilegien erheblich eingeschränkt, insbesondere wurde die Zollfreiheit aufgehoben. Im Fall Navarras wurden die *fueros* 1841

formell abgeschafft, allerdings im Gegenzug eine modernisierte Form der Selbstverwaltung eingerichtet und der Provinz insbesondere eine weitgehende fiskalische Autonomie gewährt. Die *fueros* der übrigen Provinzen wurden hingegen nach zwischenzeitlicher Suspendierung 1841–1844 wieder in Kraft gesetzt, die Volksvertretungen in ihren überkommenen Zusammensetzungen modernisiert und in ihren administrativen und fiskalischen Funktionen gestärkt, insbesondere verblieb den Provinzen ähnlich wie Navarra eine weitgehende Steuerautonomie; hinzu kam die fortgeltende Befreiung vom spanischen Wehrdienst.

Erst mit dem Ende des Dritten (und letzten) Karlistenkrieges⁴⁵ 1876 wurden die *fueros* auch für Álava, Guipúzcoa und Vizcaya formell abgeschafft, womit der Prozess der Unitarisierung Spaniens, der sich mit Unterbrechungen über beinahe das gesamte 18. und 19. Jahrhundert erstreckte, als abgeschlossen betrachtet werden kann. Zugleich aber wurde den genannten Provinzen eine weitreichende fiskalische Autonomie nach dem Vorbild Navarras zugestanden. Mithin verfügten die vier Provinzen des Hegoalde jeweils über gewählte Volksvertretungen, die eine fast vollständige Steuerhoheit besaßen und lediglich auszuhandelnde Pauschalbeträge an den Staat abführen mussten; zudem oblag ihnen die Aufsicht über die kommunalen Haushalte. Hinzu kamen weitere administrative Befugnisse insbesondere mit Blick auf die öffentliche Infrastruktur. Auch wenn es sich bei diesen neuen Selbstverwaltungskompetenzen formell nicht mehr um die alten *fueros* handelte, bürgerte es sich doch bald ein, sie als „Foralsystem“ (*sistema foral*) zu bezeichnen, die autonomen Verwaltungen der Provinzen wurden *diputaciones forales* genannt.

Dieses System der Selbstverwaltung für die Provinzen des Hegoalde erwies sich wiederum als außerordentlich stabil. In Álava und Navarra gilt es bis heute ununterbrochen, wobei es mit der Errichtung der Autonomen Gemeinschaften nach 1977 angepasst und in Teilen erweitert wurde. In Guipúzcoa und Vizcaya wurde es jedoch 1937 abgeschafft, womit diesen beiden Provinzen tatsächlich jede Form der Selbstverwaltung genommen und sie den übrigen Provinzen Spaniens gleichgestellt wurden. Zu einer Wiederherstellung kam es erst nach Francos Tod mit der Gewährung des baskischen Autonomiestatuts.

⁴⁵ Der Dritte Karlistenkrieg wird von baskischen Autoren häufig als „Zweiter Karlistenkrieg“ bezeichnet, da der Konflikt von 1846 bis 1849, der üblicherweise diese Bezeichnung trägt, die baskischen Gebiete nicht betraf.

Somit lässt sich mit Blick auf die tradierte Staatsorganisation bis zum Beginn des eigentlichen Untersuchungszeitraums festhalten, dass der spanische Staat selbst zwar spätestens ab dem 19. Jahrhundert als unitarisch-zentralisiert bezeichnet werden kann, dies aber gerade für das Baskenland und Navarra nur mit erheblichen Einschränkungen gilt. In diesen Provinzen galten bis ins 19. Jahrhundert hinein tradierte mittelalterliche Sonderrechte, die 1841 bzw. 1876 durch ein neues System der Selbstverwaltung ersetzt wurden, das zwar keine politische, wohl aber administrative und vor allem fiskalische Autonomie gewährleistete. Dieses System bestand allerdings auf der Ebene der vier Provinzen, so dass es keine übergeordneten, gleichsam gesamt-baskischen Einrichtungen gab. Entsprechend konnte die fiskalische und administrative Autonomie auch 1937 für zwei der vier Provinzen aufgehoben, für die übrigen aber beibehalten werden.

6.2.2 Späte Demokratisierung: der Regimetyp

Seit der erneuten bourbonischen Restauration unter *Alfons XII.* 1875⁴⁶ und dem Ende des Dritten Karlistenkrieges 1876 war Spanien eine konstitutionelle Monarchie (*Bernecker/Pietschmann 2005; Nohlen/Hildenbrand 2005*). Diese wurde jedoch in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts zunehmend durch soziale Konflikte und politische Instabilität erschüttert. 1923 kam es zur Errichtung einer von König *Alfons XIII.* geduldeten Militärdiktatur unter General *Miguel Primo de Rivera*, die sich allerdings nur bis 1930 halten konnte. Dadurch war die Monarchie in Gänze diskreditiert, so dass bei den Kommunalwahlen am 12. April 1931 sich in allen großen Städten des Landes die republikanischen Parteien durchsetzen konnten, woraufhin am 14. April in mehreren Städten des Landes die Republik ausgerufen wurde. Der König verließ am selben Tag das Land, ohne jedoch formell abzudanken.

Auch die so errichtete Zweite Republik konnte die Probleme des Landes nicht dauerhaft lösen. Vielmehr wurde sie zunehmend im stark polarisierten Konflikt zwischen Rechten und Linken und der dahinter stehenden sozialen Frage zerrieben, hinzu kamen die

⁴⁶ Zuvor war 1868 *Isabella II.* gestürzt worden; es folgten eine provisorische Militärregierung, die Wahl *Amadeus' von Savoyen* zum König 1870, der jedoch 1873 abdankte, die kurzlebige Erste Republik 1873/74, eine erneute provisorische Militärregierung und schließlich die Wahl von *Isabellas* Sohn *Alfons* zum König einer konstitutionellen Monarchie.

ungelösten Probleme der regionalen Autonomie und des Verhältnisses von Staat und Kirche. Nachdem im Februar 1936 die zur „Volksfront“ (*frente popular*) vereinigten Linksparteien nach zwei Jahren in der Opposition erneut die Regierungsmehrheit erzielt hatten, kam es am 17./18. Juli 1936⁴⁷ zu einem landesweiten Putsch rechtsgerichteter Offiziere unter der Führung von General *Francisco Franco* gegen die republikanische Regierung. Da dieser in zahlreichen Landesteilen erfolgreich war, andernorts, insbesondere in den größten Städten Madrid, Barcelona und Valencia jedoch niedergeschlagen werden konnte, entwickelte sich ein langwieriger, blutiger Bürgerkrieg, der am 1. April 1939 mit dem Sieg der Truppen *Francos* endete.

Franco errichtete daraufhin ein diktatorisches Herrschaftssystem, das sich vor allem auf das Militär und die katholische Kirche stützte; Regimegegner wurden gewaltsam unterdrückt. Zunächst wurde in wirtschaftlicher Hinsicht eine Autarkiepolitik verfolgt, die das ohnehin schon bestehende Entwicklungsdefizit gegenüber Mittel- und Westeuropa stark vergrößerte. Ab den 1960er Jahren kam es dann zu einer vorsichtigen wirtschaftlichen Öffnung, die jedoch nicht mit politischen Reformen einherging. Insbesondere wurde den regionalen Nationalismen in Katalonien und im Baskenland mit massiver, auch gewaltsamer Repression begegnet. Im Baskenland entwickelte sich in dieser Zeit, wie beschrieben, der gewalttätige Arm der nationalistischen Bewegung.

Zu einer demokratischen Öffnung des Landes kam es erst nach *Francos* Tod 1975. Der Diktator selbst hatte den Enkel König *Alfons' XIII.*, *Juan Carlos*,⁴⁸ zu seinem Nachfolger bestimmt,⁴⁹ der am 22. November 1975, zwei Tage nach *Francos* Tod, zum König von Spanien proklamiert wurde. Damit begann ein Prozess, der in Spanien üblicherweise als *transición* bezeichnet wird. Dessen wesentliche Merkmale waren der friedliche Übergang

⁴⁷ Äußerer Anlass war die Ermordung eines Monarchistenführers durch republikanische Polizeieinheiten wenige Tage zuvor; der Putsch war jedoch schon monatelang vorbereitet worden.

⁴⁸ Mit Blick auf Herrschernamen folgt diese Arbeit dem üblichen deutschen Sprachgebrauch. Demzufolge werden die Namen historischer Monarchen in deutscher Fassung wiedergegeben (also *Ferdinand* statt *Fernando*, *Alfons* statt *Alfonso*), die von Herrschern der Gegenwart oder der jüngeren Vergangenheit jedoch in aller Regel nicht (*Juan Carlos* statt *Johann Karl*).

⁴⁹ *Juan Carlos* war zwar direkter Nachfahre des letzten spanischen Königs, doch war auch sein Vater *Juan* noch am Leben; dieser verzichtete erst 1977 zugunsten seines Sohnes auf seine Thronfolgerechte. Insofern war dessen Krönung keineswegs unumstritten und bezog ihre Legitimität zunächst ausschließlich aus der von *Franco* getroffenen Nachfolgeregelung, nicht aber aus einem dynastischen Anspruch.

zu einer demokratisch-rechtsstaatlichen Ordnung unter Einbezug der früheren Oppositions- und Widerstandskräfte, ohne jedoch einen formellen Bruch mit dem alten Regime herbeizuführen, dessen Legitimität in Frage zu stellen oder es gar im Hinblick auf Menschenrechtsverletzungen juristisch aufzuarbeiten.

Die wichtigsten „Meilensteine“ dieses Prozesses, der hier nicht im Einzelnen nachgezeichnet werden muss, waren die Verabschiedung eines „Gesetzes über die politische Reform“ (*Ley sobre la reforma política*) durch das noch von *Franco* als ständische Repräsentationskammer eingesetzte Parlament am 18. November 1976, das den Weg zur Demokratisierung des Landes eröffnete, die ersten freien Parlamentswahlen am 15. Juni 1977 und das Inkrafttreten der bis heute gültigen Verfassung am 27. Dezember 1978. Letztere konstituiert Spanien als parlamentarische Monarchie auf rechtsstaatlicher Grundlage und garantiert umfassende Grundrechte ebenso wie die Unabhängigkeit der Justiz. Zudem eröffnet sie die Möglichkeit der Bildung sog. „Autonomer Gemeinschaften“ (*comunidades autónomas*), worauf noch genauer eingegangen wird. Unmittelbar gefährdet wurde die Demokratisierung nochmals am 23. Februar 1982, als ein auf die Restaurierung eines autoritären Regimes zielender Militärputsch scheiterte. Die *transición* gilt üblicherweise mit den Parlamentswahlen vom 28. Oktober 1982 als abgeschlossen: Mit der absoluten Mehrheit für die bislang oppositionellen Sozialisten fand erstmals ein demokratischer Machtwechsel statt, der zudem eine Partei an die Regierung brachte, die bis 1975 noch verfolgt und unterdrückt worden war.⁵⁰

Parallel zu diesem Demokratisierungsprozess wurde mit der Gewährung vorläufiger politischer Autonomie für Katalonien und das Baskenland eine umfassende Dezentralisierung der unitarischen Staatsorganisation eingeleitet. Dieser Prozess ist mit Blick auf das Baskenland die unabhängige Variable dieser Fallstudie und wird weiter unten eingehend dargestellt und analysiert werden. An dieser Stelle ist von Bedeutung, dass die Dezentralisierung in den Anfangsjahren parallel zur Demokratisierung ablief. Hinsichtlich des Verhältnisses von unabhängiger und Kontextvariable lässt sich aber festhalten, dass spätestens ab 1976 – also noch vor den ersten vorläufigen Autonomieregelungen – das Ziel einer rechtsstaatlich-parlamentarischen Ordnung klar erkennbar und der Weg dahin nur schwer

⁵⁰ Bis dahin wurde die Regierung von der *Unión del Centro Democrático* (UCD – Union des demokratischen Zentrums) gestellt, die sich überwiegend aus reformbereiten Vertretern des alten Regimes zusammensetzte und eine Programmatik der rechten Mitte verfolgte.

reversibel war. Somit eröffnete sich für die nationalistischen Akteure die zumindest mittelfristige Perspektive einer gewaltlosen Interessenartikulation innerhalb eines demokratischen politischen Systems. Umgekehrt war die gewaltsame Repression des Nationalismus keine Option mehr für den Zentralstaat, sollte nicht der Übergang zur Demokratie insgesamt in Frage gestellt werden. Somit gelten *cum grano salis* bezüglich der Ausprägungen der Kontextvariable *Regimetyyp* für den baskischen Fall ähnliche Annahmen wie im Fall einer stabilen Demokratie. Dennoch sind selbstverständlich Interferenzen zwischen beiden Prozessen zu berücksichtigen.

6.2.3 *Supranationale Einbindung*

Diese Kontextvariable lässt sich knapp abhandeln: Spanien trat den Europäischen Gemeinschaften zum 1. Januar 1986 bei. Vor der *transición* war ein Beitritt aufgrund der diktatorischen Regierungsform nicht möglich. Seitdem aber besteht über alle politischen Richtungen hinweg ein breiter Konsens, sich am europäischen Integrationsprozess zu beteiligen. Der Vertrag von Maastricht wurde 1992 fast einstimmig durch das Parlament ratifiziert. In der Folgezeit gab und gibt es zwar durchaus Meinungsverschiedenheiten in konkreten Fragen der Europapolitik, doch stellt kein relevanter Akteur die EU-Mitgliedschaft prinzipiell in Frage: Auch die Politik der konservativen Regierung *Aznar* (1996–2004), deren harte Haltung mit dazu beitrug, dass im Jahr 2003 die erste Regierungskonferenz zur Verabschiedung des Europäischen Verfassungsvertrages scheiterte – es ging dabei insbesondere um das Gewicht der spanischen Stimmen im Ministerrat (*Hesse* 2007) –, war nicht gegen die europäische Integration als solche ausgerichtet, sondern verstand sich als konsequente Durchsetzung nationaler Interessen *innerhalb* der Europäischen Union. Ähnliches gilt für die Opposition katalanischer und baskischer Regionalnationalisten bei der Volksabstimmung über den Verfassungsvertrag 2005 (*Hesse* 2007): Sie zielte nicht gegen die europäische Integration insgesamt, sondern gegen die wahrgenommene Ausrichtung des Verfassungsvertrages als „neoliberal“ und „militaristisch“.

Mithin trat Spanien während des Untersuchungszeitraums einer supranationalen Organisation bei, die im weiteren Zeitverlauf weitere Integrationsschritte (insbesondere die sukzessiven Vertragsreformen der 1990er Jahre) erfuhr. Somit besteht für die baskischen (und auch die katalanischen) Nationalisten grundsätzlich die Möglichkeit, auf die Reduzierung der Kosten einer staatlichen Trennung von Spanien durch die Einbindung in einen

gemeinsamen Markt und eine Wirtschafts- und Währungsunion sowie die gegebene Freizügigkeit zu verweisen, die auch im Fall der Unabhängigkeit bestehen bleiben würden.

6.2.4 *Gespaltene Gesellschaft? Die regionale Bevölkerungsstruktur*

Oben wurde bereits auf die Geschichte der Immigration aus anderen spanischen Landesteilen ins Baskenland eingegangen. Diese ist jedoch nicht die einzige Erklärung für die heute hinsichtlich der „nationalen Frage“ sehr heterogene baskische Bevölkerung. Hinzu kommen weitere, ebenfalls bereits benannte Faktoren wie der jahrhundertlange enge Kontakt zwischen dem *Hegoalde* und dem übrigen Spanien sowie die Tatsache, dass die spanische Kultur und Sprache auch von den Bewohnern des Baskenlandes selbst als überlegen angesehen wurde. Nach *Mansvelt Beck* (2005: 72ff.), der verschiedene empirische Studien zu dieser Frage auswertet, hat die Identifizierung der Bewohner des Baskenlandes mit Spanien in den letzten Jahrzehnten abgenommen, es dominiert aber die Gruppe derjenigen, die ihre Identität als „sowohl baskisch als auch spanisch“ ansieht. Ein weiterer Indikator in diesem Kontext ist der Stimmanteil nationalistischer Parteien, der bei den Wahlen zum autonomen baskischen Parlament seit Mitte der 1980er Jahre konstant zwischen 50 % und 60 % liegt. Erheblich anders verhält es sich damit jedoch in Navarra, wo explizit baskisch-nationalistische Parteien seit 1979 nie mehr als ca. 20 % der Stimmen erzielen konnten.

Aufschlussreicher noch sind jedoch die Daten einer repräsentativen Erhebung des staatlichen *Centro de Investigaciones Sociológicas* aus dem Jahr 2005, die allerdings nur im Baskenland, nicht jedoch in Navarra durchgeführt wurde.⁵¹ Demnach erklärten 26,0 % der Befragten, sie fühlten sich „ausschließlich als Baske“ (*únicamente vasco*), 21,8 % „eher als Baske denn als Spanier“ (*más vasco que español*), 38,5 % „in gleichem Maße als Baske wie als Spanier“ (*tan español como vasco*), 4,3 % „eher als Spanier denn als Baske“ (*más español que vasco*) und 3,8 % „ausschließlich als Spanier“ (*únicamente español*). Die direkte Frage, ob sie sich selbst als baskischen Nationalisten bezeichnen würden (*¿Se considera Ud. Nacionalista vasco?*) bejahten 45,7 %, 46,2 % verneinten sie. Ein unabhängiges Baskenland (*¿Estaría Ud. a favor de que el País Vasco fuera independiente?*) befür-

⁵¹ Die Ergebnisse sind online abrufbar unter http://www.cis.es/cis/opencms/-Archivos/Marginales/2600_2619/2601/e260100.html

worteten 14,4 % uneingeschränkt (*totalmente a favor*), weitere 20,6 % sprachen sich „eher dafür“ aus (*más bien a favor*). Uneingeschränkt dagegen waren 15,9 %, „eher dagegen“ weitere 22,2 %. 18,3 % sprachen sich schließlich ausdrücklich „weder dafür noch dagegen“ (*ni a favor ni en contra*) aus.

Sucht man diese Daten im Hinblick auf die hier zur Diskussion stehende Kontextvariable der regionalen Bevölkerungsstruktur zu interpretieren, so lässt sich zwar festhalten, dass sich nur ein sehr geringer Bevölkerungsanteil von 3,8 % in keiner Weise selbst als Baske versteht. Die breite Streuung der Werte über die verschiedenen Abstufungen deutet aber darauf hin, dass keineswegs alle anderen „baskisch“ im Sinne einer eigenständigen nationalen bzw. ethnischen Identität begreifen. Zumindest den 46,6 %, die sich mindestens „in gleichem Maße“ als Spanier sehen, dürfte eher eine Art regionaler Identität vorschweben, die die spanische keineswegs ausschließt. Zieht man die Antworten auf die anderen Fragen hinzu, bestätigt sich das Bild einer heterogenen Gesellschaft: Etwa die Hälfte der Bevölkerung bezeichnet sich selbst als baskische Nationalisten; ein gutes Drittel befürwortet ausdrücklich die staatliche Unabhängigkeit – und sind damit Nationalisten im Sinne der für diese Studie verwendeten Definition. Ebenso lehnt jedoch etwa die Hälfte der Bevölkerung den Nationalismus im Sinne des örtlichen Sprachgebrauchs – der nicht zwingend die staatliche Unabhängigkeit fordern muss – ausdrücklich ab.

Nun sind die Antworten auf Fragen zum Nationalismus und zur Unabhängigkeit im Kontext des Untersuchungsdesigns dieser Studie eher der abhängigen Variablen, der Konfliktintensität, zuzuordnen, doch erlauben sie in Verbindung mit der zur Identität auch Rückschlüsse auf die hier zur Diskussion stehende Kontextvariable. In diesem Sinne wäre die Bevölkerung des Baskenlandes homogen, wenn sich eine weit übergroße Bevölkerungsmehrheit nicht nur selbst als Basken verstehen würde, sondern dem auch ein einheitliches Verständnis dessen zugrunde läge, was es heißt, Baske zu sein. Doch die Tatsache, dass ein erheblicher Bevölkerungsanteil die baskische Identität für vereinbar mit der spanischen hält oder sie dieser sogar unterordnet, ein anderer Teil dies jedoch gerade nicht tut, deutet, in Verbindung mit den Werten zum Nationalismus und zur Unabhängigkeit, stark darauf hin, dass das Verständnis des Baskischseins keineswegs einheitlich ist.

Hinzu kommt ein weiterer Aspekt: 26,2 % der Befragten der zitierten Erhebung gaben an, nicht im Baskenland geboren zu sein. Unabhängig davon erklärten jeweils 50,3 % bzw. 49,1 %, dass der eigene Vater bzw. die eigene Mutter nicht im Baskenland geboren sei. Auch wenn Navarra in diesem Sinne wohl als „nicht im Baskenland“ zu gelten hat (es wur-

de allerdings nur nach „*en el País Vasco*“ ohne nähere Spezifizierung gefragt, was in dieser Hinsicht mehrdeutig ist) und von den negativen Antworten auch außerhalb des Baskenlandes geborene Kinder von Basken erfasst werden, bestätigt dies einen Immigrantenteil der deutlich höher liegt als die 3,8 %, die sich „ausschließlich als Spanier“ fühlen. Verbunden mit dem im nächsten Abschnitt dargelegten eher abstammungsorientierten Nationalitätsverständnis des baskischen Nationalismus lässt dies den Schluss zu, dass längst nicht alle diejenigen, die sich selbst in irgendeiner Weise als Basken bezeichnen, auch von den baskischen Nationalisten als Basken in ihrem Sinne wahrgenommen werden.

Auch wenn die zitierte Umfrage nur eine Momentaufnahme aus dem Jahr 2005 darstellt, spricht doch einiges dafür, dass die darin wiedergegebenen Verhältnisse in den vergangenen Jahrzehnten im Grundsatz konstant waren und sind. So sind solcherlei Selbstzuordnungen zu einer nationalen Identität schon von der Natur der Sache her bei den einzelnen Individuen wenig veränderlich. Gesamtgesellschaftlich waren die Immigrationsströme, wie aufgezeigt, vor Beginn des Untersuchungszeitraums am größten. Schließlich deuten auch die regionalen Wahlergebnisse darauf hin, dass die Bevölkerungsstruktur im Zeitverlauf seit Ende der 1970er Jahre keinen allzu großen Schwankungen unterworfen war (vgl. *Mansvelt Beck* 2005: 73).

All dies zusammengenommen ergibt sich in der Tat das Bild einer heterogenen Gesellschaft: Bei einer Lösung des Konflikts sind höchst unterschiedliche Interessen und Orientierungen mit Blick auf die „nationale Frage“ zu berücksichtigen. Zudem ist die Immigration der vergangenen Jahrzehnte geeignet, Abwehrreaktionen der ursprünglichen baskischen Bevölkerung hervorzurufen.

Sucht man diese Erkenntnisse geographisch aufzuschlüsseln, so zeigen sich über die drei Provinzen des Baskenlandes zwar Unterschiede im Detail – so ist etwa der Anteil der sich selbst als Nationalisten bezeichnenden Befragten in Álava etwas niedriger als in den anderen beiden Provinzen –, die jedoch die hier vorgenommenen Interpretationen nicht in Frage stellen. Schwieriger ist der Sonderfall Navarra zu analysieren, schon weil hierfür keine vergleichbaren Daten vorliegen. Mehrere Indizien sprechen jedoch dafür, dass es hier erhebliche Unterschiede zum Baskenland gibt: Zunächst ist, wie oben dargelegt, nur ein kleiner Teil Navarras baskischsprachig – dies gilt freilich auch für Álava. Allerdings hat sich in Navarra neben der baskischen auch eine spezifisch navarresische regionale Identität entwickelt, die in allen Teilen der Provinz unabhängig von der sprachlichen Verteilung verwurzelt ist (*Mansvelt Beck* 2005: 73). Diese navarresische Regionalidentität ist komple-

mentär zur spanischen, schließt aber ein gleichzeitiges Baskischsein zumindest im Sinne des baskischen Nationalismus aus, da Navarra im Sinne der navarresischen Regionalidentität als eigenständige Region postuliert wird und nicht als Bestandteil von *Euskal Herria*, es aber aus baskisch-nationalistischer Sicht genau das ist. Schließlich zeigen auch die Stimmanteile baskisch-nationalistischer Parteien bei Wahlen in Navarra von maximal 20 %, dass diese Position hier deutlich in der Minderheit ist (vgl. *Mansvelt Beck* 2005: 73).

Mithin lässt sich auch ohne das Vorliegen exakter Zahlen für Navarra sagen, dass einerseits die Bevölkerungsstruktur in diesem Fall eine deutlich andere ist als im Baskenland. Andererseits trifft auch für diese Provinz zu, dass hier – bei freilich anderer Gewichtung – Einwohner, die sich als Basken im nationalen Sinne begreifen, und Einwohner, auf die diese Feststellung nicht zutrifft, zusammenleben. Berücksichtigt man nun, dass ganz Navarra zu *Euskal Herria* zählt, also dem von den baskischen Nationalisten für ein unabhängiges Baskenland beanspruchten Gebiet, so lässt sich festhalten, dass die Bevölkerung des gesamten *Hegoalde*, also des spanischen Teils des aus nationalistischer Sicht zu bildenden unabhängigen Baskenlandes – das französische *Iparralde* wird in dieser Untersuchung, wie diskutiert, nicht berücksichtigt –, sowohl aus Angehörigen einer sich selbst so verstehenden „baskischen Nation“ besteht als auch aus Einwohnern, die sich nicht zu dieser zählen oder sogar das Konzept als solches ablehnen. Zwischen den verschiedenen Teilen des *Hegoalde* bestehen diesbezüglich zwar quantitative Unterschiede, doch ändern diese nichts am grundsätzlichen Befund einer in nationaler Hinsicht heterogenen Bevölkerungsstruktur.

6.2.5 *Sprache oder Vorfahren? Das Nationalitätsverständnis*

Oben ist bereits erwähnt worden, dass auch nicht alle baskischen Nationalisten der baskischen Sprache mächtig sind. Eine reine Sprachgemeinschaft kann die baskische Nation demnach kaum sein. Damit ist aber noch nicht die Frage beantwortet, was aus nationalistischer Sicht die entscheidenden Kriterien für die Zugehörigkeit zu dieser Nation sind. Geht es primär um das persönliche Bekenntnis des einzelnen zu ihr, oder ist Baskischsein abhängig von baskischen Vorfahren?

Zunächst deutet vieles auf eine durch die Sprache definierte – und damit potenziell erwerb- und verlierbare – baskische Kollektividentität hin. Gerade aufgrund der Tatsache, dass der baskische Kulturraum seit zwei Jahrtausenden eng mit dem romanischen bzw. dem spanischen und französischen verbunden ist und die kulturellen Grenzen fließend sind,

kommt der Sprache zwangsläufig entscheidende Bedeutung bei der Bestimmung ethnischer bzw. nationaler Identität zu. Das Bewusstsein um die Einzigartigkeit dieser Sprache und die Tatsache, dass diese gegen alle widrigen historischen Umstände bewahrt werden konnte, machen sie zum zentralen Element der baskischen Identität. Dies führt so weit, dass die baskische Sprache keinen Unterschied zwischen einem Angehörigen des Volkes und einem Sprecher der Sprache kennt: Das Wort *euskaldun* bedeutet sowohl „Baske“ als auch „Sprecher des Baskischen“.

Daraus folgt jedoch nicht, dass der regelmäßige Gebrauch der baskischen Sprache – verbunden mit einer entsprechenden Selbstwahrnehmung – ausreichend für die Fremdwahrnehmung einer Person als Baske wäre, wie dies bei einem bekenntnisorientierten Nationalitätsverständnis der Fall sein müsste. Eher gibt es den entgegengesetzten Fall, dass Personen als Basken wahrgenommen und sogar als führende Vertreter der „Nation“ akzeptiert werden, obwohl sie die Sprache nicht oder nur unzureichend beherrschen, wie die angesprochenen Beispiele nationalistischer Politiker der älteren Generation zeigen. Die Sprache ist somit nicht durch sich selbst Bestimmungsfaktor baskischer Identität, sondern in ihrer Eigenschaft als von den Vorfahren überliefertes und entsprechend zu pflegendes und weiterzugebendes Element des Baskentums.⁵² Für die Zugehörigkeit zur Nation ist sie jedoch weder notwendige noch hinreichende Bedingung: „Man ist Baske aufgrund von Geburt oder gar nicht, ein allmähliches Hineinwachsen in die baskische Volksgemeinschaft ist nicht möglich“ (Waldmann 1990: 38). Immigranten haben mithin nicht die Möglichkeit, durch das Erlernen der Sprache den Status „Baske“ in der Wahrnehmung der Basken zu erlangen; umgekehrt gelten Nachfahren von Basken auch dann noch als solche, wenn sie die Sprache nie erlernt haben. Das Baskische Nationalitätsverständnis ist also trotz der dominierenden Rolle der Sprache als abstammungsorientiert zu charakterisieren.

⁵² So galt etwa die Sorge für den regelmäßigen Gebrauch des Baskischen in der Familie nach einem ETA-Handbuch aus den 1960er Jahren als Pflicht eines *abertzale* (baskischen Nationalisten) (Pérez Agote 2006: 84f.).

6.2.6 *Schwerindustrie und Finanzinstitute: die sozioökonomische Situation des Baskenlandes*

Spanien war bis weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts hinein im Vergleich zu den hochentwickelten Industriestaaten in wirtschaftlicher Sicht ausgesprochen rückständig. So trug in *Francos* Todesjahr 1975 die Landwirtschaft noch 10 % zum BIP des Landes bei, wohingegen der entsprechende Wert für Deutschland (incl. DDR) 3 %, für Frankreich 6 % und für den Durchschnitt der wohlhabenden OECD-Länder⁵³ 5 % betrug. Das BIP pro Kopf betrug in diesem Jahr in Spanien US\$ 8.430 (jeweils in konstanten Preisen des Jahres 2000), in Deutschland US\$ 13.204, in Frankreich US\$ 13.809 und in den wohlhabenden OECD-Ländern durchschnittlich US\$ 15.058. Auch im Jahr von Spaniens EG-Beitritt 1986 war noch ein deutlicher Rückstand spürbar: der Agrarsektor trug 6 % zum BIP bei (D: 2 %, F: 4 %, wohlhabende OECD: 3 %), das BIP pro Kopf betrug US\$ 9.480 (D: US\$ 17.264, F: US\$ 17.197, wohlhabende OECD 19.676). Selbst im Jahr 2005 war diese Lücke noch bemerkbar: So hatte zwar auch in Spanien der Agrarsektor nur noch einen Anteil von 3 % (D: 1 %, F: 2 %, wohlhabende OECD: 2 %), doch hinsichtlich des BIP pro Kopf mit US\$ 15.688 (D: US\$ 23.788, F: US\$ 23.650, wohlhabende OECD: US\$ 28.631) bestand weiterhin ein deutlicher Rückstand (alle Daten aus *Weltbank* 2009).

Innerhalb des Landes war jedoch das Baskenland 1975 eine der wenigen ökonomisch fortschrittlichen Regionen und zählt noch heute zu den wohlhabendsten: Im Jahr 2007 hatte das BIP pro Kopf im Baskenland mit € 30.450 den höchsten Wert aller Autonomen Gemeinschaften des Landes und übertraf den landesweiten Durchschnitt (€ 23.412) um 30,1 %. Navarra liegt mit € 29.549 (126,2 % des Landesdurchschnitts) landesweit an dritter Stelle (*Instituto Nacional de Estadística* 2009: Tab. 2). Nimmt man, gerade vor dem Hintergrund der lange gegebenen Rückständigkeit Spaniens, die Verteilung der Beschäftigten auf die Wirtschaftssektoren als Entwicklungsindikator, so fällt auf, dass im Baskenland 2007 nur 1,5 % der Beschäftigten im Agrarsektor arbeiteten gegenüber 4,5 % im Landesdurchschnitt, trotz der dabei berücksichtigten im Baskenland traditionell starken Fischerei – der Wert Navarras entsprach mit 4,5 % dem Landesdurchschnitt. Die Beschäftigten im Industriesektor (einschließlich Baugewerbe) machten im Baskenland 33,6 % und in Navarra

⁵³ Nach Definition der Weltbank „those [economies] in which 2007 GNI per capita was \$ 11,456 or more“ (*Weltbank* 2009).

37,5 % aus, gegenüber einem Landesdurchschnitt von 29,2 %. Hinsichtlich des Dienstleistungssektors liegen die Werte für das Baskenland (64,9 %) und Navarra (58,0 %) unter dem Landesdurchschnitt von 66,2 % (jeweils eigene Berechnungen nach *Eurostat* 2008). Bei letzterem ist jedoch zu berücksichtigen, dass darin der Tourismus enthalten ist: Dieser für die spanische Wirtschaft enorm wichtige Bereich spielt in den beiden Regionen nur eine untergeordnete Rolle, anders als insbesondere an der Mittelmeerküste und auf den Inseln.

Diese herausgehobene Stellung findet ihren Ursprung in der – zumindest im europäischen Vergleich – späten, aber intensiven industriellen Revolution in der Region (*Kasper* 1997: 119–125). Zwischen 1878 und 1899 verfünffachte sich der Abbau von Eisenerz in der Region, wobei der Schwerpunkt in Vizcaya lag. Das Erz ging zunächst größtenteils in den Export, vor allem nach Großbritannien, wo es deutlich billiger als das einheimische Erz angeboten werden konnte. Dies führte zu einem starken Zufluss ausländischen Kapitals, das Größtenteils im Baskenland verblieb und bald für Investitionen in eine eigenständige metallverarbeitende Industrie genutzt wurde. Damit einher ging eine Neuorientierung der baskischen Produzenten auf den spanischen Markt – die Zollgrenzen zwischen dem Baskenland und dem spanischen Kernland waren ja, wie erwähnt, bereits zuvor endgültig abgeschafft worden. Unterstützt wurde dies durch eine protektionistische Wendung in der spanischen Außenhandelspolitik ab 1891, durch die die baskische Schwerindustrie den spanischen Markt nahezu konkurrenzlos dominieren konnte.

Der Boom dieses kapitalintensiven Industriezweiges führte außerdem zur Gründung zahlreicher Banken. Mit der Strukturkrise der Schwerindustrie, die das Baskenland erst Ende der 1970er Jahre erreichte, als die franquistische Politik der Abschottung der spanischen Märkte zugunsten einer Annäherung an den europäischen Binnenmarkt aufgegeben wurde, entwickelte sich das Bankwesen zum Schlüsselsektor einer zunehmend dienstleistungsorientierten baskischen Wirtschaft. 1988 fusionierten die beiden seit Beginn des 20. Jahrhunderts größten Banken der Region, *Banco de Bilbao* und *Banco de Vizcaya* (*Kasper* 1997: 195). Das fusionierte Institut ist heute unter dem Namen *Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA)* eine global agierende Bank, sie war 2005 mit einem Aktienkapital von US\$ 20,4 Mrd. die zweitgrößte Spaniens und weltweit auf Rang 35 (*Euromoney* 2006).

Das Baskenland ist somit seit über 100 Jahren in sozioökonomischer Sicht nicht nur deutlich wohlhabender und entwickelter als der Landesdurchschnitt, sondern nimmt im Vergleich der spanischen Regionen eine Spitzenstellung ein, wobei diese Kennzeichnung für Navarra mit gewissen Einschränkungen ebenfalls Geltung beanspruchen kann.

6.3 Vorreiter im Staat der Autonomen Gemeinschaften: die Entwicklung der föderalen Arrangements

6.3.1 Die Einleitung des Dezentralisierungsprozesses in der *transición*

Der Tod *Francisco Francos* am 20. November 1975 ermöglichte tiefgreifende politische Veränderungen in Spanien. Diese umfassten zum einen den Übergang zu einer demokratischen Regierungsform ohne Bruch mit dem alten Regime (*transición*), zum anderen eine neue Herangehensweise an die territorialen Konflikte des Landes, die zunächst die Möglichkeit politischer Autonomie für die nach Eigenständigkeit strebenden Regionen, insbesondere Katalonien und das Baskenland vorsah, im Ergebnis aber zur Umwandlung des vormals zentralisierten Einheitsstaates in den „Staat der Autonomen Gemeinschaften“ führte, dessen Qualifizierung als Einheits- oder Bundesstaat nur schwer möglich ist. Beide Prozesse, die Demokratisierung und die territoriale Dezentralisierung, sind untrennbar miteinander verbunden.

Franco selbst hatte bestimmt, dass nach seinem Tode der bourbonische Prinz *Juan Carlos*, Enkel des letzten Königs *Alfons XIII.*, als König Staatsoberhaupt werden solle.⁵⁴ Dieser wurde am 22. November 1975 als *Juan Carlos I.* zum König von Spanien proklamiert; die Institutionen des alten Regimes blieben davon jedoch zunächst unberührt. Auch der seit 1974 amtierende Regierungschef *Carlos Arias Navarro* blieb im Amt. *Juan Carlos* kündigte zwar bereits in seiner ersten Thronrede noch unbestimmte demokratische Reformen an, zunächst blieb dies jedoch weitgehend ohne praktische Konsequenzen. Erst mit *Arias Navarros* Rücktritt und der Ernennung von *Adolfo Suárez* zu seinem Nachfolger im Juli 1976 wurde ein echter Reformprozess in Angriff genommen. Am 18. November wurde auf *Suárez'* Initiative – „a polite invitation to the institutions of the regime to commit harakiri“ (Mees 2003: 33) – durch die *Cortes*, das nach ständestaatlichen Prinzipien ernannte „Parlament“ des alten Regimes, die *Ley para la Reforma Política* („Gesetz für die politische Reform“)⁵⁵ verabschiedet. Es wurde am 15. Dezember in einer Volksbefragung, trotz eines Aufrufs zur Enthaltung durch die demokratischen Oppositionskräfte, mit 95 % der

⁵⁴ Nominell war Spanien bereits 1947 zur monarchischen Staatsform zurückgekehrt, wobei der Thron zu *Francos* Lebzeiten vakant blieb.

⁵⁵ Ley 1/1977 vom 04.01.1977, BOE no. 4 vom 05.01.1977, 170f.

Stimmen bei einer Beteiligung von 77 % bestätigt. Seine wesentlichen Inhalte waren die Prinzipien der Volkssouveränität und der Unverletzlichkeit der Grundrechte, die Einrichtung eines frei gewählten Zweikammerparlaments sowie ein Verfahren zur Ausarbeitung einer demokratischen Verfassung. Wenig später wurden die politischen Parteien, die faktisch schon toleriert wurden, auch formell legalisiert.

Auf dieser Grundlage fanden am 15. Juni 1977 die ersten freien Parlamentswahlen seit 1936 statt, aus denen die von *Suárez* geführte *Unión de Centro Democrático* (UCD – „Union des demokratischen Zentrums“), die die reformbereiten Kräfte aus dem alten Regime vereinte, mit 34 % der Stimmen als Sieger hervorging, zumal sie aufgrund des Verhältniswahlrechts in überwiegend kleinen Wahlkreisen (*Hopkin* 2005) nur knapp unter der absoluten Mehrheit der Mandate in der ersten Kammer blieb. Zweitstärkste Kraft wurde der *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE – „Spanische sozialistische Arbeiterpartei“) unter der Führung des späteren Ministerpräsidenten *Felipe González* mit 29 %. Die demokratischen Reformen skeptisch gegenüberstehende *Alianza Popular* (AP – „Volksallianz“) des ehemaligen Presse- und Informationsministers *Manuel Fraga* erhielt lediglich 8 % der Stimmen.

Im Baskenland waren die ersten Jahre des demokratischen Transformationsprozesses jedoch von scharfen Spannungen geprägt, die sich um die Frage des künftigen Status der Region drehten. So kam es bei nationalistischen Kundgebungen oft zu gewaltsamen Auseinandersetzungen mit der Polizei, die als Verkörperung des alten diktatorischen Regimes bei der Bevölkerung ausgesprochen verhasst war (*Kasper* 1997: 184f.). Politische Streiks waren ebenfalls häufig. Von entscheidender Bedeutung war dabei die Frage einer Freilassung der knapp 600 ETA-Häftlinge, die von nationalistischer Seite vehement gefordert wurde. Dem wurde seitens der spanischen Regierung schrittweise nachgegeben; nach erneuten massiven Protesten und damit einhergehenden Straßenkämpfen, die mehrere Tote forderten, wurde schließlich im Frühjahr 1977, kurz vor der Parlamentswahl, eine vollständige Amnestie erlassen, wobei allerdings 15 als besonders gefährlich eingeschätzte Häftlinge ins Ausland abgeschoben wurden (*Kasper* 1997: 185). Dennoch verübte ETA weiterhin Attentate.

Während diese Auseinandersetzungen liefen, wurden seitens der Regierung auch erste Maßnahmen zur Wiederherstellung der baskischen Selbstverwaltung getroffen. Am

30. Oktober 1976 wurde die Aufhebung der fiskalischen Autonomie für Guipúzcoa und Vizcaya von 1937 widerrufen.⁵⁶ Am 4. März 1977 wurde die Wiedereinrichtung der foralen Selbstverwaltungseinrichtungen der beiden genannten Provinzen verfügt⁵⁷ – für Álava und Navarra hatten diese ebenso wie die Steuerprivilegien, wie erwähnt, auch unter dem *Franco*-Regime weiterbestanden.

Kurz vor der Parlamentswahl 1977 erzielten der EAJ-PNV und weitere im Baskenland vertretene nationalistische wie nicht-nationalistische Parteien einschließlich der regionalen Verbände der Sozialisten und der Kommunisten ein Übereinkommen, wonach die Abgeordneten dieser Parteien im zu wählenden spanischen Parlament sich gemeinsam für eine Autonomie des Baskenlandes einsetzen würden (*Mees* 2003: 37). Bei den Wahlen wurde im Baskenland (ohne Navarra) der EAJ-PNV mit 29 % und 8 der 21 in den drei Provinzen zu vergebenden Sitze die stärkste Kraft, es folgten die Sozialisten mit 26 % und 7 Sitzen. 4 Sitze entfielen auf die UCD, je einer auf die AP und eine kleine nationalistische Partei. In Navarra hingegen entfielen von den 5 zu vergebenden Sitzen 3 auf die UCD und 2 auf die Sozialisten; baskisch-nationalistische Parteien konnten keine Mandate erringen (*Ministerio del Interior* 2009).

Einen ersten Erfolg erzielten die baskischen Bemühungen mit der Gewährung einer „vorläufigen“ Autonomie (*régimen preautonómico*) im Januar 1978,⁵⁸ während die Beratungen zur Ausarbeitung der neuen spanischen Verfassung noch liefen (s.u.). Demnach wurde eine von den Provinzversammlungen – bzw. vorläufig von den in den betreffenden Provinzen gewählten Parlamentsabgeordneten⁵⁹ – zu bestellende Selbstverwaltung des Baskenlandes (*Consejo General del País Vasco*) eingerichtet, der die Zentralregierung näher zu bestimmende administrative Kompetenzen übertragen konnte. Die Beteiligung daran wurde jedoch den Vertretern der Provinzen ausdrücklich freigestellt. Für Navarra wurde zudem in einem gesonderten Gesetzesdekret bestimmt, dass die Beteiligung einer Volksab-

⁵⁶ Real Decreto-Ley 20/1976 vom 30.10.1976, BOE no. 267 vom 06.11.1976, 21910.

⁵⁷ Real Decreto-Ley 18/1977 vom 04.03.1977, BOE no. 65 vom 17.03.1977, 6200f.

⁵⁸ Real Decreto-Ley 1/1978 vom 04.01.1978, BOE no. 5 vom 06.01.1978, 326f.

⁵⁹ Die Provinzversammlungen wurden nicht direkt gewählt, sondern setzten sich aus Vertretern der Gemeinden zusammen. Da noch keine freien Kommunalwahlen stattgefunden hatten, fehlte diesen die demokratische Legitimation, weswegen man auf die Parlamentsabgeordneten als die zum damaligen Zeitpunkt einzigen frei gewählten Mandatsträger auswich.

stimmung in der Provinz bedarf.⁶⁰ Zu dieser kam es jedoch nicht, da sich unter den navarrischen Parlamentsabgeordneten keine Mehrheit für eine Beteiligung fand. Die Frage des Einbezugs Navarras in ein autonomes Baskenland blieb aber ein wesentliches Element der Auseinandersetzung in den folgenden Jahren.

Das im Juni 1977 gewählte spanische Parlament bildete aus seiner Mitte einen Ausschuss zur Ausarbeitung der neuen Verfassung. Aus dieser blieb jedoch der EAJ-PNV aufgrund der zu geringen Zahl seiner Abgeordneten ausgeschlossen; das Angebot, dass der Vertreter der katalanischen Nationalisten auch ihre Position vertreten sollte, lehnte die Partei ab (Mees 2003: 38). Die Verfassung wurde mithin ohne die unmittelbare Mitwirkung baskischer Nationalisten ausgearbeitet. Trotzdem war die territoriale Organisation eine der Schlüsselfragen, zumal im Jahr 1978 die Zahl der Todesopfer von ETA-Attentaten sprunghaft anstieg (Waldmann 1990: 120, 126).

Am 31. Oktober 1978 wurde von beiden Parlamentskammern mit großer Mehrheit ein Verfassungstext angenommen, der eine parlamentarische Monarchie, einen umfassenden Grundrechtskatalog und eine unabhängige Verfassungsgerichtsbarkeit vorsah. Hinsichtlich der vertikalen Staatsorganisation wurde die Möglichkeit der Einrichtung sog. „Autonomer Gemeinschaften“ (*Comunidades Autónomas*) vorgesehen, denen umfangreiche legislative und exekutive Kompetenzen übertragen werden konnten (s.u.). Die Vertreter des baskischen Nationalismus wiesen diesen Text jedoch als unannehmbar zurück (Mees 2003: 38; Kasper 1997: 186), da er am Konzept des Einheitsstaates und dem Postulat einer einheitlichen, unauflösbaren spanischen Nation („*la indisoluble unidad de la Nación española*“, Art. 2) festhielt und innerhalb derer lediglich „Nationalitäten und Regionen“ („*nacionalidades y regiones*“, ebd.) anerkannte, denen zwar ein Recht auf Autonomie („*autonomía*“), nicht aber, wie von den baskischen Nationalisten gefordert, auf „Selbstbestimmung“ („*autodeterminación*“) zuerkannt wurde.

Letztlich waren die Nationalisten nicht bereit, eine Verfassungsordnung anzuerkennen, die die staatliche Zugehörigkeit des Hegoalde zu Spanien als unveränderlich ansah. Umgekehrt war aber aus gesamtspanischer Sicht ein uneingeschränktes „Selbstbestimmungsrecht“ oder auch nur eine föderale Staatsorganisation nicht machbar: So mögen zwar auf Seiten der Linken durchaus Sympathien für weitergehende Zugeständnisse vorhanden

⁶⁰ Real Decreto-Ley 2/1978 vom 04.01.1978, BOE no. 5 vom 06.01.1978, 327f.

gewesen sein, doch standen dem nicht nur die konservativen Parteien entgegen, sondern auch der Zwang zur Rücksichtnahme auf die in Verwaltung, Justiz, Polizei und Streitkräften noch immer starken Anhänger des alten Regimes. Deren Kompromissbereitschaft durfte man nicht überreizen, wollte man nicht den Prozess der friedlichen Demokratisierung insgesamt in Gefahr bringen. Unter diesen Voraussetzungen war der Verfassungstext, der hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der vertikalen Staatsorganisation viele Möglichkeiten offen ließ, wohl das Maximum dessen, was erreicht werden konnte.

Über die Verfassung wurde am 6. Dezember 1978 ein landesweites Referendum abgehalten. Während alle übrigen relevanten Parteien die Verfassung unterstützten, riefen die baskisch-nationalistischen entweder zum Boykott der Abstimmung oder zur Ablehnung der Verfassung auf. Landesweit lag die Beteiligung bei 67 %, von den Abstimmenden stimmten 89 % mit ja und 8 % mit nein; die übrigen Wähler gaben leere Stimmzettel ab. Im Baskenland (ohne Navarra) hingegen lag die Beteiligung bei nur 45 %; der Anteil der Nein-Stimmen betrug 24 %. In Navarra wiederum erreichte die Beteiligung mit 67 % annähernd den Wert des Gesamtstaates, allerdings lagen die Nein-Stimmen bei 17 % (*Ministerio del Interior* 2009). Die so angenommene Verfassung wurde am 27. Dezember 1978 vom König sanktioniert und trat mit ihrer Veröffentlichung im Staatsblatt am 29. Dezember in Kraft.⁶¹ Mit nur einer einzigen Änderung⁶² ist sie bis heute gültig und kann aus gesamtspanischer Perspektive als außerordentlich erfolgreich gelten. Die baskischen Nationalisten haben sich zwar im Alltag mit ihr arrangiert, ihre grundsätzliche Ablehnung jedoch nie aufgegeben.

6.3.2 Die Ausarbeitung des Autonomiestatuts

Zumindest die durch den EAJ-PNV vertretenen gemäßigten Nationalisten hinderte die grundsätzliche Ablehnung der Verfassung nicht daran, den von dieser vorgezeichneten Weg zur Erlangung von Autonomie innerhalb des spanischen Staates zu beschreiten, der von ETA und den übrigen radikalen Nationalisten abgelehnt wurde (*Mees* 2003: 39ff.;

⁶¹ Constitución Española vom 27.12.1978, BOE no. 311 vom 29.12.1978, 29313–29424.

⁶² Dabei ging es um die Anpassung an die Europäischen Verträge hinsichtlich des kommunalen Wahlrechts für Ausländer aus EG-Mitgliedstaaten: Reforma del artículo 13, apartado 2, de la Constitución Española vom 27.08.1992, BOE no. 207 vom 28.08.1992, 29907–29933.

Kasper 1997: 187). Die rechtliche Grundlage für diesen Weg bildete der Titel VIII (Art. 137ff.) der Verfassung.

Nach Art. 137 organisiert sich der Staat territorial in Gemeinden, Provinzen und den Autonomen Gemeinschaften, „soweit sie konstituiert werden“ („*que se constituyan*“). Während die flächendeckende Einteilung des Staatsgebiets nach klassisch unitarischem Muster in Provinzen und Gemeinden gegeben war und durch die Verfassung bestätigt wurde (wobei die Institutionen dieser Gebietskörperschaften demokratisiert wurden), wurden zusätzlich die Autonomen Gemeinschaften als Möglichkeit vorgesehen (Wendland 1998; Wiedmann 1996). Dass das spanische Staatsgebiet heute nahezu flächendeckend in Autonome Gemeinschaften eingeteilt ist – Ausnahmen bestehen lediglich für einige unbewohnte bzw. ausschließlich militärisch genutzte Inseln vor der marokkanischen Küste –, ist mithin keine zwingende Konsequenz der Verfassung von 1978 und war von ihren Schöpfern auch nicht unbedingt intendiert.

Das konkrete Verfahren zur Einrichtung Autonomer Gemeinschaften ist in Art. 143ff. der Verfassung festgelegt. Demnach muss eine entsprechende Initiative innerhalb von sechs Monaten die Unterstützung aller betroffenen Provinzvertretungen sowie in jeder Provinz von zwei Dritteln der Gemeinden, die wiederum mindestens die Hälfte der wahlberechtigten Provinzbevölkerung vertreten müssen, erhalten (Art. 143 Abs. 2). Alternativ kann das zentralstaatliche Parlament durch ein Organgesetz⁶³ die Initiative übernehmen (Art. 144). In beiden Fällen ist nach Art. 146 eine Kommission einzusetzen, deren Aufgabe die Ausarbeitung des Autonomiestatuts ist. Diese Kommission besteht aus Vertretern der betroffenen Provinzen sowie den in diesen gewählten Mitgliedern beider zentralstaatlichen Parlamentskammern. Das so ausgearbeitete Statut bedarf der Annahme durch das zentralstaatliche Parlament in Form eines Organgesetzes – diesem Schritt geht *de facto* häufig ein nicht formalisiertes Vermittlungsverfahren voran –, dies gilt auch für alle späteren Änderungen.

⁶³ Das Organgesetz (*ley orgánica*) ist ein dem Recht Spaniens und anderer romanischer Staaten eigentümlicher Normtyp, der insbesondere zur Ausführung von Verfassungsbestimmungen Anwendung findet. Es rangiert hierarchisch zwischen der Verfassung und den einfachen Gesetzen. Für das Zustandekommen eines Organgesetzes bedarf es in Spanien gemäß Art. 81 Abs. 2 der Verfassung in jedem Fall einer absoluten Mehrheit in der ersten Parlamentskammer, wohingegen bei einfachen Gesetzen die relative Mehrheit genügt.

In dieser Notwendigkeit der Annahme des Autonomiestatuts durch die *Cortes Generales* manifestiert sich die ungebrochene Fortdauer des unitarischen Prinzips in der spanischen Staatsorganisation: Die Autonomie einzelner Regionen ist nicht, wie dies in einem Föderalstaat der Fall wäre, *per se* gegeben, sondern wird durch den Zentralstaat *gewährt* – dieser ist dazu nicht verpflichtet (vgl. *Wendland* 1998: 23). Erst mit der Annahme des Autonomiestatuts wird die betreffende Autonome Gemeinschaft konstituiert.

Darüber hinaus erfüllt das Statut zwei wesentliche Funktionen: Innerhalb der Autonomen Gemeinschaft dient es als funktionales Äquivalent einer Verfassung und regelt die Einrichtung der autonomen Legislativ- und Exekutivorgane und ihre Kompetenzen im Verhältnis zueinander. Im Verhältnis zwischen Autonome Gemeinschaft und dem Zentralstaat legt das Autonomiestatut die legislativen und administrativen Befugnisse der Gemeinschaft konkret fest – auch darin manifestiert sich die *Gewährung* von Autonomie durch den Zentralstaat. Hieraus folgt zudem, dass die Kompetenzausstattung der Autonomen Gemeinschaften keineswegs einheitlich sein muss; eine Asymmetrie zwischen „autonomeren“ und „weniger autonomen“ Gemeinschaften ist vielmehr im System angelegt und auch gewollt.

Da die konkrete Ausgestaltung der vertikalen Staatsorganisation von der Verfassung offen gelassen wird, enthält diese auch keinen festen Kompetenzkatalog für die gebietskörperschaftlichen Ebenen. Vielmehr „deckelt“ Art. 149 *ex negativo* die Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften, indem er die Aufgaben auflistet, die exklusive Kompetenz des Staates sind und keinesfalls Autonomen Gemeinschaften übertragen werden können. Alle nicht in Art. 149 genannten Aufgaben können grundsätzlich dezentralisiert werden. Allerdings benennt Art. 148 Abs. 1 wiederum einen Katalog *möglicher* Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften – alle darin nicht enthaltenen Aufgaben dürfen gemäß Art. 148 Abs. 2 erst fünf Jahre nach der Einrichtung der betreffenden Gemeinschaft übernommen werden, wofür jeweils eine Anpassung des Autonomiestatuts erforderlich ist. Von dieser Einschränkung ausgenommen sind allerdings Autonome Gemeinschaften, deren Konstituierungsprozess besondere, in Art. 151 benannte Voraussetzungen erfüllt. Diese bestehen im Wesentlichen in einem auf jeweils drei Viertel erhöhten Quorum für die Gemeinden, die in jeder Provinz die Initiative unterstützen müssen, sowie in der Notwendigkeit eines Referendums über das Autonomiestatut. In diesem ist eine Mehrheit der abgegeben Stimmen in jeder betroffenen Provinz erforderlich. Für den Fall eines negativen Votums in einzelnen Provinzen kann das Statut sein Inkrafttreten nur für die zustimmenden Provinzen vorsehen.

Das Baskenland machte von der Möglichkeit des Art. 151 Gebrauch. Ein Entwurf eines Autonomiestatuts wurde durch den *Consejo General del País Vasco* bereits 1978 vor Inkrafttreten der Verfassung ausgearbeitet (Mees 2003: 40) und am Tag des Inkrafttretens der Verfassung, dem 29. Dezember 1978, in Guernica feierlich verkündet, weswegen er die informelle Bezeichnung „Statut von Guernica“ erhielt (Kasper 1997: 187). Die Federführung hatte dabei der EAJ-PNV übernommen, der sich damit faktisch mit der grundsätzlich abgelehnten Verfassung arrangierte, auch wenn der Entwurf eine Klausel vorsah, nach der die Annahme des Angebots der Autonomie keinen Verzicht auf die (nicht näher definierten) „historischen Rechte“ des baskischen Volkes impliziere. Diese Klausel (*Disposición adicional*) wurde auch in den endgültigen, vom spanischen Parlament akzeptierten Text des Statuts übernommen.

Umstritten war jedoch der Einbezug Navarras in die zu bildende Autonome Gemeinschaft: Aus Sicht der baskischen Nationalisten war das Gebiet integraler Bestandteil des *Hegoalde* und damit von *Euskal Herria*, doch die Mehrheit der größtenteils spanischsprachigen Bevölkerung Navarras verspürte wenig Neigung, sich einem nach Unabhängigkeit strebenden Baskenland anzuschließen (Mees 2003: 40f.; Kasper 1997: 187f.). Die Verfassung enthielt zu dieser Frage eine „Übergangsbestimmung“ (*Disposición transitoria cuarta*), nach der ein möglicher Einbezug Navarras in das autonome Baskenland abweichend von Art. 143 auf Initiative des zuständigen Organs der foralen Selbstverwaltung (i.e. des Provinzparlaments) erfolgen würde und der Bestätigung in einem Referendum bedarf. Bei den Verhandlungen über das Autonomiestatut forderten die Nationalisten den automatischen Einbezug Navarras, was jedoch von den zentralstaatlichen Vertretern zurückgewiesen wurde – ebenso wie der Abzug der spanischen Sicherheitskräfte (Kasper 1997: 187f.). In der navarrischen Frage räumte das schließlich verabschiedete Statut den Beitritt Navarras in seinem Art. 2 nur als Möglichkeit ein und bezog sich explizit auf die genannte Übergangsbestimmung der Verfassung. Mit den ersten freien Wahlen zum foralen navarrischen Provinzparlament am 3. April 1979 wurde endgültig deutlich, dass ein Beitritt der Provinz zum autonomen Baskenland in absehbarer Zeit nicht realistisch war: Bei einer Beteiligung von 70 % erzielten die verschiedenen baskisch-nationalistischen Parteien zusammen nur 16 % der Stimmen und 12 der 70 Mandate. Stärkste Kraft wurde die UCD mit 27 % und 20 Sitzen, es folgten die Sozialisten (19 %, 15 Sitze) und die konservative *Unión del Pueblo Navarro* (UPN – „Union des navarrischen Volkes; 16 %, 13 Sitze), die für eine eigene Autonomielösung für Navarra innerhalb Spaniens, aber außerhalb des Baskenlandes

eintrat (*Parlamento de Navarra* 2009). Die genannte Übergangsbestimmung der Verfassung ist bis heute nicht angewendet worden; sie ist gleichwohl weiterhin in Kraft, weswegen auch das Föderationsverbot für Autonome Gemeinschaften des Art. 145 Abs. 1 der Verfassung für den Fall Baskenland/Navarra nicht gilt. Eine politische Konstellation, unter der es zu einer solchen Vereinigung kommen könnte, ist auch weiterhin nicht absehbar; gleichwohl wurde seitens der nationalistischen Regierungen des Baskenlandes der Anspruch auf Navarra nie aufgegeben. Dies dokumentiert sich etwa im Wappen der Autonomen Gemeinschaft: Der *Consejo General* der vorläufigen Autonomie hatte einen viergeteilten Schild festgelegt, der die Wappen aller vier Provinzen des Hegoalde enthielt. Gegen die Verwendung ihres Wappens klagte die Regierung Navarras 1985 erfolgreich vor dem spanischen Verfassungsgericht.⁶⁴ Seitdem weist das baskische Wappen stattdessen ein einfarbiges rotes Feld auf – die Grundfarbe des navarrischen Wappens.

In den drei übrigen Provinzen wurde das Autonomiestatut am 25. Oktober 1979 in einer Volksabstimmung bestätigt, wobei große Teile des radikalen Flügels der Nationalisten für einen Abstimmungsboykott geworben hatten. Die Beteiligung lag bei knapp 60 %, die Zustimmung bei 90 % (*Kasper* 1997: 188). Das Statut konnte so mit seiner Veröffentlichung im Staatsblatt am 22. Dezember 1979 in Kraft treten.⁶⁵ Navarra beschritt fortan seinen eigenen Weg: Nach zweijährigen Verhandlungen (*Kasper* 1987: 189) wurde 1982 das „Gesetz über die Verbesserung des *fuero*“ verabschiedet,⁶⁶ mit dem Navarra *de facto* den Status einer Autonomen Gemeinschaft erlangte, auch wenn kein Autonomiestatut im Sinne der Verfassung besteht, sondern das überkommene Foralwesen weiterhin die rechtliche Grundlage bildet.

6.3.3 Das autonome Baskenland

Das Autonomiestatut von 1979 verlieh dem Baskenland ein außerordentlich hohes Maß an Eigenständigkeit. Das Baskische wurde als gleichberechtigte Amtssprache aner-

⁶⁴ Tribunal Constitucional, Sentencia 94/1985 vom 29.07.1985.

⁶⁵ Ley orgánica 3/1979 de Estatuto de Autonomía para el País Vasco vom 18.12.1979, BOE no. 306 vom 22.12.1979, 29357–29363.

⁶⁶ Ley Orgánica 13/1982 de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra vom 10.08.1982, BOE no. 195 vom 16.08.1982, 22054–22060.

kannt (Art. 6). Der Autonomen Gemeinschaft wurden weite Bereiche der Innen-, Wirtschafts-, Kultur- und Sozialpolitik entweder ausschließlich zugewiesen (Art. 10) oder zur Ausführung innerhalb eines vom Zentralstaat zu setzenden Rahmens überantwortet (Art. 11f.). Unter den erstgenannten Bereichen befanden sich u.a. das erneut bestätigte besondere baskische Zivilrecht auf foraler Grundlage, die Landwirtschaftspolitik, die Sozialhilfe, die regionale Wirtschaftspolitik, die Raumordnung und der Tourismus. Hinzu kam die Befugnis zur Einrichtung einer eigenen Polizei (Art. 17) und erhebliche Kompetenzen im Bereich des Gesundheitswesens und der Sozialversicherungen (Art. 18). Schließlich erhielt das Baskenland umfangreiche finanzielle Autonomie (Art. 40ff.), wobei das Regime der foralen Steuerhoheit der Provinzen bestätigt wurde. Die Haupteinnahmequelle des baskischen Haushalts bilden demnach die Erträge der Steuerverwaltungen der Provinzen; die an den Zentralstaat, der im Baskenland keine direkten Steuern erhebt, abzuführenden Beträge sind auszuhandeln.

Dieses Autonomiestatut ist seit 1979 unverändert in Kraft, wobei seine Umsetzung in vielen Bereichen, etwa der Ablösung der spanischen durch die neu gegründete baskische Polizei, die *Ertzaintza*, erst nach und nach erfolgte (vgl. *Kasper* 1997: 189). Die Rechtsgrundlage der Selbstregierung, das Autonomiestatut, blieb jedoch unverändert. Allerdings profitierte das Baskenland wie alle anderen Autonomen Gemeinschaften von allgemeinen Dezentralisierungsmaßnahmen, so etwa im Bildungswesen durch ein Rahmengesetz aus dem Jahr 1990 (LOGSE), das den Autonomen Gemeinschaften umfangreiche Befugnisse zur konkreten Ausgestaltung der Lehrpläne und Unterrichtsinhalte verlieh.⁶⁷

6.4 Kein Ende der Gewalt? Die Fortentwicklung des Konflikts unter den Bedingungen der Autonomie

Die Autonomie des Baskenlandes war für die Nationalisten bestenfalls ein Schritt in die richtige Richtung; von den Radikalen wurde sie als Anerkennung der spanischen Souveränität gänzlich abgelehnt. Das Ziel für alle blieb ein unabhängiger baskischer Staat auf dem gesamten Gebiet von *Euskal Herria*. Die Mittel, die zur Erreichung dieses Ziels ange-

⁶⁷ Ley Orgánica 1/1990 de Ordenación General del Sistema Educativo vom 03.10.1990, BOE no. 238 vom 04.10.1990, 28927–28942.

wendet wurden, blieben freilich auch unter den Bedingungen des demokratischen Staates der Autonomen Gemeinschaften unterschiedlich.

6.4.1 *EAJ-PNV und EA: moderate Nationalisten zwischen pragmatischen Arrangements und Souveränitätsforderungen*

Aus den ersten Wahlen zum autonomen baskischen Parlament 1980 ging der EAJ-PNV mit 38,1 % der Stimmen und 25 von 60 Sitzen als mit deutlichem Abstand stärkste Kraft hervor (*Eusko Jaurlaritza* 2009). Diese Position konnte die Partei bis heute mit der einzigen Ausnahme der Wahl von 1986 behaupten. 1986 wurde sie zwar an Stimmen, nicht aber an Sitzen stärkste Partei.⁶⁸ Trotz fehlender absoluter Mehrheiten erlaubte der Boykott des Parlaments durch die radikal-nationalistischen Abgeordneten von *Herri Batasuna* (s.u.) EAJ-PNV bis 1986, die Autonome Gemeinschaft allein zu regieren (*Kasper* 1997: 188f.). Von 1986 bis 1998 regierte eine Koalition aus EAJ-PNV und den Sozialisten, von 1998 bis 2009 EAJ-PNV-geführte Minderheitsregierungen, die auf die Duldung durch die radikalen Nationalisten angewiesen waren. In all diesen Regierungen stellte der EAJ-PNV den Ministerpräsidenten (*Lehendakari*): von 1980 bis 1985 *Carlos Garaikoetxea*, von 1985 bis 1999 *José Antonio Ardanza* und von 1999 bis 2009 *Juan José Ibarretxe*. Mit dieser dominanten Position ging auch die Kontrolle über die Schlüsselbereiche der autonomen Verwaltung einher, insbesondere das Innenressort mit der seit 1982 bestehenden autonomen Polizei *Ertzaintza* (*Kasper* 1997: 189), die sukzessive die staatlichen Sicherheitskräfte ablöste, und die autonome bzw. forale Finanzverwaltung einschließlich der provinziellen Finanzverwaltungen und deren weitgehender Steuerhoheit (*Mees* 2003: 47).

Erstmals in Frage gestellt wurde diese Dominanz der größten nationalistischen Partei durch einen internen Konflikt über die territoriale Organisation des autonomen Baskenlandes, insbesondere die Rolle der Provinzen bzw. „Historischen Territorien“. Während die Mehrheit des EAJ-PNV ein hohes Maß an Dezentralität und weitgehende fiskalische Auto-

⁶⁸ Das Wahlsystem sieht eine Stimmenverrechnung nach D'Hondt vor, wobei die drei Provinzen je einen Wahlkreis bilden. Trotz der erheblichen Unterschiede in den Einwohnerzahlen entsenden alle Wahlkreise dieselbe Zahl von Abgeordneten (1980 je 20, seit 1984 je 25). Es gilt eine Sperrklausel von 3 % (bis 2000 5 %) auf Wahlkreisebene. Vgl. Ley 5/1990 de Elecciones al Parlamento Vasco vom 15.06.1990, BOPV 134 vom 06.07.1990, zuletzt geändert durch Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres vom 18.02.2005, BOPV 42 vom 02.03.2005.

nomie für die Provinzen anstrebte, wurde dies vom linken, sozialdemokratisch orientierten Flügel der Partei unter Ministerpräsident *Garaikoetxea* abgelehnt (*Kasper* 1997: 190). *Garaikoetxea* trat schließlich 1985 zurück und verließ mit seinen Mitstreitern den EAJ-PNV, um eine neue Partei mit dem Namen *Eusko Alkartasuna* (EA – „Baskische Solidarität“) zu gründen. Nachdem der EAJ-PNV 1984 noch 42,0 % der Stimmen erhalten hatte, fiel er bei der 1986 abgehaltenen vorzeitigen Neuwahl auf 23,7 % zurück, EA kam auf 15,8 % (*Eusko Jaurlaritza* 2009). Bei den folgenden Wahlen konnte EAJ-PNV wieder einige Prozentpunkte von EA zurückgewinnen, blieb jedoch stets unter 30 %. Nachdem die Koalition aus EAJ-PNV und den Sozialisten aufgrund starker Verluste der letzteren 1994 ihre Mehrheit verloren hatte, trat EA dem Bündnis bei (*Kasper* 1997: 191) und gehörte seitdem allen baskischen Regierungen an. 2001 und 2005 traten EAJ-PNV und EA mit gemeinsamen Listen an, die auf 42,7 % bzw. 38,7 % kamen. 2009, als erstmals keine Partei zugelassen war, die den ETA-Terror nicht konsequent ablehnte (s.u.), traten sie erneut getrennt an, wobei EAJ-PNV das zuletzt gemeinsam erzielte Ergebnis mit 38,6 % nahezu allein behaupten konnte; EA kam auf lediglich 3,7 % und konnte nur einen einzigen Sitz gewinnen (*Eusko Jaurlaritza* 2009). Insgesamt kam das gemäßigt-nationalistische Lager mithin durchgängig auf Wahlergebnisse von rund 40 % (vgl. auch *Mees* 2003: 46) und dominierte, wie erwähnt, alle autonomen Regierungen von 1980 bis 2009.

Neben den genannten *Lehendakaris* wurde die Politik des EAJ-PNV jahrzehntelang maßgeblich durch *Xabier Arzalluz* geprägt, der von 1980 bis 2004 mit einer kurzen Unterbrechung 1985/86 den Parteivorsitz innehatte. *Arzalluz* gelang während seiner Amtszeit *cum grano salis* der Spagat zwischen nationalistischer Prinzipienfestigkeit und pragmatischer Regierungspolitik. So bekräftigte er regelmäßig öffentlich das Ziel eines unabhängigen baskischen Staates auf dem gesamten Gebiet von *Euskal Herria* (vgl. etwa *El País* vom 02.08.1995), warnte aber bei anderen Gelegenheiten vor übereilten Schritten in diese Richtung (*El País* vom 19.01.2000). Mitte der 1980er Jahre, als einerseits die baskische Autonomie ein gewisses Maß an Stabilität erlangt hatte, andererseits die Spaltung der Partei und der damit einhergehende Verlust der bislang dominanten Position neue Rücksichtnahmen erforderten, führte er den EAJ-PNV auf einen pragmatischen Kurs, der nicht nur die bereits benannte Koalition mit den Sozialisten im Rahmen der Autonomen Gemeinschaft ermöglichte, sondern auch im zentralstaatlichen Parlament die Tolerierung von Minderheitsregierungen sowohl der Sozialisten (1993–1996) als auch der Konservativen (1996–2000) gegen eine entsprechend autonomiefreundliche Politik der Zentralregierung.

Entscheidend war dabei die konsequente Ablehnung gewaltsamer Mittel und damit insbesondere des ETA-Terrorismus (vgl. etwa *El País* vom 02.10.1990). Dies implizierte auch den uneingeschränkten Einsatz der autonomen Polizei gegen die Terrororganisation, wodurch jene ebenfalls zum Angriffsziel für diese wurde (*El País* vom 24.11.1993). Entscheidend dabei war der „Pakt von *Ajuria Enea*“ (benannt nach dem Amtssitz des baskischen Regierungschefs) vom 12.01.1988 (Mees 2003: 109). An diesem Abkommen waren mit Ausnahme der radikal-nationalistischen *Herri Batasuna* (s.u.) alle im Baskenland vertretenen politischen Parteien einschließlich der Regionalverbände der gesamtspanischen Parteien beteiligt. Sie erkannten das geltende Autonomiestatut als Grundlage des politischen Lebens in der Region an und verpflichteten sich darin auf eine friedliche Lösung des baskischen Konflikts sowie auf eine unbedingte Ablehnung des Terrorismus und den uneingeschränkten Einsatz polizeilich-rechtsstaatlicher Mittel gegen diesen. Der Pakt, der auch regelmäßige Treffen der beteiligten Parteien beinhaltete, hielt bis 1998, als es über einen „Friedensplan“ des *Lehendakari Ardanza* zu Bruch kam (Mees 2003: 111ff.). Der Plan, der – wenn auch unspezifiziert – eine grundsätzliche Neuverhandlung des Status des Baskenlandes und Navarras innerhalb Spaniens unter der Voraussetzung eines Gewaltverzichts von ETA vorsah, war für die spanischen Konservativen unannehmbar und wurde auch von den Sozialisten nicht akzeptiert.

In der Folge wandte sich der EAJ-PNV unter dem neuen autonomen Regierungschef *Ibarretxe* von der Politik der Verständigung mit den nichtnationalistischen Kräften ab und suchte die Annäherung an das radikal-nationalistische Spektrum, zu dem bislang nur informelle Kontakte bestanden. Diese wurden am 12.09.1998 mit dem „Pakt von Estella“ bzw. Lizarra (so der baskische Name der in Navarra gelegenen Stadt) formalisiert. Darin kamen EAJ-PNV, EA und der weitgehend eigenständige baskische Regionalverband der spanischen Vereinigten Linken mit *Herri Batasuna* zu einer grundsätzlichen Verständigung über das Ziel der baskischen „Souveränität“ überein und beriefen sich auf das Vorbild des nordirischen Friedensprozesses (Mees 2003: 139ff.). Wenige Tage später verkündete ETA einen „vollständigen“ und „unbeschränkten“ Waffenstillstand.

Mit dem Pakt von Estella sahen die nicht-nationalistischen Parteien den „Konsens der Demokraten“, der durch das Übereinkommen von *Ajuria Enea* verkörpert worden war, endgültig als zerbrochen an. Eine Regierungskoalition wie die zwischen EAJ-PNV und den Sozialisten war somit bis auf Weiteres unmöglich, die Konfliktlinie zwischen Nationalisten und Nicht-Nationalisten dominierte die baskische Politik. Künftig bildeten EAJ-PNV und

EA, teilweise zusammen mit der Vereinigten Linken, Minderheitsregierungen, die auf die Tolerierung der radikalen Nationalisten angewiesen waren. Dies galt auch, nachdem ETA im November 1999 den Waffenstillstand aufkündigte und im Januar 2000 erstmals wieder einen tödlichen Anschlag verübte (Mees 2003: 152).

Unter dem neuen Regierungschef *Ibarretxe* wurde der nationalistische Kurs forciert, der sich insbesondere in einem Entwurf für ein neues Statut des Baskenlandes, dem sogenannten *Plan Ibarretxe*, niederschlug (*Eusko Jaurlaritza* 2003). Dieses „politische Statut“ (der Begriff „Autonomie“ wurde konsequent vermieden) sollte das Autonomiestatut von 1979 ablösen. Zwar wäre demnach das Baskenland weiterhin ein Teil Spaniens, jedoch in „frei assoziierter“ Form unter Anerkennung des Rechts des „baskischen Volkes“, frei über seine politische Zugehörigkeit zu entscheiden (Art. 1). Letzteres implizierte auch das Recht, die Beziehungen zu Navarra und zum französischen Baskenland eigenständig zu regeln – einschließlich eines möglichen Zusammenschlusses auf der Basis gegenseitigen Einverständnisses – (Art. 6f.), sowie eine eigenständige Vertretung im Rahmen der Europäischen Union (Art. 65). Die Annahme dieses Statuts hätte somit weniger in der konkreten institutionellen Ordnung (die weitgehend unverändert geblieben wäre) als vielmehr hinsichtlich grundlegender rechtlich-politischer Statusfragen eine völlige Abkehr von den bisherigen Prinzipien der Staatsorganisation bedeutet. Insbesondere wäre mit der Annahme des *Ibarretxe*-Plans die Anerkennung eines baskischen Sezessionsrechts vom spanischen Staat verbunden gewesen. Obwohl der ETA-Terror unvermindert anhielt, die „Friedensperspektive“, die sich die Befürworter erhofften, also bestenfalls vage war, wurde der Plan Ende 2004 von der nationalistischen Mehrheit im baskischen Parlament angenommen und auf dem regulären Weg der Statutenreform dem zentralstaatlichen Parlament vorgelegt. Dort wurde er jedoch am 1. Februar 2005 mit großer Mehrheit zurückgewiesen, neben den baskischen Nationalisten stimmten lediglich die katalanischen und galicischen Regionalnationalisten dafür (*El País* vom 02.02.2005). Der Plan wurde daraufhin auch von dem EAJ-PNV zunächst nicht weiterverfolgt. Einen neuen Anlauf unternahm *Ibarretxe* im Jahr 2008, als er für den 25. Oktober eine rechtlich nicht bindende „Befragung“ der Bevölkerung ankündigte, in der die Unterstützung für eine noch nicht näher spezifizierte Verhandlungslösung des baskischen Konfliktes erfragt werden sollte. Auf Antrag der Zentralregierung wurde diese „Befragung“ jedoch am 11. September 2008 durch das spanische Verfassungsgericht untersagt. Es wertete die „Befragung“ als Referendum, zu dessen Einberufung nach der Verfassung nur die Zentralregierung befugt ist (*El País* vom 12.09.2008). Dies war der

vorerst letzte Versuch des EAJ-PNV, den Status des Baskenlandes zu verändern. Mit der Parlamentswahl vom 1. März 2009, die erstmals eine nicht-nationalistische Mehrheit erbrachte (s.u.), dürfte bis auf Weiteres die parlamentarische Unterstützung für derartige Maßnahmen fehlen.

Dass der seit Ende der 1990er Jahre unter *Ibarretxe* verfolgte radikale Kurs innerparteilich keineswegs unumstritten ist, zeigte sich erstmals deutlich in der Auseinandersetzung um die Nachfolge von *Arzalluz*, der für 2004 das Ende seiner Amtszeit als Parteichef angekündigt hatte. In einer knappen Kampfabstimmung konnte sich im Dezember 2003 *Jon Josu Imaz*, der für einen gemäßigten Kurs der Zusammenarbeit mit den gesamtspanischen Parteien stand, gegen den von *Arzalluz* unterstützten *Joseba Egibar* durchsetzen (*El País* vom 20.12.2003). Aufgrund fortgesetzter Auseinandersetzungen mit dem radikalen Flügel der Partei zog er sich jedoch nach nur einer vierjährigen Amtsperiode zurück (*El País* vom 13.09.2007); sein Nachfolger *Íñigo Urkullu* wird ebenfalls dem gemäßigten Flügel zugeordnet, musste aber für seine Wahl dem radikalen Flügel erhebliche personelle Zugeständnisse machen (*El País* vom 16.12.2007). Mithin hat der EAJ-PNV inzwischen zwar ein faktisches Monopol als gemäßigt-nationalistische Partei – EA ist mit den Wahlen 2009 nahezu in die Bedeutungslosigkeit abgesunken –, doch ist er selbst in zwei nahezu gleich starke Flügel gespalten, deren Vorstellungen zumindest hinsichtlich des Weges zum gemeinsamen Ziel erheblich auseinander gehen.

6.4.2 *ETA und ihre Anhänger: Gewaltverzicht nur gegen Unabhängigkeit?*

Im Unterschied zu den oben dargestellten gemäßigt-nationalistischen Kräften zeichnet sich das radikal-nationalistische Spektrum dadurch aus, dass es auch unter den Bedingungen eines demokratisch-rechtsstaatlichen Systems die Anwendung gewaltsamer Mittel zur Zielerreichung akzeptiert. Wie bereits dargelegt, war ETA nicht bereit, den Weg des Autonomiestatuts zu akzeptieren, sondern intensivierte im Gegenteil zur Zeit seiner Ausarbeitung und Inkraftsetzung die Gewalt. So wurden in den Jahren 1978 und 1979 je nach Zählung jeweils eine höhere zweistellige Zahl von Menschen durch die Organisation getötet (*Waldmann* 1990: 120).

Bereits Ende 1974 war es zu einer Spaltung der ETA gekommen (*Waldmann* 1990: 112; *Kasper* 1997: 179f.). Während der Großteil der Organisation die bewaffneten Aktionen eng an die übrigen politischen Aktivitäten binden wollte, sah ein kleinerer Teil die

Notwendigkeit, dass der militärische Arm so unabhängig wie möglich operieren könne. Diese führten ihre Aktivitäten von nun an eigenständig unter der Bezeichnung *ETA militar* (ETA-m) durch, während der zunächst größere erstgenannte Teil als *ETA político-militar* (ETA-pm) bezeichnet wurde. Zunächst verübten beide weiterhin Anschläge; die Unterschiede zwischen ihnen wurden von der außenstehenden Öffentlichkeit kaum wahrgenommen. Im Vorfeld der Volksabstimmung über das Autonomiestatut 1979 unterstützte ETA-pm jedoch die Partei *Euskadiko Ezkerra* (EE – „Linke des Baskenlandes“), die für die Annahme des Statuts war, während ETA-m und die Partei *Herri Batasuna* (HB – „Volkseinheit“) für einen Abstimmungsboykott warben (*Kasper* 1997: 188). 1980/81 löste sich ETA-pm schließlich faktisch auf und ging in der Partei EE auf (*Kasper* 1997: 198; *Mees* 2003: 63f.). ETA-m führte, als dann wieder einzige ETA üblicherweise ohne das nachgestellte Kürzel bezeichnet, den terroristischen Kampf jedoch mit unverminderter Härte weiter, wobei sich die Organisation zumindest in den 1980er Jahren noch auf ein dichtes Netz an Unterstützern und Sympathisanten innerhalb der baskischen Bevölkerung verlassen konnte (*Waldmann* 1990: 139ff.).

Auf der parteipolitischen Ebene bestanden zu Beginn der 1980er Jahre mithin zwei radikal-nationalistische Parteien. Bei der ersten baskischen Parlamentswahl 1980 erzielte HB 16,6 % der Stimmen und 11 der 60 Mandate, EE kam auf 9,8 % und 6 Mandate (*Eusko Jaurlaritza* 2009). In den folgenden Wahlen bewegten sich die Ergebnisse für EE stets zwischen 8 und 11 %, die für HB zwischen 15 und 18 %. EE entfernte sich in dieser Zeit immer weiter von ETA, lehnte Gewalt als politisches Mittel zunehmend ab und betonte neben den nationalistischen immer stärker die sozialistischen Elemente ihrer Programmatik (*Waldmann* 1990: 144). Diese Entwicklung fand ihren Abschluss, als sich EE Anfang der 1990er Jahre mit dem baskischen Regionalverband der spanischen Sozialisten zusammenschloss, der fortan unter der Bezeichnung *Partido Socialista de Euskadi-Euskadiko Ezkerra* (PSE-EE) firmierte. Beim ersten gemeinsamen Wahlantritt 1994 zeigte sich jedoch, dass die Wähler der Partei diesen Zusammenschluss nicht mitzugehen bereit waren: Hatten 1990 noch die Sozialisten 19,9 % und EE 7,8 % erzielt, kam die gemeinsame Liste jetzt nur noch auf 17,1 %. Hingegen verbesserte sich *Ezker Batua* (EB – „Vereinigte Linke“), der bis da-

hin völlig unbedeutende baskische Regionalverband der spanischen *Izquierda Unida*⁶⁹, von 1,4 % auf 9,1 % (*Eusko Jaurlaritza* 2009). Dies dürfte größtenteils auf „heimatlose“ ehemalige EE-Wähler zurückzuführen sein, die sich in den Sozialisten nicht wiederfanden.

Die zweite benannte Partei, *Herri Batasuna*, ließ hingegen nie einen Zweifel an ihrer Unterstützung der ETA-Gewalt (*Waldmann* 1990: 144ff.). Parlamente jenseits der Gemeindeebene boykottierte sie, nutzte allerdings die vorhandene legale Parteistruktur für vielfältige politische Aktionen. Erst ab den 1990er Jahren begann HB mit sporadischer parlamentarischer Arbeit auf regionaler und teilweise sogar zentralstaatlicher Ebene. 1998 und 2001 trat sie zur baskischen Parlamentswahl im Rahmen des von ihr dominierten Bündnisses *Euskal Herriarrok* (EH – „Baskische Bürger“) an, das zunächst 17,9 % erzielen konnte, drei Jahre später aber auf 10,1 % fiel. Die Partei gründete sich daraufhin als *Batasuna* („Einheit“) neu, sah sich nun aber einer konsequenten Haltung des spanischen Staates gegenüber: Am 29. Juni 2002 trat ein neues Parteiengesetz in Kraft, das die Möglichkeit eines Verbots bei schweren Verstößen gegen die demokratische Ordnung vorsah; dieses Verbot war auf Antrag der Regierung durch den Obersten Gerichtshof auszusprechen.⁷⁰ Bereits bei der Ausarbeitung des Gesetzes war *Batasuna* als potenzieller Adressat eines Verbots im Blick gewesen, nach dem Inkrafttreten beantragte die spanische Zentralregierung unverzüglich ein Verbot der Partei, das im März 2003 mit der Begründung der klaren Nähe der Partei zu ETA durch den Obersten Gerichtshof ausgesprochen wurde (*El País* vom 29.03.2003). Bei der Wahl 2005 gelang dem radikal-nationalistischen Spektrum allerdings ein Überraschungscoup, als wenige Tage vorher ein Wahlauf Ruf zugunsten des bis dahin völlig unbekanntes *Partido Comunista de las Tierras Vascas/Euskal Herrialdeetako Alderdi Komunista* (PCTV-EHAK – „Kommunistische Partei der baskischen Länder“) erging, der so aus dem Stand auf 12,4 % kam und sich fortan zum Sprachrohr der verbotenen *Batasuna* machte. Erst anlässlich der Wahl 2009 wurden alle eingereichten Wahlvorschläge minutiös auf mögliche personelle Überschneidungen mit *Batasuna* geprüft, so dass erstmals keine Vertreter des ETA-nahen Spektrums zugelassen waren. 6 % der Wähler

⁶⁹ *Izquierda Unida* (IU – „Vereinigte Linke“) ist ein Parteienbündnis, das von den Kommunisten dominiert wird. Der baskische Regionalverband agiert weitgehend eigenständig und ist programmatisch dem Nationalismus gegenüber sehr offen. Auch außerhalb des Baskenlandes befürwortet die Partei eine weitere Dezentralisierung Spaniens.

⁷⁰ Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos, vom 27.06.2002, BOE no. 154 vom 28.06.2002, 23600–23607.

stimmte für die *Batasuna*-Abspaltung *Aralar*, die der Gewalt abgeschworen hatte und so auf 4 Mandate kam. 100.939 (8,7 % der Wahlberechtigten) folgten dem Aufruf von *Batasuna*, leere Stimmzettel abzugeben (*Eusko Jaurlaritza* 2009). Somit ist das 2009 gewählte Parlament nicht nur das erste in der Geschichte des autonomen Baskenlandes, in dem keine ETA-nahe Partei vertreten ist. Hinzu kommt, dass die erstmals vorhandene Mehrheit nicht-nationalistischer Parteien sich nur dem Umstand verdankt, dass alle radikal-nationalistischen Wahlantritte verboten wurden. Bei den Kommunalwahlen am 22. Mai 2011 wurden unter dem Namen *Bildu* wieder Listen zugelassen, die dem radikal-nationalistischen Spektrum zuzurechnen waren. Sie kamen insgesamt auf 26 % der Stimmen, EAJ-PNV auf 30,7 %, so dass sich wieder eine deutliche nationalistische Mehrheit ergibt (*Eusko Jaurlaritza* 2011: 8).

ETA selbst verübte in den 1980er Jahren regelmäßig eine zweistellige Zahl tödlicher Terroranschläge (*Waldmann* 1990: 142), überwiegend gegen Angehörige des Militärs und der staatlichen Sicherheitskräfte, seit Mitte des Jahrzehnts aber zunehmend auch unter Inkaufnahme des Todes unbeteiligter Zivilisten. In den 1990er Jahren verlagerte sich der Fokus zunehmend auf Politiker nicht-nationalistischer Parteien bis hin zur kommunalen Ebene. Zugleich wurde jedoch die polizeiliche Bekämpfung der Organisation zunehmend effektiver und ging die Unterstützung des Terrors in der baskischen Bevölkerung merklich zurück; seit Mitte der 1990er Jahre artikulierte sich auch offener Widerstand in Form von Massendemonstrationen und zivilgesellschaftlichen Aktivitäten (*Mees* 2003: 91ff.). Zugleich geht aber nach wie vor und teilweise in verstärkter Form vom radikal-nationalistischen Milieu im Baskenland ein hoher Druck auf politisch Andersdenkende aus, der in Verbindung mit der immer wieder aufflammenden Straßengewalt (*Mees* 2003: 86) und der weiterhin bestehenden Bedrohung durch ETA eine erhebliche Einschränkung der Meinungsfreiheit darstellt (vgl. etwa *El País* vom 28.07.2008).

Mehrfach versuchten spanische Regierungen, ETA auf dem Verhandlungsweg zu einer Aufgabe des Terrors zu bewegen. Erstmals geschah dies unter der sozialistischen Regierung *González* ab 1986 in Algerien. Die Verhandlungen scheiterten jedoch 1989 (*Kasper* 1987: 201f.). Nachdem der bereits benannte ETA-Waffenstillstand von 1998/99 nur von kurzer Dauer war, kam es ab 2006 zu einem neuen Versuch: Nachdem ETA zuletzt im Mai 2003 ein tödliches Attentat verübt hatte – das Ausbleiben weiterer erfolgreicher Mordanschläge dürfte durch eine Kombination von polizeilichen Erfolgen und einer selbst auferlegten Zurückhaltung nach dem Al-Qaida-Anschlag vom 11. März 2004 in Madrid zu er-

klären sein –, erklärte die Organisation am 22. März 2006 einen „permanenten“ Waffenstillstand mit dem Ziel eines „demokratischen Prozesses“, an dessen Ende die baskischen Bürger „frei über ihre Zukunft“ bestimmen sollten (*El País* vom 23.03.2006). Zuvor hatte es bereits geheime Gespräche zwischen ETA-Vertretern und der Führung des PSE-EE gegeben, seit der erneuten Regierungsübernahme der Sozialisten in Madrid unter Ministerpräsident *Zapatero* ergänzt um Vertreter der gesamtstaatlichen Partei. Daraus erwuchsen nach dem Waffenstillstand Verhandlungen über die Bedingungen, zu denen ETA dauerhaft die Waffen niederlegen würde. Mit deren Fortschritt war ETA jedoch sehr bald unzufrieden, hinzu kamen offenbar interne Machtkämpfe. Mit einem Attentat auf ein Parkhaus am Madrider Flughafen, bei dem am 30.12.2006 zwei Menschen starben, waren die Verhandlungen abrupt beendet (*El País* vom 10.06.2007). Seitdem starben neun Menschen als Opfer von ETA-Attentaten, vier davon im Jahr 2008 (*Asociación Víctimas del Terrorismo* 2009). Die Intensität des Terrors hat also, im Vergleich mit den vergangenen Jahrzehnten, deutlich abgenommen, ein Ende ist gleichwohl nicht absehbar. Letztlich mussten auch die Verhandlungen von 2006 an den unvereinbaren Standpunkten scheitern: Für ETA ist nur ein bedingungsloses Selbstbestimmungsrecht der Basken über ganz *Euskal Herria* – und damit auch ein Sezessionsrecht – akzeptabel, diese Bedingung ist jedoch für den spanischen Staat unabhängig von der parteipolitischen Färbung seiner Regierung unannehmbar.

6.4.3 *Die Gegenseite: nicht- und antinationalistische Akteure im Baskenland*

Das hier gezeichnete Bild des baskischen Konfliktes wäre unvollständig, wenn man nur die unterschiedlichen nationalistischen Kräfte berücksichtigte. Wie die Wahlergebnisse seit 1980 zeigen, stehen diese keineswegs für die gesamte Bevölkerung des Baskenlandes, sondern allenfalls für eine knappe Mehrheit von gut 50 %. Der Rest versammelt sich hinter den Parteien, die das Baskenland auch weiterhin als Bestandteil des spanischen Staates sehen wollen, und das sind im Wesentlichen die beiden großen gesamtstaatlichen Parteien, die Sozialisten und der konservative, aus der ehemaligen *Alianza Popular* hervorgegangene *Partido Popular* (PP – „Volkspartei“). Beide Parteien gelten im baskischen Kontext als nicht-nationalistisch, doch ergeben sich in der Programmatik auch hinsichtlich der Staatsorganisation erhebliche Unterschiede: Während der PP im Baskenland wie im Gesamtstaat einen strikt zentralistischen Kurs verfolgt, der hinsichtlich der Dezentralisierung nicht über den *status quo* hinauszugehen bereit ist, bringen die Sozialisten ein deutlich höheres Ver-

ständnis für Autonomieforderungen auf und sind eher zu Kompromissen mit nationalistischen Parteien bereit.

Die Sozialisten des PSE kamen bei den ersten baskischen Parlamentswahlen als stärkste nicht-nationalistische Kraft auf 14,2 % der Stimmen und 9 der 60 Mandate, die PP-Vorgängerpartei AP lediglich auf 4,8 % und zwei Mandate. Seitdem konnten beide Parteien aber ihre Position verbessern: der PSE bzw. PSE-EE kam bereits 1984 auf 23,1 %; seitdem bewegten sich die Ergebnisse zwischen 17 und 23 %, bis er 2009 mit 30,7 % sein bislang bestes Ergebnis erzielte. Auch AP bzw. PP konnte sich steigern und 1994 mit 14,4 % erstmals ein zweistelliges Ergebnis erzielen. Der bisherige Höhepunkt war 2001 mit 23,1 % erreicht, 2009 erzielte die Partei 14,1 % (*Eusko Jaurlaritza* 2009). Nach der Wahl 2009 stellen PSE-EE und PP mit zusammen 38 von 75 Sitzen auch erstmals die Mehrheit im baskischen Parlament, wenn auch EAJ-PNV weiterhin die stärkste Kraft ist.

Damit wurde die Bildung einer vom PP tolerierten sozialistischen Minderheitsregierung mit dem PSE-EE-Vorsitzenden *Patxi López* als *Lehendakari* möglich, die am 5. Mai 2009 erfolgte (*El País* vom 06.05.2009). Es handelt sich dabei um die erste Regierung des autonomen Baskenlandes ohne nationalistische Beteiligung. Die Legitimität dieser Regierung wird allerdings auch von Seiten der gemäßigten Nationalisten bestritten, da sie nur aufgrund des *Batasuna*-Verbots über eine Parlamentsmehrheit verfüge und somit nicht die Bevölkerungsmehrheit vertrete. Die neue Regierung ihrerseits bemühte sich zunächst durch symbolische Gesten um Abgrenzung zu ihrer nationalistischen Vorgängerin. Dies betraf beispielsweise die Wetterkarte im der autonomen Regierung unterstehenden Fernsehsender ETB. Unter den nationalistischen Regierungen umfasste das dort eingezeichnete „Baskenland“ ganz *Euskal Herria*, inzwischen ist zwar immer noch auch das Wetter in Navarra und dem Französischen Baskenland erkennbar, allerdings sind die bestehenden Grenzen korrekt verzeichnet (*El País* vom 30.06.2009). Darüber hinaus setzt die sozialistische Regierung auf eine Verbesserung der Beziehungen zur Zentralregierung, eine auf Ausgleich bedachte Bildungs- und Sprachpolitik und ein konsequentes Vorgehen gegen den ETA-Terror und die nationalistische Straßengewalt. Allerdings ist das Verhältnis auch zur gemäßigt nationalistischen Opposition ausgesprochen kühl, so dass fraglich bleibt, ob es der Regierung auf Dauer gelingen wird, auch bei nationalistischen Basken Akzeptanz zu finden. Davon wird auch abhängen, wie sich der baskische Konflikt insgesamt weiter entwickelt. Zwar sind von der jetzigen Regierung keine Schritte in Richtung einer Sezession zu erwarten, doch ist im Gegenzug eine weitere Radikalisierung des nationalistischen Lagers in der ungewohnten

Oppositionsrolle alles andere als unwahrscheinlich. Die Ergebnisse der Kommunalwahlen vom Mai 2011 (s.o.) mit einer deutlichen Stärkung des nationalistischen Lagers deuten in diese Richtung.

6.5 Zwischenfazit: Eindämmung auf hohem Konfliktniveau oder tickende Zeitbombe?

Der baskische Konflikt kann offensichtlich nicht als gelöst betrachtet werden. Dieser Befund des ersten Anscheins lässt sich unschwer anhand der in Kap. 2 formulierten Definition bestätigen. Demnach wäre der Konflikt dann gelöst, wenn die Grundlagen des institutionellen Verhältnisses zwischen Region und Gesamtstaat von keinem relevanten Akteur mehr in Frage gestellt werden. Davon kann im Baskenland keine Rede sein: Das gesamte nationalistische Lager, das, blickt man auf die Wahlergebnisse bei den Regionalwahlen, für etwas mehr als die Hälfte der Bevölkerung steht – die derzeitige nicht-nationalistische Parlamentsmehrheit kam nur durch das *Batasuna*-Verbot zustande – sieht den *status quo* bestenfalls als Zwischenstufe auf dem Weg zur einhellig geforderten Selbstbestimmung. Die andauernde Bedrohung durch den ETA-Terror kommt hinzu.

Umgekehrt stehen die Zentralregierung und die nicht-nationalistischen Parteien im Baskenland, die gegenwärtig die autonome Regierung stellen, gegen weitere Zugeständnisse an den baskischen Nationalismus. Das Vorhaben der letzten nationalistischen Regierung, die Beziehungen zwischen Spanien und dem Baskenland in eine losere Konföderation umzuwandeln, wurde im spanischen Parlament in seltener Einmütigkeit beider großen Parteien entschieden zurückgewiesen. Die gegenwärtige sozialistische Regierung wäre zwar während des letzten ETA-Waffenstillstands mutmaßlich zu erheblichen Zugeständnissen um den Preis eines glaubwürdigen dauerhaften Gewaltverzichts bereit gewesen – wobei auf einem anderen Blatt steht, ob dies auch tatsächlich auf zentralstaatlicher Ebene in Parlament und Verfassungsgericht durchsetzbar gewesen wäre – doch ist diese Perspektive nach der überraschenden Wiederaufnahme des Terrors durch ETA wohl auf absehbare Zeit verschlossen. Auch die neue sozialistische Regierung des Baskenlandes hat sich durch zahlreiche Maßnahmen entschieden von nationalistischen Forderungen abgegrenzt. Dies wird schon durch die Entscheidung deutlich, die Regierung ausschließlich auf die knappe nicht-nationalistische Parlamentsmehrheit zu stützen – zuvor war auch eine Zusammenarbeit mit dem nationalistischen EAJ-PNV diskutiert, aber verworfen worden.

Der baskische Konflikt besteht also ohne absehbare Lösungsperspektive fort. Lässt sich nun sagen, dass mit der Autonomie des Baskenlandes wenigstens eine Eindämmung einherging? Als erster Indikator hierfür dient, wie in Kap. 2 ausgeführt, die Gewaltsamkeit der Konfliktaustragung. Der baskische Konflikt ist unter den in dieser Studie untersuchten der einzige, bei dem in großem Umfang terroristische Gewalt zum Einsatz kam. Das ist bis heute der Fall. Betrachtet man die Intensität der Gewalt, lässt sich allerdings durchaus ein Rückgang feststellen: Die Zahl der ETA-Todesopfer belief sich in den letzten Jahren nur noch ein Bruchteil der Werte der späten 1970er Jahre. Dies nur mit einer effektiveren Polizeiarbeit zu erklären, griffe deutlich zu kurz: Von erheblicher Bedeutung ist hier der starke Rückgang der Unterstützung für die Organisation in der baskischen Bevölkerung, der wiederum mit der baskischen Autonomie zusammenhängt. Unter den Bedingungen weitgehender Selbstregierung sieht auch ein großer Teil der nationalistischen Bevölkerung keine Rechtfertigung mehr für terroristische Gewalt im baskischen Namen.

Andererseits ist ETA nur eine Facette der gewaltsamen Konfliktaustragung. Hinzu kommt insbesondere die immer wieder aufflammende Straßengewalt, die von Jugendorganisation aus dem ETA-Umfeld gesteuert wird, sowie die alltägliche massive Einschüchterung von Politikern auch der kommunalen Ebene und anderen Personen, die sich in den radikalen Nationalisten nicht genehmer Weise betätigen oder öffentlich äußern, vor allem, aber nicht nur, in deren Hochburgen in ländlichen Gebieten. Insofern lässt sich festhalten, dass mit der Gewährung von Autonomie für das Baskenland das Problem der Gewalt zwar zurückging, aber immer noch in äußerst bedenklichem Maße vorhanden ist.

Auch hinsichtlich der Massenproteste kann nur eingeschränkt von einer Eindämmung des Konflikts gesprochen werden: Immer wieder kommt es in den baskischen Städten zu großen Demonstrationen mit teils fünf- bis sechsstelligen Teilnehmerzahlen gegen Maßnahmen der Zentralregierung, etwas das *Batasuna*-Verbot. Zudem werden von den radikal-nationalistischen Organisationen öfters politische Generalstreiks ausgerufen, denen sich erhebliche Teile der Arbeitnehmer und auch der selbständigen Gewerbetreibenden anschließen, wobei offen bleiben muss, wie groß der Anteil der Teilnehmer ist, die dies nur unter Druck und Drohungen tun. Hinzu kommen Akte des zivilen Ungehorsams, denen sich auch nationalistische kommunale Amtsträger anschließen, etwa die Weigerung, wie vorgeschrieben neben der baskischen die spanische Flagge an Rathäusern zu hissen, oder auch Straßenbenennungen nach verurteilten ETA-Terroristen.

Der Stimmenanteil der Nationalisten blieb unter den Bedingungen des autonomen Baskenlandes insgesamt konstant über 50 %; Verschiebungen gab es vor allem zwischen den einzelnen Parteien dieses Lagers. Dass es seit der Parlamentswahl 2009 erstmals eine nicht-nationalistische Mehrheit im autonomen Parlament gibt, ist nur mit dem Verbot der radikalnationalistischen *Batasuna* zu erklären, deren Wähler überwiegend nicht auf andere nationalistische Parteien auswichen, sondern die Wahl boykottierten bzw. ungültige Stimmzettel abgaben – die Kommunalwahlen 2011 bestätigten wiederum die strukturelle nationalistische Mehrheit. Die Verschiebungen zwischen radikalen und gemäßigten Nationalisten – Regionalisten sucht man im Baskenland vergeblich – lassen keinen eindeutigen Trend erkennen. Somit lässt sich festhalten, dass die Autonomie des Baskenlandes in den vergangenen 30 Jahren nichts daran geändert hat, dass die Mehrheit der Bevölkerung Parteien zuneigt, die eine Loslösung des Baskenlandes vom spanischen Staat anstreben.

Eine verstärkende Wirkung der Dezentralisierung auf die nationale Identität des Baskenlandes, wie in Kap. 4.2 diskutiert, ist naturgemäß schwierig zu messen. Dass der nationalistische Stimmenanteil über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg weitgehend konstant blieb, spricht jedoch dagegen. Eher ist davon auszugehen, dass die beiden Lager (Nationalisten und Nicht-Nationalisten) sich weitgehend selbst reproduzieren und ein Einfluss der Staatsorganisation auf ideologische Zuordnungen nicht besteht. Es verbleibt das Bild einer tief in zwei unversöhnliche Lager gespaltenen Gesellschaft: diejenigen, die die „baskische Nation“ als der spanischen entgegengesetzt definieren und die Zugehörigkeit der Region zu Spanien als „Fremdherrschaft“ empfinden, und diejenigen, die baskische und spanische Identität für miteinander vereinbar halten und eine weitere Loslösung der Region vom Zentralstaat ablehnen.

Für solche gespaltenen Gesellschaften empfiehlt die vergleichende Politikwissenschaft gewöhnlich eine Kooperation der politischen Eliten der verschiedenen Lager im Sinne einer Konkordanzdemokratie, um die Interessen möglichst breiter Teile der Gesellschaft zu akkommodieren und eine Konflikteskalation zu verhindern (*Lijphart* 1999). Entsprechend wäre im Baskenland auf Regierungsebene eine Kooperation von nationalistischen und nicht-nationalistischen Parteien angezeigt, wie sie Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre zwischen EAJ-PNV und den Sozialisten bestand. Davon kann jedoch gegenwärtig keine Rede sein; die Führungen beider Parteien sind vielmehr um Abgrenzung bemüht und wären zu einer Kooperation nur zu Bedingungen bereit, die für die jeweils andere Seite unannehmbar sind. Noch mehr gilt dies für die radikaleren Nationalisten ebenso wie

für den konservativen PP, der antinationalistische Positionen noch deutlich prononcierter vertritt als die Sozialisten.

Es ist mithin festzuhalten, dass eine Eindämmung des baskischen Konflikts seit der Gewährung weitreichender Autonomie vor drei Jahrzehnten nur, und auch nur teilweise, hinsichtlich der gewaltsamen Konfliktaustragung erfolgte. Im Übrigen ist der Konflikt genauso virulent wie zu Beginn des Dezentralisierungsprozesses.

7 Katalonien im Spannungsfeld von Regionalismus und Nationalismus

Das Baskenland ist nicht die einzige spanische Region, in der es ein starkes Streben nach Selbständigkeit gibt. Dies gilt auch für das im Nordosten des Landes gelegene Katalonien. Auch im Hintergrund dieses Konfliktes steht das historisch begründete Bewusstsein kultureller Besonderheit und nationaler Eigenständigkeit. Die sozialen, ideologischen und politischen Ausprägungen dieses Konflikts unterscheiden sich jedoch erheblich vom baskischen Fall, so dass eine eigenständige Analyse angezeigt ist.

7.1 Einführung: geographischer, historischer und soziokultureller Hintergrund

7.1.1 Katalonien und die „katalanischen Länder“: begriffliche und territoriale Abgrenzung

Die geographisch-terminologische Abgrenzung lässt sich im katalanischen Fall zwar einfacher fassen als im baskischen, ist aber ebenfalls nicht trivial, da seitens eines Teils des katalanischen Nationalismus ein Gebiet beansprucht wird, das weit über die heutige Autonome Gemeinschaft Katalonien hinausgeht (Guibernau 2004: 30f.). Hinsichtlich der Bezeichnung „Katalonien“ (katal. *Catalunya*, span. *Cataluña*) besteht immerhin weitgehend Einigkeit in dem Sinne, dass sie sich auf das Gebiet der heutigen Autonomen Gemeinschaft Katalonien (katal. *Comunitat Autònoma de Catalunya*, span. *Comunidad Autónoma de Cataluña*) mit der Hauptstadt Barcelona bezieht, die die Provinzen Barcelona, Girona (span. Gerona), Lleida (span. Lérida) und Tarragona umfasst. Sie entspricht geographisch weitgehend dem mittelalterlichen *Fürstentum Katalonien* (katal. *Principat de Catalunya*, span. *Principado de Cataluña*) innerhalb der Krone Aragonien (s.u.). Strittig ist lediglich der Einbezug der Gebiete des ehemaligen Fürstentums, die seit 1659 französisch sind. Diese entsprechen dem heutigen Département *Pyrenées orientales* mit der Hauptstadt Perpignan (katal. *Perpinyà*) und werden im nationalistischen Sprachgebrauch als *Catalunya Nord* („Nordkatalonien“) bezeichnet. In diesem Sinne umfasst „Katalonien“ also sowohl die spanische Autonome Gemeinschaft als auch das französische Département. In dieser Studie wird jedoch, wo nicht anders angegeben, dem in Deutschland wie in Spanien üblichen Sprachgebrauch gefolgt und „Katalonien“ mit dem Gebiet der heutigen Autonomen Gemeinschaft gleichgesetzt.

Der katalanische Nationalismus kennt neben Katalonien jedoch auch noch die *Països Catalans* („katalanische Länder“). Dabei handelt es sich um Gebiete, die dem katalanischen Kulturkreis zugerechnet werden und größtenteils tatsächlich katalanischsprachig sind oder es zumindest historisch waren, im Einzelnen neben Katalonien (einschließlich „Nordkatalonien“) die spanischen Autonomen Gemeinschaften Valencia und Balearen sowie ein katalanischsprachiges Grenzgebiet in Aragonien, zudem der Kleinstaat Andorra in den Pyrenäen (*Guibernau* 2004: 30f.). Innerhalb des katalanischen Nationalismus sind die Positionen zum potenziellen Einbezug dieser Regionen in den angestrebten unabhängigen Staat unterschiedlich; während teilweise ein die gesamten *Països* umfassender unabhängiger (Föderal-)Staat gefordert wird, begnügen sich andere mit Katalonien selbst. In jedem Fall geht das Konzept der *Països Catalans* von einer eigenen Identität der einzelnen „Länder“ aus, die keinesfalls nur als Provinzen o.ä. eines „Großkatalonien“ verstanden werden. Mithin wird auch nirgends der Zusammenschluss der verschiedenen spanischen Autonomen Gemeinschaften gefordert, die als „katalanisch“ gelten. In den betroffenen Gebieten, insbesondere in der Region Valencia, ist allerdings eine ausgeprägte Eigenidentität, die sich gerade auch von der katalanischen abgrenzt, verbreitet – bis hin zu dem Versuch, die valencianische Varietät des Katalanischen als eigenständige Sprache zu definieren (*Casesnoves Ferrer/Sankoff* 2004: 5); der Gedanke eines Einbezugs in einen unabhängigen katalanischen Staat findet wenig positive Resonanz. Außerhalb Kataloniens i.e.S. ist mithin ein explizit katalanischer Nationalismus eine Randerscheinung, der hier zu analysierende Konflikt konzentriert sich auf das Gebiet der heutigen Autonomen Gemeinschaft Katalonien.

7.1.2 *Die Entstehung des katalanischen Nationalismus im Zuge der kulturellen „Wiedergeburt“*

Das Fürstentum Katalonien, das aus der ursprünglich westfränkischen Grafschaft Barcelona hervorgegangen war im Mittelalter einer der Kernbestandteile der föderal aufgebauten Krone Aragonien, deren Herrschaftsbereich sich seit dem 13. Jahrhundert bis nach Sizilien erstreckte. Die Hauptstadt Barcelona wurde so zu einer der führenden Handelsstädte des westlichen Mittelmeerraums; die katalanische Sprache und Kultur erlebte eine Blütezeit. Nach der dynastischen Union Aragoniens mit Kastilien 1479 blieb Katalonien immer

noch ein weitgehend autonomer Bestandteil der erst sukzessive zusammenwachsenden spanischen Monarchie.⁷¹ Erst mit dem Zentralisierungsschub nach dem bourbonischen Sieg im Spanischen Erbfolgekrieg 1714 wurde die politisch-administrative Eigenständigkeit aufgehoben und zudem das kastilische Spanisch zur alleinigen Amtssprache.

Dreh- und Angelpunkt der katalanischen Identität ist die eigene Sprache (vgl. *McRoberts* 2001: 6–8). Wie die übrigen romanischen Sprachen entstand es zunächst als Dialekt aus dem Vulgärlatein und wurde ab dem hohen Mittelalter zur Literatur- und Verwaltungssprache ausgebaut und entging so anders als viele andere iberoromanische Dialekte (etwa das Leonesische und das Aragonesische) der frühen Verdrängung durch das kastilische Spanisch. Linguistisch ist das Katalanische eng mit dem in Südfrankreich beheimateten – dort freilich weitestgehend durch das Französische verdrängten – Okzitanischen verwandt,⁷² für Sprecher des Spanischen ist es nicht ohne Weiteres verständlich, wenn auch als romanische Sprache deutlich leichter erlernbar als das Baskische.

Bereits in der frühen Neuzeit sind punktuelle politische Aktivitäten gegen die spanische Herrschaft in Katalonien zu verzeichnen (*Guibernau* 2004: 30). So führte 1640 ein Aufstand gegen Steuererhöhungen zur Finanzierung der spanischen Beteiligung am Dreißigjährigen Krieg zur vorübergehenden Abspaltung Kataloniens und dem Anschluss an Frankreich, der bis 1652 währte – wobei der spanisch-französische Konflikt erst 1659 mit dem Pyrenäenfrieden endgültig beigelegt wurde, der die Abtretung Nordkataloniens an Frankreich mit sich brachte. Als *Guerra dels Segadors* („Krieg der Schnitter“, so benannt nach den Trägern des ursprünglichen Aufstandes) sind diese Ereignisse in der nationalen Mythologie Kataloniens bis heute lebendig, erkennbar insbesondere an der „Nationalhymne“ *Els Segadors* („Die Schnitter“). Gleiches gilt für den Spanischen Erbfolgekrieg, in dem Katalonien die habsburgische Seite unterstützte, in der Hoffnung, unter deren Herrschaft eher die Eigenständigkeit wahren zu können. Über den Frieden von Utrecht hinaus, in dem die europäischen Großmächte 1713 einen Interessenausgleich erzielt hatten, leistete Kata-

⁷¹ Zur Geschichte der spanischen Staatsorganisation vgl. auch die entsprechenden Ausführungen in Kap. 6.

⁷² Das okzitanische Sprachgebiet reicht im Übrigen zu einem kleinen Teil ins spanische Katalonien hinein: Im äußersten Nordwesten der Region, bereits nördlich des Hauptkamms der Pyrenäen, liegt das *Arantal* (kat. *Vall d'Aran*), das Quellgebiet der Garonne. Die dort gesprochene Varietät des Okzitanischen, das Aranesische, ist durch die katalanischen Autonomiestatute von 1979 und 2006 als örtliche Amts- und Schulsprache anerkannt und geschützt.

lonien noch ein Jahr lang Widerstand. Die Kapitulation Barcelonas am 11. September 1714 und der nachfolgende nahezu vollständige Verlust an politisch-administrativer Eigenständigkeit haben sich tief in das kollektive Gedächtnis eingegraben: Der 11. September gilt als katalanischer Nationalfeiertag (*Diada Nacional de Catalunya*).

Trotz dieser konfliktreichen Geschichte der Integration Kataloniens in den spanischen Staat entstand der katalanische Nationalismus i.e.S. erst im 19. Jahrhundert. An erster Stelle ist hier die Rückbesinnung auf die kulturelle Eigenständigkeit ab den 1840er Jahren zu nennen, die sog. *Renaixença* („Wiedergeburt“) (*Conversi* 1997: 13ff.). Mit der Einführung des Spanischen als alleiniger Amtssprache 1716 war das Katalanische nach und nach zur reinen Umgangssprache abgesunken; in der Literatur spielte es nahezu keine Rolle mehr. Ab den 1830er Jahren wurden jedoch vereinzelt wieder katalanische Gedichte veröffentlicht, 1841 rief der Dichter *Joaquim Rubió i Ors* im Vorwort zu einer Sammlung seiner Gedichte erstmals explizit zur Rückbesinnung auf die katalanische kulturelle Tradition und Eigenständigkeit auf. In den folgenden Jahrzehnten verzeichnete die katalanische Literatur eine enorme Blüte, emblematisch wurde der seit 1859 regelmäßig abgehaltene Dichterwettbewerb der *Jocs Florals* („Blumenspiele“), der an eine mittelalterliche Tradition anknüpfte.

Zu dieser zunächst nur kulturellen Bewegung kam eine zunehmende Entfremdung des katalanischen Bürger- und Unternehmertums von der Regierung in Madrid (*Díez Medrano* 1995: 91f.; *Conversi* 1997: 17f.). Anders als die Basken waren Katalanen kaum je in einflussreichen Positionen in Politik, Verwaltung und Militär des spanischen Staates vertreten, entsprechend schwieriger war es, die Interessen der Region geltend zu machen. Von den 1830er Jahren an versuchten katalanische Industrielle, die Regierung in Madrid zu einer Schutzzollpolitik zugunsten der aufstrebenden katalanischen Textilindustrie zu bewegen. Damit stießen sie jedoch lange Zeit auf taube Ohren; hinzu kam der Protektionismus im Agrarsektor, der dem Interesse Kataloniens, die Lebensmittelpreise niedrig zu halten, um steigende Löhne in der Industrie zu verhindern, widersprach. Die zunehmende Frustration angesichts der spanischen Zollpolitik und des nicht vorhandenen eigenen Einflusses begünstigte die Ausbreitung einer katalanisch geprägten Identität im Großbürgertum, die sich von der spanischen abgrenzte. Man suchte nun bewusster nach Wegen, spezifisch regionale Interessen zu artikulieren und durchzusetzen. Zudem befruchteten sich die kulturelle und die ökonomische Quelle der Regionalidentität gegenseitig, was sich insbesondere in großzügigem Mäzenatentum der Industriellen für die kulturellen Aktivitäten im Rahmen der *Renaixença* niederschlug.

In der Folge kam es zu ersten politischen Organisationsformen, die im Wesentlichen vom Bürgertum getragen waren und für den Schutz der katalanischen Sprache und eine gewisse Selbstverwaltung der Region eintraten (*Conversi* 1997: 17ff.). Deren politische Forderungen reichten jedoch allenfalls bis zu föderalistischen Vorstellungen; ein eigenständiger katalanischer Staat kam in der Programmatik noch nicht vor, weswegen der Terminus *Nationalismus* hier noch nicht angebracht ist.

Als Meilenstein in der Herausbildung des katalanischen Nationalismus werden die *Bases de Manresa* („Grundlagen von Manresa“) aus dem Jahr 1892 angesehen, ein programmatisches Dokument der *Unió Catalanista* („katalanistische Union“), die aus dem Zusammenschluss einer bürgerlichen und einer studentischen Organisation hervorgegangen war. In den *Bases* wurde die Einrichtung einer autonomen Regierung für Katalonien gefordert, die zwar nominell innerhalb des spanischen Staates bestehen sollte, aber die ausschließliche Kompetenz unter anderem für die öffentliche Sicherheit, Steuern, Währung, Bildung, Zivil- und Strafrecht haben sollte. Zudem sollte das Katalanische zur alleinigen Amtssprache werden, der Zugang zu öffentlichen Ämtern Katalanen vorbehalten bleiben und die Urteile katalanischer Gerichte unanfechtbar sein (*McRoberts* 2001: 25). Auch wenn damit formell keine staatliche Separation gefordert wurde, hätte eine Umsetzung dieser Programmatik die Zugehörigkeit Kataloniens zu Spanien nur mehr eine leere Hülle sein lassen, so dass sie durchaus das Prädikat *quasi-nationalistisch* verdient.

Das Konzept einer *katalanischen Nation* wurde in den Folgejahren weiter elaboriert. Von besonderer Bedeutung ist dabei das Werk von *Enrich Prat de la Riba*, insbesondere seine 1906 erschienene Schrift *La Nacionalitat Catalana* („Die katalanische Nationalität“). Darin wird nicht nur mit umfangreichen historischen Ausführungen der „Nachweis“ geführt, das Katalonien „von Natur aus“ eine Nation sei, sondern auch die Konsequenz gezogen, dass „jede Nationalität, wenn in ihr das Bewusstsein erwacht, dass sie eine solche ist, unverzüglich daran arbeitet, einen Staat hervorzubringen, den Ausdruck ihres politischen Willens, das Instrument zur Verwirklichung ihres eigenen politischen Lebens“ (*Prat de la Riba* 1906: 70)⁷³. Daraus folgerte *Prat de la Riba* jedoch nicht zwingend einen vollkommen eigenständigen katalanischen Staat als anzustrebendes Ziel; vielmehr schwebte ihm eine

⁷³ Im Original: „[...] quan a una nacionalitat se li desperta la consciencia de que ho és, treballa desseguida pera produir un estat, expressió de la seva voluntat política, instrument de realisació de la seva política propia.“

nicht näher spezifizierte Föderation iberischer Nationalstaaten (mithin einschließlich Portugals) vor (*Prat de la Riba* 1906: 128; vgl. *McRoberts* 2001: 26). Diese Offenheit für ein staatliches Arrangement mit dem übrigen Spanien war und ist bis heute ein kennzeichnendes Merkmal für weite Teile des katalanischen Nationalismus.

Dies gilt gleichermaßen für die frühe Offenheit des katalanischen Nationalismus für weite Teile des politischen Spektrums. Während die baskische Bewegung lange Zeit ausschließlich konservativ-klerikal orientiert war, ergaben sich im katalanischen Fall früh Schnittmengen zu liberalen und republikanischen Zielen ebenso wie zu denen der Arbeiterbewegung (*Díez Medrano* 1995: 97ff.). Die Gründe hierfür dürften zweiseitig sein: zum einen war der katalanische Nationalismus nie eine ideologisch homogene, von einer einzigen Organisation getragene Bewegung, zum anderen war Katalonien ohnehin seit dem späten 19. Jahrhundert eine Hochburg der progressiven Kräfte Spaniens. Als Sammelbecken der gemäßigten und konservativen nationalistischen Kräfte konnte sich die 1901 gegründete *Lliga Regionalista de Catalunya* („Regionalistische Liga Kataloniens“) etablieren (*McRoberts* 2001: 27), der auch *Prat de la Riba* in führenden Funktionen angehörte. Mit dem entschiedenen Eintreten für katalanische Interessen und dem Streben nach regionaler Selbstverwaltung konnte sie zeitweise nahezu das gesamte nationalistische Spektrum dominieren, doch brachte sie die progressiven Kräfte gegen sich auf, als sie 1909 die brutale Niederschlagung eines Generalstreiks in der sog. *setmana tràgica* („tragische Woche“) unterstützte. Die progressiven Nationalisten bildeten in den Folgejahren verschiedene eigenständige Organisationen, denen es jedoch zunächst nicht gelang, aus dem Schatten der *Lliga* zu treten. Auch die erste, sehr beschränkte Form katalanischer Selbstverwaltung, die von 1914 bis 1925 bestehende *Mancomunitat* (s.u.), wurde von der *Lliga* dominiert, erster Präsident dieser Einrichtung war *Prat de la Riba* bis zu seinem Tod 1917 (*Conversi* 1997: 30ff.).

Erst 1922 gelang dem links-nationalistischen Spektrum eine gewisse Konsolidierung mit der Gründung von *Estat Català* („Katalanischer Staat“) unter *Francesc Macià* mit explizit separatistischer Programmatik (*McRoberts* 2001: 32). Im selben Jahr kam es überdies zu einer katalanischen Abspaltung von der spanischen sozialistischen Partei, der *Unió Socialista de Catalunya* (USC – „Sozialistische Union Kataloniens“), die fortan neben den in der Region ebenfalls starken Anarchosyndikalisten die katalanische Arbeiterbewegung dominierte (*Díez Medrano* 1995: 100).

Die Militärdiktatur unter *Miguel Primo de Rivera* (1923–1930) brachte zunächst einen Rückschlag für die nationalistischen Bemühungen, führte jedoch zugleich zu einem Bündnis zwischen den katalanischen Linksnationalisten und den gesamtspanischen Republikanern und Sozialisten zur Überwindung der Diktatur, das im sog. „Pakt von San Sebastián“ besiegelt wurde (*McRoberts* 2001: 33). Die *Lliga* wurde so immer mehr an den Rand gedrängt, zumal weite Teile des konservativen Bürgertums bereit waren, sich mit der Diktatur zu arrangieren (*Conversi* 1997: 38f.).

Im März 1931 kam es zudem zum Zusammenschluss von *Estat Català* und verschiedenen kleineren links-nationalistischen Organisationen zur neuen Partei *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC – „Republikanische Linke Kataloniens“) unter *Macià*. Aus den Kommunalwahlen vom 12. April 1931 – den ersten freien Wahlen nach dem Ende der Diktatur – ging die neue Partei in Katalonien als klarer Sieger hervor (*McRoberts* 2001: 33). Der zeitgleiche Wahlsieg der Republikaner auch in allen größeren Städten Spaniens führte zwei Tage später zur Ausrufung der Zweiten Republik. *Macià* hatte zunächst eine eigenständige katalanische Republik proklamiert, willigte jedoch kurz darauf ein, dies zugunsten eines Autonomiestatuts für Katalonien zurückzunehmen (*Díez Medrano* 1995: 103). In den folgenden Jahren war ERC die führende politische Kraft in Katalonien, *Macià* wurde 1932 erster Präsident der wiedererrichteten⁷⁴ *Generalitat* (autonomen Regierung). Nach seinem Tod 1933 folgte ihm sein Parteifreund *Lluís Companys* (*Conversi* 1997: 39). Die beiden Pole des katalanischen Nationalismus, der konservativ-moderate und der radikalere linke existierten jedoch weiterhin nebeneinander. Bei der letzten freien Parlamentswahl im Februar 1936 erzielte die ERC 30,5 % der Stimmen in Katalonien, die *Lliga* 22,3 %.

Mit der Niederlage der Republikaner im Bürgerkrieg und der Errichtung der *Franco*-Diktatur 1939 war eine aktive nationalistische Betätigung zunächst unmöglich, entsprechende Versuche wurden massiv unterdrückt. Die republikanische Führung der *Generalitat* war ins Exil gegangen, wo die Institutionen formell weiterbestanden, ab 1954 unter der Führung des ERC-Politikers *Josep Tarradellas*. Im Land selbst kam es erst ab den 1960ern zunehmend zu nationalistisch motivierten Aktivitäten gegen das Regime, überwiegend in der Form passiven Widerstands und zivilen Ungehorsams; gewaltsame Aktivitäten blieben

⁷⁴ Einrichtung und Bezeichnung geschahen in bewusster Anknüpfung an die gleichnamige, vom 14. Jahrhundert bis 1714 bestehende, Selbstverwaltung des Fürstentums Katalonien.

aus. Vor allem aber wurden diese Aktivitäten zumeist von kleinen, oft nur lose organisierten Gruppen getragen. Zu ersten Koordinierungsversuchen kam es ab 1966, wobei jeweils nicht nur nationalistische, sondern auch sozialistische und kommunistische Organisationen vertreten waren (vgl. ausführlich *Guibernau* 2004: 50ff.). Zu einem organisatorischen Neubeginn kam es jedoch erst nach dem Ende der Diktatur 1975.

7.2 Die Kontextvariablen

7.2.1 *Tradierte Staatsorganisation, Regimetyyp, supranationale Einbindung*

Hinsichtlich der Kontextvariablen „Regimetyyp“ und „supranationale Einbindung“ ist dem in den Abschnitten 6.2.2 und 6.2.3 für das Baskenland Gesagten nichts hinzuzufügen, da Katalonien seit der frühen Neuzeit demselben spanischen Staatsverband angehört. Die Geschichte der vertikalen Staatsorganisation weicht im katalanischen Fall jedoch von der des Baskenlandes ab.

Karl der Große errichtete 778 im Nordosten der Iberischen Halbinsel die „Spanische Mark“ zu Schutz gegen die Araber. Auf deren Gebiet bildeten sich in der Folgezeit kleinere Herrschaften, deren Anbindung an die (west-)fränkischen Herrscher bald nur noch sehr lose war. Zu den bedeutendsten unter diesen zählte die *Grafschaft Barcelona*, die unter *Wilfried dem Haarigen* (gest. 898) erblich wurde. Ihren Grafen gelang es, den Herrschaftsbereich auf den größten Teil des heutigen Katalonien auszudehnen. Mit der Ehe des Grafen *Raimund Berenguer IV.* mit der aragonesischen Thronerbin *Petronila* 1137 kommt es zur Gründung eines katalanisch dominierten Reiches, das sich durch den Fortgang der *Reconquista* gegen die Mauren weiter nach Süden ausdehnte und im späten Mittelalter neben dem östlichen Drittel der Iberischen Halbinsel und den Balearen auch Sardinien, Sizilien und Besitzungen in Griechenland umfasste. Dieses Königreich Aragonien verfügte über eine dezentrale Binnenorganisation, die den Ständen der einzelnen Teilreiche, darunter die zum *Fürstentum Katalonien (Principat de Catalunya)* erhobene ehemalige Grafschaft Barcelona, weitreichende Selbstverwaltungsbefugnisse beließ.

Die Vereinigung der Kronen von Kastilien und Aragonien durch die Ehe der sog. „Katholischen Könige“ *Ferdinand* und *Isabella* 1479, die den heutigen spanischen Staat erst möglich machte, war zunächst nur eine Personalunion (*Diez Medrano* 1995: 25ff.). Auch unter den Habsburgerkönigen des 16. und 17. Jahrhunderts blieb die Autonomie der

Teilreiche weitestgehend unangetastet. So konnte die Krone auf dem Gebiet Aragoniens anders als in Kastilien nur mit Zustimmung der dortigen Stände Steuern erheben, weswegen Katalonien zwar vom Handel mit den überseeischen Kolonien weitgehend ausgeschlossen blieb, aber auch die Kosten dieser Unternehmungen nicht zu tragen hatte. Erst mit dem Sieg der Bourbonen im Spanischen Erbfolgekrieg wurde Spanien einer weitgehend einheitlichen Verwaltung unterstellt. König *Philipp V.* hob im *Nueva-Planta*-Dekret von 1716 die katalanischen Sonderrechte nahezu vollständig auf, die Ständevertretungen wurden abgeschafft. Katalonien gehörte fortan dem einheitlichen spanischen Zollgebiet an, war der Steuerhoheit der spanischen Krone unterworfen und wurde von von dieser ernannten Beamten verwaltet. Lediglich das hergebrachte katalanische Zivilrecht blieb erhalten (*McRoberts* 2001: 15; *Díez Medrano* 1995: 35f., 93).

Die vertikale Staatsorganisation Spaniens war, soweit sie Katalonien betraf, mithin seit dem frühen 18. Jahrhundert unitarisch-zentralisiert. Vervollständigt wurde diese Ordnung mit der heute noch bestehenden Einteilung des Staatsgebiets in 49 (später 50) Provinzen nach dem Vorbild der französischen *Départements* im Jahr 1833. Dabei wurden lediglich im Baskenland die historischen Grenzen beachtet, so dass dort die Provinzen den „Historischen Territorien“ (s.o.) entsprechen. Katalonien wurde hingegen, aus katalanischer Sicht willkürlich, in die vier nach ihren Hauptstädten benannten Provinzen *Barcelona*, *Gerona* (kat. *Girona*), *Lérida* (kat. *Lleida*) und *Tarragona* aufgeteilt.

Erst mit dem Erstarken des katalanischen Nationalismus im späten 19. Jahrhundert wurde eine beschränkte Selbstverwaltung der Region diskutiert. Erstmals umgesetzt wurden solche Vorstellungen mit der Einrichtung der *Mancomunitat de Catalunya* (span. *Mancomunidad de Cataluña*) im Jahr 1914 (*Conversi* 1997: 30ff.; *McRoberts* 2001: 28f.). Dabei handelte es sich formell nur um eine Koordinierungseinrichtung der Vertretungskörperschaften der vier katalanischen Provinzen; ihre Befugnisse erstreckten sich somit lediglich auf die Mitsprache in administrativen Angelegenheiten von regionaler Bedeutung. Nicht nur waren damit keine Entscheidungs- oder gar Legislativkompetenzen verbunden, vielmehr wurden keinerlei Befugnisse vom Zentralstaat auf die Region übertragen, die ihre Befugnisse mithin lediglich aus den bestehenden Kompetenzen der Provinzen herleiten konnte. Dennoch war die Einrichtung der *Mancomunitat* aus Sicht des katalanischen Nationalismus von hoher symbolischer Bedeutung, weil mit ihr erstmals seit 200 Jahren Katalonien wieder als politisch-administrative Einheit anerkannt wurde. Mit der Errichtung der

Militärdiktatur unter *Primo de Rivera* 1923 sank die *Mancomunitat* jedoch zur Bedeutungslosigkeit herab; 1925 wurde sie formell aufgelöst.

Mit der Ausrufung der Republik am 14. April 1931 stand die Frage der katalanischen Selbstverwaltung erneut auf der Agenda (*McRoberts* 2001: 33ff.; *Conversi* 1997: 38ff.). In einem Referendum am 2. August 1931 stimmten 99 % der katalanischen Wähler für den Entwurf eines Autonomiestatuts, das Katalonien als eigenständigen Gliedstaat innerhalb einer spanischen Bundesrepublik konstituiert hätte. Die am 9. Dezember 1931 verabschiedete republikanische Verfassung Spaniens war allerdings unitarisch; sie eröffnete jedoch die Möglichkeit regionaler Autonomie. Auf dieser Basis wurde am 9. September 1932 ein Autonomiestatut für Katalonien angenommen. Die autonomen Institutionen (Regierung und Parlament) erhielten die symbolträchtige Bezeichnung *Generalitat*, den Namen der 1714/16 aufgelösten Selbstverwaltung. Ihnen wurde die ausschließliche Kompetenz über das katalanische Zivilrecht und die Gemeindeverwaltung sowie verschiedene andere Zuständigkeiten etwa aus den Bereichen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung übertragen, hinzu kam die Kompetenz zur Umsetzung staatlicher Gesetze auf den Gebieten der Sozialversicherung und der Beschäftigung. Katalanisch wurde gleichberechtigte Amtssprache; das Bildungswesen blieb jedoch in staatlicher Hand.

Mit dem Sieg der Rechtsparteien bei den spanischen Parlamentswahlen im November 1933 war diese Autonomie bereits wieder bedroht. Dies manifestierte sich insbesondere in der Auseinandersetzung um ein vom autonomen Parlament beschlossenes, von konservativen Kräften aber massiv bekämpftes Bodenreformgesetz. Die Situation eskalierte, als *Alejandro Lerroux*, der in Katalonien im Ruf eines aggressiven „Antikatalanisten“ stand, im Oktober 1934 spanischer Regierungschef wurde. Der Präsident der *Generalitat* (i.e. Regierungschef), *Lluís Companys*, rief daraufhin die „katalanische Republik“ innerhalb der spanischen Republik aus. Diese Rebellion gegen die staatliche Autorität wurde innerhalb weniger Stunden von den Streitkräften niedergeschlagen. Zahlreiche katalanische Politiker wurden verhaftet, das Autonomiestatut suspendiert.

Mit dem Wahlsieg der linken „Volksfront“ bei den spanischen Parlamentswahlen vom Februar 1936 wurde die Suspension der Autonomie aufgehoben und eine Amnestie erlassen. Der Putsch rechtsgerichteter Offiziere im Juli 1936, aus dem sich der Bürgerkrieg entwickelte, wurde in Katalonien im Wesentlichen von Milizen der Arbeiterorganisationen niedergeschlagen, was für die Zeit des Bürgerkrieges zu einem zerbrechlichen Arrangement zwischen den linksbürgerlichen Nationalisten einerseits und den in dieser Situation domi-

nierenden Sozialisten, Kommunisten und Anarchosyndikalisten andererseits führte, deren Vertreter als Minister in die Regierung der *Generalitat* einzogen.

Unmittelbar nach dem Einmarsch der Truppen *Francisco Francos* in Katalonien im Januar 1939 wurde die *Generalitat* aufgelöst und ihre Vertreter, soweit sie sich nicht ins Exil hatten retten können, hingerichtet. Katalonien war bis zur Demokratisierung in den späten 1970er Jahren erneut seiner Autonomie verlustig und einer zentralistischen Verwaltung unterworfen. Mithin lässt sich für den katalanischen Fall die tradierte vertikale Staatsorganisation eindeutig als *unitarisch-zentralisiert* kennzeichnen, die beiden jeweils nur kurz währenden Abweichungen hiervon in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts (so man in der *Mancomunitat* überhaupt eine solche sehen will) tun dem keinen Abbruch.

7.2.2 *Begrenzt integrationsfähig? Die regionale Bevölkerungsstruktur und das Nationalitätsverständnis*

Auch in Katalonien ist die Sprache ein, wenn nicht das Schlüsselement der nationalen Identität. Anders als im Baskenland wird die Sprache jedoch nicht nur als Kennzeichen einer Nation bzw. eines Volkes, das sich letztlich über die Abstammung definiert, wahrgenommen, sondern meist als Entscheidungskriterium für die Zugehörigkeit zur Nation überhaupt.

Relevanz kam der Frage, wer eigentlich „Katalane“ ist, mit der massiven Einwanderung aus anderen Landesteilen seit den 1950er Jahren zu (*Guibernau* 2004: 67ff.; *Conversi* 1997: 208ff.). Diese Migrationswelle, die durch die wirtschaftliche Prosperität der Region im Vergleich zu den ländlichen Gebieten im Zentrum und im Süden des Landes hervorgerufen wurde, ließ die Bevölkerung Kataloniens von 3,2 Millionen im Jahr 1950 auf 5,7 Millionen 1975 ansteigen. Die Einwanderung nicht katalanischsprachiger Spanier wurde in Katalonien überwiegend weniger als Bedrohung, sondern vielmehr als Herausforderung begriffen. So wurde die Frage der Integration von Immigranten in die katalanische Gesellschaft in den nationalistischen Kreisen im Untergrund während der *Franco*-Diktatur früh intensiv diskutiert. Zumeist wurde dabei der Spracherwerb durch die Immigranten als notwenig angesehen, zugleich aber die katalanische Nation als für die Aufnahme neuer „Mitglieder“ grundsätzlich offene Gemeinschaft konzipiert. In aller Deutlichkeit kommt dieses Verständnis in der Definition des späteren langjährigen Präsidenten der *Generalitat*, *Jordi Pujol*, zum Ausdruck, wonach „anyone who lives and works in Catalonia and wants

to be Catalan is a Catalan“ (zit. bei *Guibernau* 2004: 67). Dieses Verständnis kommt dem *Renan*'schen Kriterium des „täglichen Plebiszits“ (s.o.) sehr nahe. *Cum grano salis* wird dieses Verständnis der Zugehörigkeit zur katalanischen Nation in Katalonien allgemein geteilt, wobei Kenntnis und Gebrauch der katalanischen Sprache von entscheidender Bedeutung sind (*Conversi* 1997: 214ff.; vgl. auch *Crameri* 2008; *Hargreaves* 2000). Bestätigt wird dies durch die Wahl des Sozialisten *José Montilla* zum Präsidenten der *Generalitat* 2006 in einer Koalitionsregierung mit der nationalistischen ERC: *Montilla* ist in Andalusien geboren und zog als Jugendlicher nach Katalonien; Katalanisch lernte er erst als Erwachsener.

Zu diesem Erwerb der katalanischen Sprache sind jedoch nicht alle Immigranten bereit. Zwar gaben in einer Erhebung aus dem Jahr 1993 90 % der in Katalonien lebenden Immigranten an, das Katalanische zu verstehen, 43 % es zu sprechen und immerhin 18 %, es als „*principal language*“ zu benutzen (*Keating* 2001: 172f.), doch erregte insbesondere die von der autonomen Regierung seit den 1980er Jahren verfolgte Schulpolitik, die auf einen überwiegend in katalanischer Sprache abgehaltenen Unterricht für alle Schüler zielte, auch Widerspruch (*Keating* 2001: 169ff.; *León Solís* 2003). Dieses Konzept der sprachlichen „Immersion“, das aus dem kanadischen Québec übernommen wurde, zielt darauf ab, dass auch Kinder aus ausschließlich spanischsprachigen Familien Katalanischkenntnisse auf annähernd muttersprachlichem Niveau erwerben sollen, indem sie ab der Grundschule oder bereits im Kindergarten mit einsprachig katalanischem Unterricht in allen Fächern konfrontiert werden. Hiergegen erhob sich vor allem Anfang der 1990er Jahre Widerspruch von Seiten betroffener Eltern bis hin zu – erfolglosen – Verfassungsklagen. Insgesamt hielt sich der Widerstand jedoch in Grenzen, zumal auch unter Eltern nicht katalanischer Herkunft der Wunsch verbreitet ist, dass ihre Kinder die Sprache beherrschen, deren Kenntnis im öffentlichen Dienst eine Einstellungsvoraussetzung darstellt und auch in der freien Wirtschaft für höhere Positionen meist erwartet wird, die mithin ein zwingendes Erfordernis für sozialen Aufstieg darstellt (*Conversi* 1997: 212f.). Insgesamt sind die Sprecherzahlen des Katalanischen in den letzten Jahrzehnten stark angestiegen, ebenso der Anteil der Bewohner mit ausgeprägter katalanischer Identität.

Katalonien besitzt mithin eine ausgesprochen heterogene Gesellschaft, verfügt jedoch durch das stark bekenntnisorientierte Nationalitätsverständnis über funktionsfähige Mechanismen, diese zu akkomodieren, wobei hier auch die Tatsache, dass das Katalani-

sche als romanische Sprache für Sprecher des Spanischen relativ leicht zu erlernen ist, eine Rolle spielen dürfte.

7.2.3 *Industrie und Tourismus: die sozioökonomische Stellung der Region*

Katalonien gehört im spanischen Vergleich zu den wohlhabenden Regionen. Das regionale BIP pro Kopf betrug 2007 mit € 27.443 117,2 % des Landesdurchschnitts; in der Rangfolge der Autonomen Gemeinschaften lag Katalonien damit auf Platz vier von 17, nur übertroffen durch das Baskenland, Navarra und die Region Madrid (*Instituto Nacional de Estadística* 2009: Tab. 2). Im Agrarsektor arbeiten 2,2 % der Beschäftigten (Landesdurchschnitt: 4,5 %), in der Industrie einschließlich Baugewerbe 34,2 % (29,3 %), im Dienstleistungsbereich 63,6 % (66,2 %) (eigene Berechnungen nach *Eurostat* 2008).

Rückgrat der ökonomischen Entwicklung der Region war lange Zeit die Verbrauchsgüterindustrie, insbesondere die Textilbranche (*Conversi* 1997: 45ff.). Diese baute auf einem bereits bestehenden System kleiner, bäuerlicher Webereien auf und wurde ab 1830 auf industrielle Produktion umgestellt. Zwar war die katalanische Produktion in Europa lange Zeit nicht oder nur bedingt konkurrenzfähig, doch gelang es durch die Ende des 19. Jahrhunderts nach langen Bemühungen (s.o.) erreichten Schutzzölle, den spanischen Markt zu dominieren. Inzwischen ist die katalanische Wirtschaft deutlich diversifizierter, wobei die Konsumgüterindustrie, darunter auch der Automobilsektor, nach wie vor eine große Bedeutung hat. Hinzukommen weit gestreute Dienstleistungen. Der Tourismus an der Mittelmeerküste schließlich leistet seit den 1960er Jahren einen entscheidenden Beitrag zum Wohlstand der Region.

7.3 **„Historische Autonome Gemeinschaft“: die Entwicklung der föderalen Arrangements**

Innerhalb des spanischen „Staates der Autonomen Gemeinschaften“ zählt Katalonien zusammen mit dem Baskenland und Galicien zu den „historischen“ Autonomen Gemeinschaften, deren Kompetenzen die der anderen Regionen deutlich übertreffen. Allerdings erreichte Katalonien bislang trotz aller Bemühungen nicht das Niveau an Autonomie, über das das Baskenland verfügt.

7.3.1 Die Einleitung des Dezentralisierungsprozesses in der *transició*

Die Rufe nach einer Wiederherstellung der katalanischen Autonomie waren nach dem Tod *Francos* und dem Einleiten der ersten demokratischen Reformen in Spanien unter König *Juan Carlos* und Ministerpräsident *Suárez* (siehe hierzu oben Kap. 6.3.1) unüberhörbar (*Díez Medrano* 1995: 167ff.; *McRoberts* 2001: 45ff.). Insbesondere wurde die Wiedererrichtung der *Generalitat* gefordert. Aus Anlass der *Diada Nacional* am 11. September 1976 versammelten sich im Barcelonesischen Vorort Sant Boi 100.000 Menschen, um diese Forderung zu artikulieren. Der Autonomiebewegung gehörten nicht nur die klassischen nationalistischen Kräfte, sondern auch die katalanischen Sozialisten und Kommunisten an, die sich als eine von den gesamtspanischen Parteien weitgehend unabhängige Struktur gaben.

Da zwar auch in Katalonien Forderungen nach einer vollständigen staatlichen Trennung von Spanien vertreten wurden (s.u.), sich aber keine entscheidenden Akteure grundsätzlich gegen den Weg einer Wiederherstellung der Autonomie innerhalb des spanischen Staates aussprachen, gestalteten sich die entsprechenden Verhandlungen deutlich einfacher als im baskischen Fall. Bereits am 18. Februar 1977, also fast ein halbes Jahr vor den ersten freien Parlamentswahlen, wurde ein „Generalrat Kataloniens“ (*Consell General de Catalunya*) eingerichtet.⁷⁵ Dieser sollte aus den in Katalonien zu wählenden Abgeordneten zu den spanischen Parlamentskammern sowie aus Vertretern der Selbstverwaltungskörperschaften der Provinzen bestehen. Seine Aufgabe war es, ein Autonomiestatut für die Region auszuarbeiten.

Dies genügte den Nationalisten und den katalanischen Sozialisten jedoch nicht. Die Parteien der Autonomiebewegung erzielten bei den Parlamentswahlen im Juni 1977 zusammen 37 der 47 in Katalonien zu vergebenden Sitze (*Ministerio del Interior* 2009). Deren Forderungen richteten sich auf die Wiedererrichtung der von *Franco* abgeschafften *Generalitat* unter dem ERC-Politiker *Josep Tarradellas*. Dieser hatte bereits der republikanischen *Generalitat* als Minister angehört und war 1954 im Exil zum Präsidenten einer formal weiterbestehenden Regierung ernannt worden (*McRoberts* 2001: 47). Eine solche

⁷⁵ Real Decreto 382/1977 por el que se crea el Consejo General de Cataluña y se desarrollan otras propuestas de la comisión creada para el estudio de su régimen especial vom 18.02.1977, BOE no. 65 vom 17.03.1977, 6210f.

Maßnahme barg für die Regierung jedoch das Problem, dass sie eine Abkehr vom bis dahin verfolgten Prinzip bedeutet hätte, das Regierungssystem zu demokratisieren, ohne die Legitimität des *Franco*-Regimes in Frage zu stellen. Mit der expliziten *Wiedererrichtung* einer von *Franco* abgeschafften symbolträchtigen Institution, zudem unter einem hierfür aus dem Exil zurückzurufenden Politiker, wäre nicht nur die Abschaffung der *Generalitat* nachträglich delegitimiert worden, sondern auch die Exil-*Generalitat* zumindest *de facto* nachträglich anerkannt worden. Insofern stieß diese Option auf Widerstand von Seiten der nach wie vor zahl- und einflussreichen Anhänger des alten Regimes.

Am 11. September 1977 demonstrierten anlässlich der *Diada Nacional* allein in Barcelona 1,5 Millionen Menschen – ein Viertel der gesamten Bevölkerung Kataloniens (*El País* vom 13.09.1977). Am 29. September verfügte die Regierung *Suárez* schließlich die „provisorische Wiederherstellung“ der *Generalitat*.⁷⁶ Sie bestand zunächst aus ihrem Präsidenten und einem „Exekutivrat“ (*Consejo Ejecutivo*). Der Präsident war vom König auf Vorschlag des Ministerpräsidenten zu ernennen, die Mitglieder des Exekutivrates vom Präsidenten, hinzu kam je ein Vertreter der vier Provinzverwaltungen. Politische Kompetenzen jenseits der bereits bei den Provinzen liegenden waren damit noch nicht verbunden, allerdings wurden bereits der provisorischen *Generalitat* sukzessive administrative Aufgaben übertragen. Zum ersten Präsidenten wurde *Tarradellas* ernannt, der Mitglieder aller in den katalanischen Wahlkreisen ins spanische Parlament gewählten Parteien in seinen Exekutivrat berief (*McRoberts* 2001: 48).

An der Ausarbeitung der demokratischen Verfassung waren die katalanischen Nationalisten, anders als die baskischen, unmittelbar beteiligt: der bürgerlich-nationalistische Politiker *Miquel Roca* gehörte der Parlamentskommission an, die den Verfassungstext ausarbeitete. Auf ihn geht beispielsweise der Formulierungskompromiss zurück, die regionalen Identitäten zwar nicht als, wie eigentlich gefordert, „Nationen“, aber dafür als „Nationalitäten“ anzuerkennen (*McRoberts* 2001: 52). Entsprechend wurde die Verfassung von den meisten katalanischen Parteien einschließlich eines Großteils der Nationalisten mitgetragen, auch wenn von deren Seite weitergehende Forderungen nach „Souveränität“ und Selbstbestimmung erhoben wurden. Im Ergebnis entschied aber der größte Teil des nationalistischen

⁷⁶ Real Decreto-Ley 41/1977 sobre el restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña vom 29.09.1977, BOE no. 238 vom 05.10.1977, 22047f.

schen Spektrums pragmatisch, die Verfassung mitzutragen. Im spanischen Parlament stimmten mit einer Ausnahme auch die katalanischen Abgeordneten der Verfassung zu, darunter insgesamt 36 Vertreter der Autonomiebewegung (einschließlich Sozialisten und Kommunisten), von denen 13 nationalistischen Parteien angehörten. Lediglich der ERC-Vertreter enthielt sich; seine Partei rief zudem ihre Wähler auf, sich beim anstehenden Referendum ebenfalls zu enthalten (*McRoberts* 2001: 55f.).

In der Volksabstimmung am 6. Dezember 1978 stimmten in Katalonien 90,46 % der Abstimmenden der Verfassung zu, der Wert lag damit höher als der gesamtspanische (88,54 %). Auch die Beteiligung lag in Katalonien mit 67,91 % leicht über dem Landesdurchschnitt von 67,11 % (Daten nach *Ministerio del Interior* 2009 und *Generalitat de Catalunya* 2009). Die Verfassung erfreute sich mithin einer breiten Akzeptanz in Katalonien, gerade auch im Vergleich zum Baskenland.

7.3.2 *Das Autonomiestatut von 1979 und seine Entwicklung*

Mit dem Inkrafttreten der Verfassung am 29. Dezember 1979 war der Weg frei für die Errichtung dauerhafter Selbstverwaltungsinstitutionen. Wie oben in Kap. 6.3.2 aufgezeigt, sollte die Initiative dafür von den regionalen Akteuren ausgehen, die abschließende Entscheidung aber lag in den Händen des gesamtspanischen Parlaments. Hinzu kam das Erfordernis eines regionalen Referendums, um von Anfang an das höhere Kompetenzniveau des Art. 149 der Verfassung beanspruchen zu können.

Die Vorbereitung des Autonomiestatuts begann jedoch schon vor dem Inkrafttreten der Verfassung. Im Juni 1978 setzten die katalanischen Parlamentsabgeordneten eine 20-köpfige Redaktionskommission ein, die am 1. August ihre Arbeit aufnahm (*McRoberts* 2001: 56). *Tarradellas* hatte entschieden, dass die *Generalitat* sich nicht unmittelbar an diesem Prozess beteiligen würde. Umstritten waren vor allem der genaue Status der katalanischen Sprache und die fiskalische Autonomie: Von nationalistischer Seite wurde ein Modell der Steuerautonomie analog zum Baskenland gefordert, was die Sozialisten jedoch nicht mittrugen.

Der so ausgearbeitete Entwurf eines Autonomiestatuts wurde am Tag des Inkrafttretens der Verfassung, dem 29. Dezember 1978, von den katalanischen Abgeordneten im spanischen Parlament angenommen und dem Plenum übermittelt. Die anschließenden Verhandlungen zogen sich mehrere Monate hin, insbesondere *Suárez* und seine Regierungspar-

tei UCD waren mit einigen Bestimmungen des Entwurfs nicht einverstanden, etwa der Befugnis zum Betrieb eines eigenen Fernsehsenders durch die autonome Regierung oder der Abschaffung der Provinzen. Erst am 13. August 1979 nahm der zuständige Verfassungsausschuss des Parlaments den endgültigen Text an (McRoberts 2001: 56), der am 25. Oktober der wahlberechtigten Bevölkerung Kataloniens zur Abstimmung vorgelegt wurde. Dabei votierten 88,15 % der Abstimmenden mit ja und 7,76 % mit nein, hinzu kamen 3,55 % leere und 0,48 % ungültige Stimmzettel. Die Beteiligung lag allerdings nur bei 59,30 % (*Generalitat de Catalunya* 2009), was auf eine gewisse Enttäuschung hinsichtlich der eingegangenen Kompromisse schließen lässt (McRoberts 2001: 59). Das Statut konnte aber so zeitgleich mit dem des Baskenlandes am 18. Dezember 1979 formell als Organgesetz erlassen werden und am 22. Dezember 1979 mit seiner Veröffentlichung im Staatsblatt in Kraft treten.⁷⁷

Das Statut sah die Einrichtung eines regionalen Einkammerparlamentes und einer von diesem abhängigen Regierung (Art. 30–42) vor. Die Bezeichnung *Generalitat* umfasst dabei die Gesamtheit von Parlament und Regierung; der Regierungschef führt den Titel *Präsident der Generalitat*. Der Region wurde die Einrichtung von territorialen Subeinheiten zur kommunalen Selbstverwaltung (*Comarques*) gestattet, allerdings blieben unabhängig davon die in Katalonien ungeliebten Provinzen bestehen (Art. 5). Hinsichtlich der Sprache hält Art. 3 Abs. 1 zunächst fest, dass das Katalanische „die Katalonien eigene Sprache“ („*La lengua propia de Cataluña*“) sei. In Abs. 2 wird das Katalanische zudem als Amtssprache („*idioma [...] oficial*“) festgelegt, mit der Ergänzung „so wie es auch das Kastilische ist, das im ganzen spanischen Staat Amtssprache ist“ („*así como también lo es el castellano, oficial en todo el Estado Español*“).

Der Kompetenzkatalog der Art. 9ff. verlieh der *Generalitat* u.a. ausschließliche legislative und exekutive Befugnisse beispielsweise in den Bereichen des katalanischen Zivilrechts, der Kultur, der Raumordnung, der Landwirtschaft, der Frauenförderung und der Sozialhilfe. Hinzu kamen innerhalb von Rahmengesetzen des Zentralstaates Kompetenzen im Bildungswesen, im Dienstrecht der Regionalbeamten, im Umweltschutz, in der Regulierung des Finanzsektors sowie im Gesundheits- und Sozialversicherungswesen. Schließlich

⁷⁷ Ley Orgánica 4/1979 de Estatuto de Autonomía de Cataluña vom 18.12.1979, BOE no. 306 vom 22.12.1979, 29393–29370.

wurden der *Generalitat* exekutive Befugnisse in verschiedenen kleineren Bereichen, etwa im Strafvollzug, übertragen. Zudem erhielt sie die Befugnis zur Einrichtung einer autonomen Polizei mit zunächst jedoch nur eingeschränkten Aufgabenbereichen sowie von eigenen Rundfunk- und Fernsehsendern. Die Möglichkeit einer Übertragung weiterer Kompetenzen durch den Zentralstaat auch ohne Statutenreform blieb ausdrücklich offen.

Hinsichtlich der Finanzordnung war, wie erwähnt, die Übernahme des baskischen Modells vollständiger Steuerautonomie nicht mehrheitsfähig. Katalonien ist somit in den gesamtstaatlichen Steuerverbund⁷⁸ eingebunden, die wesentlichen Finanzquellen der Region sind Anteile an den vom Zentralstaat in der Region erhobenen Steuern, wobei Steuersätze, Bemessungsgrundlagen und der regionale Anteil vom Zentralstaat bestimmt werden, sowie weitere Finanzzuweisungen des Zentralstaates (*Wendland* 1998: 230–238). Zwar darf die *Generalitat* grundsätzlich eigene Steuern erheben, jedoch nur soweit der entsprechende Gegenstand nicht bereits vom Zentralstaat besteuert wird, was diese Möglichkeit faktisch stark beschränkt. Allerdings darf die Regionalregierung mit Zustimmung des Regionalparlaments zur Finanzierung von Investitionen Schulden aufnehmen (Art. 51 Autonomiestatut).

Das Autonomiestatut von 1979 blieb, in seiner Substanz unverändert, bis 2006 in Kraft. Seine Umsetzung geschah zunächst zügig, die ersten Wahlen zum autonomen Parlament fanden 1980 statt; 1982 hatte die *Generalitat* 80 % der ihr durch das Autonomiestatut übertragenen Kompetenzen tatsächlich an sich gezogen (*Mc Roberts* 2001: 71). Ein eigener Fernseh- und Radiosender wurde ebenso eingerichtet wie eine autonome Polizei, die *Mossos d'Esquadra*. Letztere hatte allerdings zunächst kaum mehr Befugnisse als den Personen- und Objektschutz der *Generalitat* selbst. Erst schrittweise übernahm sie, zunächst nur in einzelnen Landkreisen, die Aufgaben der staatlichen Sicherheitskräfte. Dieser Prozess wurde erst in den 2000er Jahren abgeschlossen.

Auf der Basis des bestehenden Statuts gelang in den 1990er Jahren ein nicht unerheblicher Ausbau der regionalen Befugnisse, da zwei Wahlperioden in Folge spanische Regierungen mangels absoluter Mehrheit im Parlament auf die Stimmen der katalanischen

⁷⁸ Die Grundlagen dazu legt ein entsprechendes Organgesetz fest: Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas vom 22.09.1980, BOE no. 236 vom 01.10.1980, 21796–21799, zuletzt geändert durch Ley Orgánica 7/2001 vom 27.12.2001, BOE no. 313 vom 31.12.2001, 50377–50383.

Nationalisten angewiesen waren. Dies galt für die sozialistische Regierung *González* (1993–1996) ebenso wie für das konservative Kabinett *Aznar* (1996–2000). 1993 erhielt Katalonien ebenso wie die anderen Autonomen Gemeinschaften einen festen Anteil von 15 % der in der jeweiligen Region anfallenden Einkommensteuer, zudem wurden die Befugnisse der von der Zentralregierung ernannten Provinzgouverneure eingeschränkt. 1996 konnte der Anteil an der Einkommensteuer auf 30 % erhöht werden, außerdem wurden weitere administrative Aufgaben übertragen (*McRoberts* 2001: 75–77; vgl. auch *Greer* 2007).

7.3.3 Die Statutenreform unter Zapatero

Nachdem *Aznar* in seiner zweiten Wahlperiode (2000–2004), gestützt durch eine solide absolute Mehrheit seiner Partei, keine Veranlassung hatte, die ohnehin ungeliebte Dezentralisierung des Staatswesens weiter voranzubringen, eröffnete der überraschende Regierungswechsel 2004 neue Chancen für eine Vertiefung der katalanischen Autonomie: Zum einen war die neue sozialistische Regierung unter *José Luis Rodríguez Zapatero* erneut auf die Stimmen der katalanischen Nationalisten angewiesen, zum anderen gehörte eine Stärkung der Autonomen Gemeinschaften zu ihrer Programmatik. Hinzu kam, dass seit 2003 die katalanische Regierung ebenfalls von den Sozialisten in Koalition mit den radikalen Nationalisten der ERC und einer weiteren Linkspartei gestellt wurde. Zur Sicherung einer Mehrheit im spanischen Parlament bedurfte es ebenso wie für die notwendige qualifizierte Mehrheit im Regionalparlament aber auch der Unterstützung der vormaligen katalanischen Regierungspartei, der bürgerlichen gemäßigt-nationalistischen CiU.

Zu den umstrittensten Fragen im Rahmen dieser Statutenreform zählten die Finanzordnung und die Frage der Definition Kataloniens als „Nation“ (*Morata* 2006: 525). Mit Blick auf erstere fand sich erneut kein Konsens für eine Übernahme des baskischen Modells, doch traten die katalanischen Parteien fast ausnahmslos für eine Erweiterung der Finanzierungsbasis ein. Am 30. September 2005 nahm das katalanische Parlament mit großer Mehrheit – lediglich die 15 Abgeordneten der gesamtspanischen Konservativen (PP) stimmten dagegen – einen Entwurf für ein neues Autonomiestatut an (*El País* vom 01.10.2005). Darin war insbesondere die Definition Kataloniens als „Nation“ enthalten sowie eine Berufung auf die „historischen Rechte“ der Region, um diese dem Zugriff des zentralstaatlichen Gesetzgebers zu entziehen.

In den nachfolgenden Verhandlungen, die vor allem zwischen der sozialistischen Zentralregierung und den Vertretern von CiU geführt wurden, einigte man sich schließlich auf Kompromisse: Die Berufung auf die „historischen Rechte“ wurde in abgeschwächter Form übernommen; hinsichtlich der Frage der „Nation“ zitiert die Präambel den entsprechenden Beschluss des katalanischen Parlaments, ohne ihn sich explizit zu Eigen zu machen. Mit Blick auf die Finanzordnung wurde Katalonien nun ein 50 %-iger Anteil an der Einkommensteuer zugestanden. Zudem wurden diverse legislative und exekutive Aufgaben auf die *Generalitat* übertragen, wobei sich die katalanischen Vertreter auch hier nicht in allen Punkten durchsetzen konnten: So blieben etwa Verwaltung und Betrieb des Flughafens von Barcelona in der Hand der staatlichen spanischen Flughafenverwaltung. Diese Kompromisse fanden die Zustimmung der katalanischen Sozialisten ebenso wie der CiU, nicht aber der ERC, woran die katalanische Regierungskoalition zerbrach. Nach der Abstimmung über das Statut und Neuwahlen wurde das Bündnis von Sozialisten, ERC und Reformkommunisten jedoch erneuert.

Der endgültige Text des Autonomiestatutes wurde am 30. März 2006 vom spanischen Parlament mit 189 zu 154 Stimmen gebilligt (*El País* vom 31.03.2006). Die Gegenstimmen kamen von der konservativen PP, der die Zugeständnisse an Katalonien zu weit gingen, sowie von der ERC und der baskischen *Eusko Alkartasuna*, denen sie nicht weit genug gingen – der EAJ-PNV stimmte allerdings zu. Für die notwendige regionale Volksabstimmung riefen PP und ERC ebenfalls aus entgegengesetzten Gründen auf, mit nein zu stimmen. Am 18. Juni 2006 stimmten 73,24 % der Abstimmenden mit ja, 20,57 % mit nein – der Rest entfiel auf leere oder ungültige Stimmzettel. Die Beteiligung lag bei lediglich 48,85 % (*Generalitat de Catalunya* 2009). Der eher mäßige Erfolg des neuen Statuts dürfte zum einen auf die Unzufriedenheit im radikal-nationalistischen Spektrum zurückzuführen sein, die sich in der Ablehnung durch ERC manifestierte, zum anderen auf eine ausgeprägte Indifferenz weiter Teile der Bevölkerung gegenüber den überwiegend eher technischen Neuerungen, bei denen sich die Frage stellte, ob sich überhaupt im Alltag der Bürger spürbare Änderungen ergeben würden (vgl. *El País* vom 19.06.2006). Das neue Statut wurde am 19. Juli 2006 formell als Organgesetz angenommen.⁷⁹

⁷⁹ Ley Orgánica 6/2006 de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña vom 19.07.2006, BOE no. 172 vom 20.07.2006, 27269–27310.

Das Statut von 2006 ist mit 223 Artikeln deutlich umfangreicher als das von 1979 mit 57 Artikeln. Unter anderem umfasst es einen eigenen Grundrechtekatalog. Davon abgesehen enthält es neben den bereits benannten fiskalischen Bestimmungen vor allem eher technische Neuerungen, hinzu kommt eine Systematisierung und Arrondierung der bestehenden Kompetenzen einschließlich derer, die seit der Inkraftsetzung des Statuts von 1979 sukzessive übertragen worden waren. Eine grundlegende Veränderung des Status Kataloniens innerhalb Spaniens verbindet sich damit nicht. Zudem erklärte das Verfassungsgericht aufgrund einer Klage des PP am 28. Juni 2010 Teile der Statutenreform für verfassungswidrig (*El País* vom 29.06.2010). So wurde die Präambel mit der umstrittenen Definition Kataloniens als „Nation“ in ihrem Wortlaut zwar nicht angetastet, jedoch für nicht rechtsverbindlich erklärt. Einzelne Artikel des neuen Statuts, insbesondere zu erweiterten Kompetenzen der regionalen Justizorgane, wurden für nichtig erklärt. Für weitere Artikel, u.a. zur Sprachpolitik, wurde eine verfassungskonforme Auslegungsweise verbindlich vorgegeben. Die Entscheidung war innerhalb des Gerichts lange umstritten und wurde mehrfach vertagt (*El País* vom 04.01.2010, *FAZ* vom 21.04.2010). Auch wenn das Urteil letztlich nur kleinere Teile der Statutenreform betraf, kam es am 10. Juli 2010 in Barcelona zu einer Großdemonstration dagegen, an der führende Politiker sowohl der nationalistischen Parteien als auch der katalanischen Sozialisten teilnahmen (*El País* vom 11.07.2010).

7.4 Nationalismus oder Regionalismus? Die Fortentwicklung des Konflikts

7.4.1 CiU: gemäßigte Nationalisten oder radikale Regionalisten?

Das bürgerliche, eher gemäßigte nationalistische Spektrum wird seit der Wiedererichtung der katalanischen Autonomie durch die *Convergència i Unió* (CiU – „Konvergenz und Union“) vertreten, die somit das Erbe der *Lliga* aus dem ersten Drittel des 20. Jahrhunderts angetreten hat. Genaugenommen handelt es sich bei der CiU um zwei Parteien, die liberale *Convergència Democràtica de Catalunya* (CDC – „Demokratische Konvergenz Kataloniens“) und die christdemokratische *Unió Democràtica de Catalunya* (UDC – „Demokratische Union Kataloniens“). Beide sind seit 1979 zu allen Wahlen gemeinsam angetreten, die dennoch vorhandene jeweilige Eigenidentität kommt aber beispielsweise in unterschiedlichen Fraktionszugehörigkeiten im Europäischen Parlament zum Ausdruck. In-

nerhalb des Bündnisses besteht ein gewisses Übergewicht der CDC, die stets auch den regionalen Ministerpräsidenten bzw. Oppositionsführer stellte.

Aus den ersten Wahlen zum katalanischen Parlament 1980 ging die CiU mit 27,83 % der Stimmen und 43 von 135 Sitzen als stärkste Kraft hervor. Es folgten die Sozialisten (22,43 %, 33 Sitze), die Kommunisten (18,77 %, 25 Sitze), die zentralstaatliche Regierungspartei UCD (10,61 %, 18 Sitze) und die ERC (8,90 %, 14 Sitze). Die verbleibenden zwei Sitze entfielen auf eine Partei andalusischer Immigranten (*Generalitat de Catalunya* 2011). Mit der Unterstützung von UCD und ERC wurde der CiU-Vorsitzende *Jordi Pujol* zum Präsidenten der *Generalitat* gewählt (*El País* vom 25.04.1980) – in diesem Amt verblieb er bis 2003. Unter *Pujols* Führung konnte die CiU 1984 die absolute Mehrheit im katalanischen Parlament gewinnen und bis 1995 halten (*Generalitat de Catalunya* 2011). Nach den Wahlen von 1995 und 1999 bildete die CiU erneut Minderheitsregierungen, die sich meist auf die gesamtspanisch-konservative PP, gelegentlich auch auf die ERC stützten. Erst 2003 musste die Partei, obwohl sie die stärkste Kraft im Parlament blieb, die Regierungsmacht an eine Koalition aus Sozialisten, ERC und Reformkommunisten (s.u.) abgeben und geriet bis 2010 in die Opposition. Bei der Wahl vom 28. November 2010 wurde die CiU mit 38,43 % und 62 Sitzen wieder deutlich stärkste Kraft und konnte, da das bisher regierende Linksbündnis zusammen nur noch auf 48 Sitze kam, unter *Artur Mas* eine Minderheitsregierung bilden (*Generalitat de Catalunya* 2011; *El País* online vom 23.12.2010).

Programmatisch versteht sich die CDC als „nationalistische“, aber „nicht sezessionistische“ Partei (*Guibernau* 2004: 120). Allerdings impliziert dieser „Nicht-Sezessionismus“ keineswegs eine Akzeptanz des *status quo* Kataloniens als Autonomer Gemeinschaft. Vielmehr wird nicht nur die eindeutige Anerkennung einer katalanischen Nation durch den spanischen Staat gefordert, sondern auch einer nicht näher spezifizierten „Souveränität“. Seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre hat sich der nationalistische Diskurs der CDC erheblich radikalisiert (*Guibernau* 2004: 131). Ihre Forderungen laufen in der Konsequenz auf eine Anerkennung des „plurinationalen“ Charakters Spaniens und einer daraus abgeleiteten deutlich weitergehenden Selbstbestimmung der Region hinaus. Die Programmatik der UDC unterscheidet sich davon nur wenig, auch wenn sich die Vertreter dieser (Teil-)Partei häufig etwas prononcierter in nationalistischer Richtung äußern (*Guibernau* 2004: 139ff.). Insgesamt hat sich die CiU jedoch in den Jahren ihrer Regierungszeit und auch darüber hinaus als ausgesprochen pragmatischer Akteur erwiesen, der zwar gelegent-

lich seine nur bedingte Zufriedenheit mit dem *status quo* zu Protokoll gab, aber den Zentralstaat nicht ernsthaft herausforderte. Dies deckt sich mit den Interessen ihrer Hauptklientel, des katalanischen Bürger- und Unternehmertums, das zwar durchaus katalanisch-nationalistisch gesinnt ist, aber schon aus ökonomischen Gründen an einer Eskalation des Konflikts kein Interesse hat.

Insbesondere an der Parteibasis sind aber in den Oppositionsjahren die Kräfte stärker geworden, die sich explizit für einen unabhängigen katalanischen Staat einsetzen, was sich etwa in der Unterstützung der informellen „Befragungen“ über die Unabhängigkeit (s.u.) durch kommunale Mandatsträger der Partei äußert. Auch der heutige Partei- und Regierungschef *Artur Mas* äußerte sich zu Oppositionszeiten des Öfteren in Richtung einer stärker nationalistischen Position und kündigte auch einen nicht näher bestimmten Prozess des Übergangs zum „Selbstbestimmungsrecht“ an für den Fall, dass das Verfassungsgericht das reformierte Autonomiestatut ganz oder teilweise zurückweisen würde (*El País* vom 08.03.2010). Konkrete Maßnahmen in diese Richtung sind jedoch, obwohl ein entsprechendes Urteil inzwischen ergangen ist (s.o.), bislang ausgeblieben. Insgesamt ist die CiU also als politische Kraft zu charakterisieren, die ein breites Spektrum zwischen Regionalismus und Nationalismus abdeckt.

7.4.2 Die radikal-nationalistischen Akteure

Der katalanische Konflikt wird, gerade im Gegensatz zum baskischen, meist als vollständig gewaltfrei wahrgenommen. Allerdings gab es zwischen den 1960er und den 1980er Jahren durchaus verschiedene Gruppierungen, die versuchten, gewaltsam die Unabhängigkeit Kataloniens zu erstreiten (*Díez Medrano* 1995: 168f.). Keine dieser Gruppen konnte sich jedoch konsolidieren, schon weil die Unterstützung in der Bevölkerung und damit auch notwendigste Ressourcen fehlten. Seit den späten 1980er Jahren spielen sie endgültig keine Rolle mehr.

Das radikal-nationalistische Spektrum wird seit den späten 1970er Jahren durch die Partei *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC – „Republikanische Linke Kataloniens“) zusammen mit ihren gesellschaftlichen Vorfeldorganisationen ausgefüllt. Die ERC war, wie aufgezeigt, in den 1930er Jahren die dominierende Kraft im autonomen Katalonien der Zweiten Republik. Unter dem *Franco*-Regime spielte die ERC aber im katalanischen Untergrund keine Rolle. „The fact that the official President of the Generalitat in exile, Josep

Tarradellas, was one of the leaders of ERC was almost the only sign of ERC's survival as an organization“ (*Díez Medrano* 1995: 169). Von *Tarradellas'* Rückkehr konnte die Partei jedoch erheblich profitieren und errang bei den ersten regionalen Parlamentswahlen mit 8,9 % einen Achtungserfolg. In der Folgezeit fiel sie jedoch auf Ergebnisse unter 5 % zurück. Erst in den 1990er Jahren gelang es ihr mit einer neuen Parteiführung, vermehrt junge Wähler anzusprechen, was sich in Wahlergebnissen zunächst erneut um 9 % niederschlug. Ihr bislang bestes Ergebnis nach der Diktatur erzielte die Partei 2003, als sie mit 16,44 % drittstärkste Kraft im Regionalparlament wurde und sich in der Folge an einer von den Sozialisten geführten Koalitionsregierung beteiligte. 2006 konnte sie mit leichten Verlusten (14,03 %) ihre Position halten, 2010 fiel sie jedoch auf 7 % und 10 Sitze zurück, zugleich erhielt eine neue, ebenfalls explizit die Unabhängigkeit anstrebende, Gruppierung unter dem Namen *Solidaritat Catalana per la Independència* (SI – Katalanische Solidarität für die Unabhängigkeit) 3,29 % und 4 Sitze (*Generalitat de Catalunya* 2011).

Die ERC tritt – abgesehen von SI, deren Dauerhaftigkeit sich erst noch erweisen muss – als einzige relevante Partei dezidiert für eine staatliche Trennung Kataloniens von Spanien ein, die sich auf friedlichem Wege vollziehen soll (*Guibernau* 2004: 91ff.). Dieses grundsätzliche Ziel hinderte sie jedoch nicht, sich von 2003 bis 2010 an Regierungskoalitionen mit antiseparatistischen Parteien zu beteiligen und sich dort – trotz gelegentlicher rhetorischer Ausfälle einzelner Vertreter – *cum grano salis* als verlässlicher Partner zu erweisen. Aufgrund ihres Selbstverständnisses als linke und nationalistische Partei ist sie sowohl gegenüber CiU als auch gegenüber den Sozialisten bündnisfähig, weswegen ihr gegenwärtig eine pivotale Stellung im katalanischen Parteiensystem zukommt.

Maßgeblich von der ERC, aber auch von Teilen der CiU betrieben, wurden Ende 2009 in zahlreichen, überwiegend ländlichen Gemeinden informelle „Volksbefragungen“ darüber abgehalten, ob die Region unabhängig werden solle; die meisten davon fanden am 13. Dezember 2009 statt (*El País* vom 14. und 15.12.2009). Diese wurden auf Gemeindeebene in der Regel mit Unterstützung der nationalistischen Kommunalverwaltungen organisiert. Äußerlich wiesen sie alle wesentlichen Merkmale eines regulären Referendums auf (Wahllokale in Amtsräumen, Wählerverzeichnisse, Stimmzettel und Wahlurnen etc.), allerdings gestanden auch die Befürworter ein, dass den „Abstimmungen“ keinerlei rechtliche Bedeutung zukomme. Hinzu kam, dass die Befragungen nur in Gemeinden abgehalten wurden, die ohnehin als nationalistische Hochburgen galten. Insgesamt waren ca. 700.000 Personen aufgerufen, ihre Stimme abzugeben, also weniger als 10 % der Gesamtbevölke-

zung der Region von knapp 7,2 Millionen.⁸⁰ Tatsächlich beteiligten sich jedoch nur ca. 200.000 „Wähler“, mithin lag die Beteiligung unter 30 %. Davon stimmten 94,71 % für die Unabhängigkeit.

Dieses Ergebnis kann allerdings kaum als repräsentativ für die Gesamtbevölkerung verstanden werden: nicht nur wegen der geringen Beteiligung (es war zu erwarten, dass die meisten Nicht-Nationalisten die „Abstimmung“ boykottieren bzw. ignorieren würden) und der Tatsache, dass die Befragung nicht flächendeckend durchgeführt wurde, sondern vor allem wegen der nicht repräsentativen Auswahl der beteiligten Gemeinden. Diese waren alle von ERC bzw. CiU regiert, hatten also eine nationalistische Bevölkerungsmehrheit, entsprechend konzentrierten sie sich in der Provinz Girona und im Norden der Provinz Barcelona – ländliche Gegenden, die als nationalistische Hochburgen gelten. Die größte beteiligte Gemeinde hatte 59.000 Einwohner, mithin blieben die vier Provinzhauptstädte und alle Großstädte der Region ausgespart. Somit lassen sich die Ergebnisse weniger als Stimmungsbild der Gesamtbevölkerung lesen, vielmehr kann das Abhalten der „Abstimmungen“ als solches als Indikator für ein gewachsenes Selbstbewusstsein der Nationalisten insgesamt und für eine Radikalisierung zumindest von Teilen der CiU gelten.

7.4.3 *Ein breites Spektrum: nicht- und antinationalistische Akteure in Katalonien*

Als nationalistische Parteien gelten in Katalonien ausschließlich CiU und ERC. Anders als im Baskenland folgt daraus jedoch nicht, dass die übrigen Parteien strikt antinationalistisch eingestellt wären. Vielmehr ergibt sich insbesondere aufgrund einer grundsätzlichen Sympathie für die Autonomie Kataloniens seitens der Linksparteien hier ein abgestuftes Spektrum.

Diejenigen Wähler, die den katalanischen Nationalismus, eine weitergehende Selbstbestimmung und die das Katalanische zulasten des Spanischen fördernde Sprachpolitik ablehnen, werden vor allem vom gesamtspanischen konservativen *Partido Popular* (PP – „Volkspartei“) angesprochen, der in Katalonien wie im Rest des Landes das Erbe der verschwundenen UCD angetreten hat und von 1996 bis 2004 den spanischen Ministerpräsi-

⁸⁰ Von dieser waren bei der letzten regionalen Parlamentswahl 2006 5,3 Mio. wahlberechtigt. Allerdings ließen die Organisatoren der Befragung 2009 auch Minderjährige ab 16 Jahren sowie Ausländer mit und ohne regulären Aufenthaltsstatus zu.

dentem stellte. Anders als im Gesamtstaat ist der PP in Katalonien jedoch nicht die dominierende bürgerliche Mitte-Rechts-Partei, sondern nimmt eine vergleichsweise marginale Rolle ein. 1980 war er gar nicht angetreten, 1984 kam er – noch als *Alianza Popular* („Volksallianz“) – auf 7,7 % der Stimmen, wurde damit aber drittstärkste Kraft. In den Folgejahren fiel er jedoch zunächst auf Ergebnisse um 5 % zurück, bis er 1995 mit 13,08 % sein bislang bestes Ergebnis erzielen konnte. Danach bewegten sich seine Ergebnisse zwischen 9 % und 12 %, den dritten Platz im Parteiensystem hinter CiU und Sozialisten musste er an die ERC abgeben und konnte ihn erst 2010 (12,37 %) zurückgewinnen (*Generalitat de Catalunya* 2011). Als Partei, die von vielen als „antikatalanisch“ wahrgenommen wird, spielt sie in der Politik der Region eine geringe Rolle. Lediglich zwischen 1995 und 2003 war sie als Tolerierungspartner der CiU-Minderheitsregierung gefragt, wobei zeitgleich die CiU im gesamtspanischen Parlament eine PP-Minderheitsregierung tolerierte. Die erneute CiU-Minderheitsregierung seit Ende 2010 wird hingegen von den Sozialisten toleriert, während im Gegenzug CiU eine sozialistische Minderheitsregierung auf gesamtstaatlicher Ebene unterstützt.

Von deutlich größerer Bedeutung als der PP sind die nicht-nationalistischen Linksparteien. Sowohl die Sozialisten als auch die Kommunisten verfügen in Katalonien traditionell über weitgehend eigenständige Organisationen, die nur lose mit der gesamtstaatlichen Partei verbunden sind. Im Fall der Sozialisten ist dies der *Partit dels Socialistes de Catalunya* (PSC – „Partei der Sozialisten Kataloniens“), bei den Kommunisten der *Partit Socialista Unificat de Catalunya* (PSUC – „Vereinigte sozialistische Partei Kataloniens“). Letzterer tritt seit 1988 reformiert unter der Marke *Iniciativa per Catalunya* (IC – „Initiative für Katalonien“) zu Wahlen an, seit 1995 in Verbindung mit einer grünen Partei als *Iniciativa per Catalunya Verds* (ICV). PSC und PSUC/IC/ICV ist gemeinsam, dass sie sich zwar nicht als nationalistische Parteien verstehen, aber durchaus einen dezidierten Regionalismus vertreten, gerade auch in Abgrenzung zu ihren jeweiligen „Mutterparteien“. So treten sie beide für eine weitere Eigenständigkeit der Region im Rahmen eines zu föderalisierenden Spanien ein (*Guibernau* 2004: 102ff., 115ff.). Insbesondere der PSC steht aber gerade in Zeiten sozialistischer Zentralregierungen dennoch vor dem Problem, als „katalanischer Arm“ der spanischen Sozialisten bzw. der Madrider Regierung wahrgenommen zu werden.

Während sich die Wahlergebnisse beider Parteien 1980 noch in derselben Größenordnung bewegten (PSC: 22,43 %, PSUC 18,77 %), konnte sich in der Folgezeit der PSC

als größte Oppositionspartei in „Augenhöhe“ mit CiU konsolidieren, wohingegen der PSUC und seine Nachfolgeorganisationen zur Kleinpartei absanken. Bereits 1984 erzielte der PSC 30,11 % der Stimmen, der PSUC nur noch 5,58 %. In der Folgezeit lagen die Wahlergebnisse des PSC stets zwischen 25 % und 35 %, während der PSUC bzw. IC/ICV immer unter 10 % blieb (*Generalitat de Catalunya* 2011). Von 2003 bis 2010 bildeten beide gemeinsam mit ERC eine Regierungskoalition, bis 2006 unter dem früheren Bürgermeister von Barcelona, *Pasqual Maragall*, danach unter *José Montilla* (beide PSC). Nach sieben Regierungsjahren brachen die Sozialisten bei der Wahl 2010 allerdings auf 18,38 % ein, ICV kam auf 7,37 % (*Generalitat de Catalunya* 2011).

Zur Wahl 2006 trat schließlich erstmals die neugegründete Partei *Ciutadans – Partido de la Ciudadanía* („Bürger – Partei der Bürgerschaft“⁸¹) an, die sich als explizit antinationalistische Mitte-links-Partei versteht. Sie kam auf 3,03 % der Stimmen und konnte drei Abgeordnete ins Regionalparlament entsenden. 2010 konnte sie dieses Ergebnis mit 3,39 % und erneut 3 Sitzen sogar leicht verbessern (*Generalitat de Catalunya* 2011).

Mithin ist das Parteienspektrum jenseits der nationalistischen Parteien in Katalonien deutlich diversifizierter als im Baskenland. Dies liegt vor allem an der Rolle der Linksparteien, die sich zwar nicht als Nationalisten, aber doch als Regionalisten verstehen und in verschiedenen Politikfeldern jenseits der Frage der Staatsorganisation auch Anknüpfungspunkte zu den nationalistischen Parteien aufweisen. Bezeichnend ist, dass von 2003 bis 2010 die linke radikal-nationalistische ERC eine Koalition mit den beiden nicht-nationalistischen Linksparteien einem ebenfalls möglichen Bündnis mit der nationalistischen, aber die bürgerliche Mitte repräsentierenden CiU vorzog. Die beiden explizit antinationalistischen Parteien PP und *Ciutadans* spielen nur eine Nebenrolle im regionalen Parteiensystem.

7.5 Zwischenfazit: ein eingedämmter Konflikt?

Sucht man den katalanischen Fall auf die in Kap. 2 entwickelten Indikatoren der Konfliktlösung und -eindämmung zu beziehen, ist zunächst, wie nicht anders zu erwarten,

⁸¹ Zu beachten ist der bewusst zweisprachig gewählte Parteiname: *Ciutadans* ist Katalanisch, *Partido de la Ciudadanía* Spanisch.

festzustellen, dass der katalanische Konflikt als *nicht gelöst* angesehen werden muss in dem Sinne, dass kein relevanter Akteur mehr die institutionellen Grundlagen des Verhältnisses zwischen Region und Gesamtstaat mehr in Frage stellen würde. ERC, CiU die bei den letzten regionalen Wahlen 2010 zusammengenommen auf einen Stimmenanteil von 45,43 % kamen und zweifellos als relevante Akteure gelten dürfen, halten das erreichte föderale Arrangement mit dem spanischen Zentralstaat nur für eine Zwischenlösung. Für die ERC kommt zumindest langfristig ohnehin keine andere „Konfliktlösung“ als die staatliche Unabhängigkeit in Frage. Die CiU ist in dieser Frage heterogener und deckt ein breites Spektrum von Autonomisten und Separatisten ab, doch ist sie sich über alle Flügel hinweg darin einig, dass die bislang erreichte Autonomie nicht ausreichend ist, sondern mindestens bezüglich der Finanzordnung noch deutliche Zugeständnisse erfolgen müssen. Letztlich schwebt aber auch den moderateren Sektoren der CiU eher eine lose Konföderation Kataloniens mit Spanien bei weitgehender Selbstbestimmung in allen inneren Angelegenheiten vor, als der gegenwärtige „Staat der Autonomen Gemeinschaften“. Hinzu kommt, dass neben ERC und CiU auch Teilen der regionalistischen Linksparteien PSC und ICV, die 2010 zusammen auf einen Stimmenanteil von 25,75 % kamen, eine weitergehende Autonomie als die bestehende vorschwebt.

Dagegen sind seitens der zentralstaatlichen Akteure in absehbarer Zeit keine wesentlichen weiteren Zugeständnisse zu erwarten. Dies gilt ohnehin für den Fall eines Regierungswechsels bei der nächsten Parlamentswahl (voraussichtlich 2012): Dem konservativen PP gehen schon die materiellen und symbolischen Bestimmungen der letzten Statutenreform zu weit. Doch auch innerhalb der gegenwärtig regierenden Sozialisten bestehen trotz der vordergründig „autonomiefreundlichen“ Politik von Regierung und Parteiführung erhebliche Widerstände gegen eine weitere Dezentralisierung im katalanischen Fall. Dies gilt besonders für die von nationalistischer Seite geforderte Einführung eines fiskalischen Regimes nach baskischem Vorbild, also die Übertragung der Steuerhoheit auf die Region und die Herauslösung aus dem interregionalen Finanzausgleich. Dagegen dürften Einwände vor allem in den sozialistisch regierten weniger wohlhabenden Regionen in der südlichen Landeshälfte bestehen, für die eine solche Maßnahme mit erheblichen finanziellen Einbußen verbunden wäre. Schließlich ist die Vetoposition des Verfassungsgerichts zu berücksichtigen, die – nimmt man die bisherige Rechtsprechung des Gerichts zum Maßstab – weiteren Dezentralisierungsschritten ebenfalls entgegenstehen dürfte.

Zusammenfassend ist also zunächst festzustellen, dass der katalanische Konflikt in keiner Weise als gelöst gelten kann. Wie sieht es nun mit einer möglichen *Eindämmung* bzw. Akkommodierung durch föderale Arrangements aus? Als erster Indikator ist hier die gewaltsame Konfliktaustragung zu prüfen. Dazu lässt sich im katalanischen Fall wenig finden. Als „Gewaltakte“ könnten allenfalls die recht häufigen Graffiti gelten, wenn man den Begriff der Gewalt selbst auf solche minderschweren Formen der Sachbeschädigung ausdehnen wollte, was analytisch wenig hilfreich wäre, oder aber die in den letzten Jahren gelegentlich vorgekommene demonstrative öffentliche Verbrennung von spanischen Flaggen und Bildern des Königs, die nach spanischem Recht strafbar ist (*El País* vom 23.09.2007). Mutmaßlich handelt es sich jedoch bei den verbrannten Gegenständen um das Eigentum der Täter, so dass hier selbst der Tatbestand der Sachbeschädigung ausscheiden würde. So oder so sind im Rahmen des katalanischen Konflikts in den letzten beiden Jahrzehnten weder Gewaltakte gegen Leib und Leben von Personen noch Zerstörungen von Eigentum vorgekommen. Entsprechend lässt sich festhalten, dass die Auseinandersetzung zwischen dem katalanischen Nationalismus und dem spanischen Zentralstaat nahezu vollständig gewaltfrei verläuft.

Fraglich ist aber, ob dies als Verdienst föderaler Arrangements gelten kann: Auch vor dem Beginn des Autonomieprozesses in den späten 1970er Jahren bedienten sich die katalanischen Nationalisten ausschließlich gewaltfreier Mittel. Die Terroraktivitäten von *Terra Lliure* in den 1980er Jahren, die nur ein einziges Todesopfer forderten, waren nur eine marginale Erscheinung; der Organisation gelang es nie, die Unterstützung relevanter Teile der nationalistischen Bewegung, geschweige denn der Bevölkerung zu gewinnen. Die kontrafaktische Spekulation, ob im Fall des Ausbleibens der Dezentralisierung der weitere Konflikt gewaltsam ausgetragen worden wäre, muss offen bleiben. Fest steht, dass im katalanischen Fall die föderalen Arrangements keine Eindämmung gewaltsamer Konfliktaustragung zur Folge hatten, da der Konflikt auch zuvor gewaltfrei war.

Anders sieht es hinsichtlich des Indikators „Massenproteste“ aus: Diese kamen in den letzten Jahren der *Franco*-Diktatur und der Anfangszeit der Demokratie sehr häufig vor; das Spektrum reichte vom Singen verbotener Hymnen in Fußballstadien unter der Diktatur bis hin zur bis dahin größten Demonstration der katalanischen Geschichte am 11. September 1977. Diese Form der Konfliktaustragung ist weitgehend zurückgegangen. In jüngerer Zeit lassen sich unter dieser Kategorie nur die benannten Aktionen gegen spanische Symbole, sowie die ebenfalls symbolischen „Volksbefragungen“ auf kommunaler Ebene

fassen. Die erwähnte Demonstration nach dem Verfassungsgerichtsurteil 2010 blieb bislang eine einmalige Aktion. Mit der Gewährung von Autonomie für Katalonien ging also tatsächlich ein starker Rückgang der Massenproteste einher.

Mit Blick auf die Stimmanteile nationalistischer Parteien ist zwischen der nationalistischen ERC und der nationalistische und regionalistische Strömungen vereinigenden CiU zu unterscheiden. Zieht man nur die Stimmenanteile der ERC bei den Regionalwahlen heran, lässt sich zwischen der ersten freien Wahl 1980 und 2006 ein Anstieg von 8,9 % auf 14,03 % feststellen. Summiert man die Stimmen beider Parteien, so fällt der Anstieg von 36,73 % auf 45,55 % sogar noch deutlicher aus – die ERC gewann ihre zusätzlichen Stimmen also nicht auf Kosten der CiU. Von 2006 auf 2010 verlor die ERC, wohl als Preis der Regierungsbeteiligung, deutlich, doch konnte dies fast vollständig von der CiU kompensiert werden (gemeinsamer Stimmanteil 2010 45,43 %), hinzu kommen noch 3,29 % für eine neue, ebenfalls für die Unabhängigkeit eintretende Gruppierung. Dabei ist zwar zu konzedieren, dass in den 1990er Jahren der gemeinsame Stimmenanteil teilweise sogar leicht über 50 % lag, allerdings ging dies mit einer dezidiert moderat-regionalistischen Politik der damaligen Regierungspartei CiU einher. Für eine Stärkung des nationalistischen Lagers in den letzten Jahren spricht zudem die angesprochene Radikalisierung der CiU in der von 2003 bis 2010 ausgeübten Oppositionsrolle, die das Verhältnis von Nationalisten und Regionalisten zuungunsten der letzteren verschob. Insgesamt also wurde trotz Gewährung und Ausbau der katalanischen Autonomie das nationalistische Lager nicht geschwächt, sondern gestärkt.

Hinsichtlich der Eindämmung des nationalen Konflikts in Katalonien ist also ein ambivalenter Schluss zu ziehen: Zwar gingen die großen Massenproteste nach Einrichtung der Autonomen Gemeinschaft schnell zurück, doch erlebte das nationalistische Lager unter den Bedingungen der Autonomie auf Dauer eine Stärkung. Zudem ist eine langfristige „Katalanisierung“ der Gesellschaft festzustellen: Bedingt durch eine zielgerichtete Bildungs- und Kulturpolitik der autonomen Regierungen sind heute die katalanische Sprache und Identität in der Bevölkerung verbreiteter denn je. Auf der „Haben-Seite“ der „Konflikt-eindämmung durch Dezentralisierung“ ist also lediglich der starke Rückgang der Massenproteste zu verbuchen, dem stehen jedoch eine Stärkung des Nationalismus und eine Festigung der katalanisch-nationalen Identität gegenüber. Der Konflikt wirkt gegenwärtig zwar, wenn nicht eingedämmt, so doch kanalisiert. Nicht absehbar sind allerdings die Konsequenzen des noch ausstehenden Verfassungsgerichtsurteils zum reformierten Autonomie-

statut, wenn dadurch erhebliche Eingriffe in die Substanz oder auch die Symbolik vorgenommen werden. Eine massive Gegenreaktion der Nationalisten und damit eine erhebliche Konflikteskalation sind nicht unwahrscheinlich.

8 Vom sozialen zum territorialen Konflikt: der flämische Nationalismus im belgischen Sprachenstreit

Gemeinsames Merkmal der beiden spanischen Fälle ist es, dass der Konflikt von Anfang an territorial ausgerichtet war: Kern der Auseinandersetzung war immer die Form politischer Herrschaft in dem von der jeweiligen „Nation“ beanspruchten Gebiet. Der nun zu diskutierende Fall des flämischen Nationalismus in Belgien unterscheidet sich hiervon deutlich. Hier ging es zunächst um sprachpolitische Fragen innerhalb eines unitarischen Staatswesens. Erst mit der zunehmenden Territorialisierung der Sprachenfrage entwickelte sich innerhalb der niederländischsprachigen Bevölkerungsgruppe ein gegen das Konzept der belgischen Nation gerichtetes flämisch-nationales Bewusstsein, mit dem dann auch Forderungen nach politischer Selbstbestimmung einhergingen.

8.1 Einführung: Geographischer, historischer und soziokultureller Hintergrund

8.1.1 Ein historisches Zufallsprodukt? Zur Geschichte des belgischen Staates

Der belgische Staat, der heute der Bedrohung durch einen secessionistischen regionalen Nationalismus ausgesetzt ist, ist selbst das Produkt einer solchen Bewegung: 1830 spaltete sich Belgien im Zuge einer national motivierten Revolution von dem erst 15 Jahre zuvor errichteten Königreich der Vereinigten Niederlande ab.

Das Gebiet des heutigen Belgien ist Teil des niederländischen Raumes, der seit dem Mittelalter als kulturelle Einheit begriffen wurde (vgl. *Erbe* 1993). Dessen verschiedene Territorien gehörten größtenteils dem Heiligen Römischen Reich an; lediglich die Grafschaft Flandern stand – mit Ausnahme eines kleinen Gebietes östlich der Schelde – bis ins 16. Jahrhundert unter französischer Oberhoheit. Im 15. Jahrhundert gelang es dem Haus Burgund unter *Philipp dem Guten* und *Karl dem Kühnen*, die Herrschaft über nahezu alle Gebiete des niederländischen Raumes zu erlangen und somit die gesamte Region, die in etwa den heutigen Benelux-Staaten entspricht, politisch zu vereinigen. Mit der Heirat von *Karls* Tochter *Maria* und Kaiser *Maximilian I.* ging dieses Erbe auf die Habsburger über. *Karl V.* vermachte es bei seiner Abdankung 1556 seinem Sohn, der als *Philipp II.* König von Spanien wurde und somit zugleich Landesherr aller Territorien des niederländischen Raumes mit Ausnahme des selbständigen Fürstbistums Lüttich.

Die zunehmende Entfremdung zwischen den Niederlanden und ihrem Territorialherren, vor allem im Zuge der Ausbreitung der Reformation ab den 1560er Jahren, führte zum *Freiheitskampf der Niederlande*, der mit einem zunächst gescheiterten Aufstand 1568 begann und in den *Achtzigjährigen Krieg* mündete, der erst mit dem Westfälischen Frieden im Jahr 1648 beendet wurde (vgl. *Erbe* 1993: 104ff.). Im Kriegsverlauf kristallisierte sich aufgrund der militärischen Lage wie der geographischen Verteilung der Hochburgen des reformatorischen Lagers bald eine Teilung der Niederlande in einen selbständigen Norden und einen weiterhin spanischen Süden heraus. 1648 wurde die Grenze zwischen der Republik der Vereinigten Niederlande und den spanischen Niederlanden – nur letztere gehörten weiterhin dem Heiligen Römischen Reich an – endgültig festgelegt. Sie sollte fortan den niederländischen Raum in zwei politisch, religiös und sozio-kulturell verschiedene Einheiten teilen und bildet, abgesehen von kleineren Abweichungen, noch heute die Grenze zwischen den Niederlanden und Belgien. Das Gebiet des heutigen Belgien umfasst mit Blick auf den Gebietsstand von 1648 im Wesentlichen die damaligen Spanischen Niederlande (ohne den heute selbständigen Osten des damaligen Herzogtums Luxemburg) sowie das Fürstbistum Lüttich.

Die Spanischen Niederlande erfuhren im späten 16. Jahrhundert einen starken Bevölkerungsrückgang, als insbesondere große Teile der geistigen, kulturellen und auch ökonomischen Elite in die unabhängigen Niederlande emigrierten. Die ökonomische Situation wurde noch zusätzlich dadurch verschärft, dass die Republik die Scheldemündung blockierte, die den Zugang zum einst führenden Hafen von Antwerpen bildete, der so weitgehend nutzlos wurde. Während die unabhängigen nördlichen Niederlande zu einer der führenden Wirtschaftsmächte Europas heranwuchsen, versank der einst blühende Süden für Jahrhunderte im Mittelmaß.

Mit dem Friedensvertrag von Arras aus dem Jahr 1579 zwischen dem spanischen König und den Ständen der südlichen Niederlande wurden deren traditionelle Privilegien und Mitbestimmungsrechte weitgehend bestätigt, zugleich aber das katholische Bekenntnis als das einzig zulässige festgeschrieben (*Erbe* 1993: 158ff.). In der Folge wurden die (südlichen) Spanischen Niederlande zum „Musterland“ der Gegenreformation ausgebaut, in denen die Rekatholisierung aller Bevölkerungsschichten so intensiv und im Ergebnis erfolgreich betrieben wurde, wie in kaum einem anderen Land.

Mit dem 1713 abgeschlossenen Friedensvertrag von Utrecht zur Beendigung des Spanischen Erbfolgekrieges gingen die niederländischen Besitzungen wie die übrigen euro-

päischen Nebenländer der spanischen Krone an Österreich über, ohne dass dies zunächst Wesentliches an Struktur und Verfassung der Gebiete geändert hätte. Zu einschneidenden Veränderungen kam es erst mit den von der Aufklärung inspirierten Reformen Kaiser *Josephs II.* in den 1780er Jahren, die insbesondere auf eine Zentralisierung und Modernisierung von Staat und Verwaltung sowie auf eine Zurückdrängung des Einflusses der katholischen Kirche zielten. Diese in allen österreichischen Erbländern ähnlich durchgeführten Maßnahmen riefen nicht nur in den Niederlanden entschiedenen Widerstand hervor. Hier aber mündeten sie in offener Aufruhr, die sog. *Brabanter Revolution* der Jahre 1789/1790 (*Mabille* 2000: 35ff.; *Erbe* 1993: 172ff.).

Der südniederländische Widerstand gegen die josephinischen Reformen speiste sich aus zwei gegensätzlichen Strömungen: einerseits eine konservative, die sich gegen die Aufhebung der alten landständischen Privilegien und die antiklerikale Stoßrichtung wandte, andererseits eine aufklärerisch-demokratische, der vor allem die autokratische Art der Implementierung missfiel. Im Rahmen des Aufstandes arbeiteten die Strömungen zunächst zusammen, im weiteren Verlauf dominierten dann aber die Konservativen. Der „Brabanter Revolution“ waren bereits erhebliche Spannungen zwischen den Ständen und dem Landesherren bis hin zu Steuerverweigerungen vorausgegangen. Mehrere Führer der Widerstandsbewegungen sammelten daraufhin im Sommer 1789 im grenznahen nordniederländischen Breda ein aufständisches Heer, das Ende Oktober in Brabant einfiel. Bis Jahresende gelangten die gesamten Österreichischen Niederlande mit Ausnahme des Herzogtums Luxemburg unter die Kontrolle der Aufständischen. Am 10. Januar 1790 traten in Brüssel die Generalstände der Provinzen zusammen, die einen republikanisch verfassten Staatenbund unter der Bezeichnung *Etats belgiques unis* („Vereinigte Belgische Staaten“) proklamierten. Damit wurde nicht nur erstmals eine neue Bezeichnung für die südlichen Niederlande offiziell verwendet – man griff dabei auf die antike römische Provinzbezeichnung *Belgica* zurück –, sondern wurde auch erstmals eine spezifische nationale Identität manifest (vgl. *Mabille* 2000: 42f.), die sich im vorangegangenen Jahrzehnt zu entwickeln begonnen hatte (vgl. ausführlich *Koll* 2003). Diese Identität, die sich auch und gerade nach dem Scheitern der Brabanter Revolution weiterentwickelte, bezog zunehmend nicht nur die bislang österrei-

chischen Provinzen, sondern auch das Fürstbistum Lüttich⁸² mit ein und sollte sich in den kommenden Jahrzehnten noch als äußerst wirkungsmächtig erweisen (*Deprez/Vos* 1998), auch wenn die Brabanter Revolution selbst nicht lange währte: Am 3. Dezember 1790 zogen österreichische Truppen kampfflos in Brüssel ein.

Zahlreiche Anführer der Brabanter wie der Lütticher Revolution gingen nach dem Scheitern der Erhebungen ins Exil ins revolutionäre Frankreich. Dort bildete sich im Januar 1792 ein *Comité des Belges et Liègois unis* („Komitee der vereinigten Belgier und Lütticher“), das erstmals eine gemeinsame politische Struktur für die gesamten südlichen Niederlande bot (*Mabille* 2000: 47ff.). Nach der überraschenden Niederlage der Koalitionstruppen gegen Frankreich bei Valmy im September 1792 konnten die Franzosen gemeinsam mit den belgischen Revolutionären auch die südlichen Niederlande erobern, deren Unabhängigkeit am 8. November vom französischen General *Dumouriez* proklamiert wurde. Die ursprüngliche französische Doktrin, keine fremden Territorien zu annektieren, sondern befreundete Republiken an den Grenzen zu errichten und zu protegieren, hielt jedoch nicht lange an. Im März 1793 dekretierte der Nationalkonvent die Annexion der niederländischen Gebiete. Zeitgleich wendete sich allerdings das Kriegsglück, und die Österreicher konnten ein letztes Mal ihre niederländischen Provinzen zurückerobern.

Die Franzosen konnten jedoch mit dem Sieg bei Fleurus am 25. Juni 1794 erneut und diesmal dauerhaft die Österreichischen Niederlande und das Fürstbistum Lüttich unter ihre Kontrolle bringen (*Mabille* 2000: 49f.). Die Schaffung eines unabhängigen belgischen Staates stand diesmal nicht mehr zur Diskussion, vielmehr ging es um die Durchsetzung der 1793 beschlossenen Annexion. Die Gebiete wurden zunächst unter ein militärisches Besatzungsregime gestellt. Am 1. Oktober wurden jedoch wie im übrigen französischen Staatsgebiet *Départements* eingerichtet. Der Einbezug des heutigen Belgien und Luxemburg in den französischen Staat war mit der Rechtsvereinheitlichung im Dezember 1796 abgeschlossen und wurde mit dem Frieden von Campo-Formio am 17. Oktober 1797 auch international anerkannt.

Zu einer erneuten Veränderung der politischen Zugehörigkeit der südlichen Niederlande kam es zwanzig Jahre später mit der Niederlage *Napoleons*. Auf dem Wiener Kon-

⁸² In Lüttich fand nahezu zeitgleich zur Brabanter Revolution ebenfalls eine Erhebung statt, die den Fürstbischof vorübergehend ins Exil trieb.

gress bestand Einigkeit, dass Frankreich auf seine vorrevolutionären Grenzen reduziert werden sollte. Österreich hatte allerdings wenig Interesse an einer erneuten Übernahme des Gebietes, zumal man die Vorteile der territorialen „Flurbereinigung“ der beiden vorangegangenen Jahrzehnte durchaus erkannt hatte. Vor allem die britische Diplomatie verfolgte das Ziel einer Vereinigung des gesamten niederländischen Raumes, um an der französischen Nordostgrenze eine starke Mittelmacht zu etablieren. Dies stieß in den südlichen Niederlanden zunächst durchaus auf Zustimmung (*Erbe* 1993: 195ff.).

Am 16. März 1815 wurde *Wilhelm von Oranien*, Sohn des letzten Erbstatthalters der in der Revolutionszeit untergegangenen alten Republik der Niederlande, als *Wilhelm I.* zum König der Niederlande proklamiert. Sein Staat umfasste – abgesehen von den kleineren Grenzverschiebungen nach dem Ersten Weltkrieg – das gesamte Territorium der heutigen Benelux-Staaten. Territorial war dabei in mehrerer Hinsicht eine deutliche Spaltung zwischen Norden (i.e. den heutigen Niederlanden) und Süden (i.e. den heutigen Staaten Belgien und Luxemburg) festzustellen. Die augenfälligsten Gegensätze waren der religiöse und der sprachliche: Der Norden war protestantisch geprägt, der Süden nahezu ausschließlich katholisch. Im Norden hatte sich seit der frühen Neuzeit aus dem Westniederdeutschen die eigenständige niederländische Standardsprache entwickelt, wohingegen sich im Süden bereits in der österreichischen Zeit das Französische als Amts-, Bildungs- und Kultursprache sowie als Umgangssprache der gesellschaftlichen Eliten allgemein durchgesetzt hatte, während die breite Bevölkerung weiterhin flämische bzw. wallonische Dialekte sprach (*Mabille* 200: 31f.). Hinzu kamen Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur und vor allem eine im Süden deutlich stärkere Verbreitung liberal-konstitutionalistischer und demokratischer Ideen.

Diese Gegensätze führten bald zu erheblichen Spannungen zwischen den Landesteilen (*Erbe* 1993: 197ff.; *Mabille* 2000: 75ff.). Bereits die Verfassung des neuen Königreichs, die der Krone eine außerordentlich starke Stellung gewährte und nur geringe parlamentarische Mitwirkungsrechte sowie einen sehr hohen Wahlzensus vorsah, war im Süden von der hierzu einberufenen Notablenversammlung abgelehnt worden und konnte nur mithilfe offensichtlicher Manipulationen in Kraft gesetzt werden. In den Folgejahren erwies sich der gemeinsame Staat aus südlicher Sicht als deutlich „nördlich“ bzw. „holländisch“ geprägt, obwohl der Süden mit 3,5 Mio. gegenüber 2 Mio. die deutliche Bevölkerungsmehrheit stellte. Dies manifestierte sich insbesondere in der Sprachpolitik, die auf eine Etablierung des Niederländischen als Standardsprache in den flämischsprachigen Gebieten des Südens

(d.h. dem heutigen Flandern) zielte. Dies wurde von den dortigen frankophonen Eliten vehement abgelehnt. Hinzu kamen die Errichtung eines staatlichen Bildungswesens, die auf massiven Widerstand der katholischen Kirche stieß, sowie die Ablehnung liberaler Forderungen nach Ministerverantwortlichkeit und erweiterten parlamentarischen Kompetenzen.

In den späten 1820er Jahren kam es im Süden zu einer Verständigung der bislang verfeindeten politischen Lager der Liberalen und der Klerikalen. Zugleich verschlechterte sich die wirtschaftliche Lage erheblich. Die Nachrichten von der erfolgreichen Pariser Juli-revolution verliehen den Liberalen im Sommer 1830 zusätzlichen Auftrieb. Am Abend des 25. August kam es in Brüssel nach einer Opernaufführung zum offenen Aufstand gegen das Regime, der sich rasch auf weitere Städte ausbreitete. Eine Intervention der niederländischen Armee scheiterte im September, und am 4. Oktober proklamierte in Brüssel eine provisorische Regierung die Unabhängigkeit der südlichen Niederlande (einschließlich Luxemburgs) unter dem Namen *Belgien*. Die nationale Identität, die sich einige Jahrzehnte zuvor erstmals manifestiert hatte, war mithin weiterhin lebendig.

Der neu gewählte belgische Nationalkongress entschied noch im November 1830, dass der so entstandene Staat eine parlamentarische Monarchie sein sollte. Am 7. Februar 1831 wurde eine Verfassung verkündet, die – wenn auch mit zahlreichen Änderungen – bis heute in Kraft ist. Seinerzeit galt sie dem Liberalismus in ganz Europa als modellhaft (*Erbe* 1993: 213). Zum ersten „König der Belgier“ wurde am 4. Juni 1831 *Leopold von Sachsen-Coburg-Gotha* gewählt, der als *Leopold I.* am 21. Juli den Thron bestieg. Eine zweite militärische Intervention der Niederlande im August 1831 wurde von französischen Truppen zurückgeschlagen. Die Niederlande erkannten den neuen Staat durch Vermittlung der Großmächte 1839 formell an. Dabei wurde insbesondere die Grenze zwischen beiden Staaten festgelegt – Belgien machte hierbei erhebliche Konzessionen insbesondere in der Provinz Limburg –, die freie Schifffahrt auf allen grenzüberschreitenden Gewässern – also vor allem der Schelde – gewährleistet und eine Regelung bezüglich Luxemburgs getroffen: Das Großherzogtum, das seit 1830 *de facto* ein Teil Belgiens war, wurde entlang der Sprachgrenze geteilt. Der französischsprachige Westen (etwa drei Fünftel des Territoriums) fiel endgültig an Belgien und bildet seitdem die belgische Provinz Luxemburg. Der deutschsprachige Osten wurde abgetrennt und in Personalunion durch den niederländischen König

regiert.⁸³ Die so gebildeten Grenzen Belgiens blieben seitdem mit Ausnahme eines kleineren Gebietszuwachses zulasten Deutschlands durch den Versailler Vertrag von 1919 unverändert.

8.1.2 Belgische Sprachpolitik als Entstehungsbedingung des flämischen Nationalismus

Mitten durch das belgische Staatsgebiet verläuft die romanisch-germanische Sprachgrenze, die sich seit dem Ende der Völkerwanderungszeit kaum verändert hat. Sie bildete hier jedoch bis ins 20. Jahrhundert nie eine politische Grenze. Vielmehr umfassten sowohl die seit dem Mittelalter bestehenden Herrschaften bzw. Provinzen des *Ancien Régime* ebenso wie der moderne belgische Staat stets Gebiete beiderseits der Sprachgrenze.

Als Belgien 1830 unabhängig wurde, sprach die Mehrheit seiner Bevölkerung flämische Dialekte. Alleinige Kultur- und Bildungssprache war jedoch das von den gesellschaftlichen Eliten bevorzugte Französische. Die niederländische Standardsprache hatte trotz ihrer engen Verwandtschaft zu den flämischen Dialekten keinerlei Bedeutung – in der Zeit des Vereinigten Königreichs der Niederlande war sie von Bürgertum wie Klerus als Vehikel der „Hollandisierung“ bzw. des Calvinismus abgelehnt worden. Allerdings sprach auch die breite Bevölkerung südlich der Sprachgrenze keineswegs Standardfranzösisch, sondern verschiedene galloromanische Dialekte, die heutzutage meist als „Wallonisch“ bezeichnet werden und für Sprecher der französischen Standardsprache nur selten verständlich sind (*Mabille* 2000: 32). Mithin war Belgien zum Zeitpunkt seiner Gründung 1830 keineswegs wie heute ein zweisprachiger Staat in dem Sinne, dass der Norden niederländischsprachig und der Süden französischsprachig gewesen wäre. Vielmehr bestand im ganzen Land eine Diglossie zwischen dem Standard-Französischen als Bildungs- und Kultursprache sowie Umgangssprache der Eliten einerseits und lokal unterschiedlichen, nicht standardisierten Dialekten als Umgangssprache der breiten Bevölkerung andererseits – germanische („flämische“) im Norden, romanische („wallonische“) im Süden (vgl. *Deprez* 1998).

⁸³ Bei dieser Personalunion blieb es bis 1890, als auf König *Wilhelm III.* in den Niederlanden seine Tochter *Wilhelmina* folgte, in Luxemburg aber die weibliche Thronfolge unzulässig war. Seitdem ist Luxemburg endgültig selbständig.

Vor diesem Hintergrund erschien es selbstverständlich, dass das Französische die alleinige Amtssprache des neuen Staates würde, zumal dieser wie kaum ein anderer ein Kind der bürgerlichen Revolutionen war und das – im ganzen Land frankophone – Bürgertum die bestimmende Kraft war. Am 16. November 1830 bestimmte ein Erlass der provisorischen Regierung, dass „[l]e bulletin officiel des lois et des actes du gouvernement sera publié en français“ (Mabille 2000: 125)⁸⁴. Es obliege den örtlichen Behörden in den flämischsprachigen Gebieten, entsprechende Übersetzungen anzufertigen. Zudem habe jeder Bürger das Recht, sich auf Französisch, Flämisch oder Deutsch⁸⁵ an die Behörden zu wenden. Vor Gericht sollte sinngemäß das Gleiche gelten, allerdings nur, wenn die entsprechende Sprache von den beteiligten Richtern und Anwälten verstanden werde.

Begründet wurde dieser Vorrang des Französischen in der Präambel des benannten Erlasses damit, dass zwar das bereits proklamierte Prinzip der Sprachfreiheit gelte, allerdings für die Zwecke der Verwaltung und der Gerichtsbarkeit eine praktikable Lösung zu finden sei. Dabei stelle sich das Problem, dass „les langues flamande et allemande [...] varient de province à province, et quelquefois de district à district, de sorte qu’il serait impossible de publier un texte officiel des lois et arrêtés en langue flamande et allemande“ (Mabille 2000: 125)⁸⁶. Diese aus heutiger Sicht befremdlich wirkende Einschätzung hatte seinerzeit durchaus ihre Berechtigung, da – wie erwähnt – die Standardvarietäten des Niederländischen und auch des Deutschen im damaligen Belgien tatsächlich nicht gebräuchlich waren, sondern lediglich die nicht standardisierten und entsprechend vielfältigen Dialekte.

Insofern wurde die in der Verfassung garantierte Freiheit des Sprachgebrauchs durch das Monopol des Französischen im staatlichen Bereich stark relativiert. Die im zitierten Erlass vorgesehenen flämischen Übersetzungen amtlicher Texte wurden in der Praxis nur selten angefertigt. Französisch war alleinige Amts- und Gerichtssprache sowie Befehlssprache der Streitkräfte und zudem alleinige Unterrichtssprache an höheren Schulen und Hochschulen.

⁸⁴ „Das amtliche Gesetz- und Verordnungsblatt wird auf Französisch veröffentlicht.“

⁸⁵ Die Erwähnung des Deutschen bezog sich auf den bis 1839 *de facto* belgischen deutschsprachigen Osten des Großherzogtums Luxemburg (s.o.).

⁸⁶ „Die flämische und die deutsche Sprache sind von Provinz zu Provinz, teilweise sogar von Bezirk zur Bezirk, unterschiedlich, so dass es unmöglich ist, amtliche Fassungen der Gesetze und Erlasse in flämischer oder deutscher Sprache zu veröffentlichen.“

Im romanischsprachigen Süden schuf dieser Vorrang der französischen Standardsprache wenig Probleme, da die relative Nähe zu den lokalen Dialekten offenkundig war. Im Norden hingegen barg der Gegensatz zwischen frankophoner Elite (ca. 5 % der Bevölkerung im flämischen Sprachgebiet, vgl. *De Wever* 2005: 73) und flämischsprachiger Masse – für diese war das Französische eine Fremdsprache – das Potenzial eines Konfliktes. Die ersten Anfänge der „Flämischen Bewegung“ waren jedoch bescheiden (*De Wever* 2005: 73ff.; *Mabille* 2000: 127ff.). Zunächst erwachte bei einigen Intellektuellen das Interesse an der Volkssprache, hieraus erwachsen bald erste sprachpolitische Forderungen, die jedoch anfangs nur von einer Minderheit getragen wurden und kaum Widerhall fanden, da um die Mitte des 19. Jahrhunderts der politische Gegensatz zwischen Liberalen und Klerikalen alle anderen Fragen überdeckte.

Die anfänglichen Forderungen der Flämischen Bewegung waren bescheiden: Es ging im Wesentlichen um die Verbesserung des Status des Flämischen im entsprechenden Landesteil. Ein erstes Manifest aus dem Jahr 1840 verlangte beispielsweise, dass in den flämischen Provinzen eingesetzte Beamte des Flämischen mächtig sein und kommunale Angelegenheiten auf Flämisch behandelt werden sollten (*Mabille* 2000: 128). Der Vorrang des Französischen wurde damit keineswegs in Frage gestellt. Zwar gingen die Forderungen im Laufe der Zeit immer weiter, doch blieben sie bis weit ins 20. Jahrhundert hinein auf die Frage der Sprachpolitik beschränkt. Eine territoriale Neuorganisation des Staatswesens, etwa im Sinne einer Dezentralisierung mit Autonomie für den flämischen Landesteil, oder gar eine Sezession standen nicht zur Diskussion.

Mit der zunehmenden gesellschaftlichen Demokratisierung im späten 19. Jahrhundert gewann auch die flämische Bewegung an politischem Gewicht. Die Demokratisierung machte sich vor allem an der Ausweitung des Wahlrechts fest. Während anfangs noch ein sehr hoher Zensus galt, wurde dieser nach und nach gesenkt und 1893 faktisch abgeschafft, wobei allerdings für Vermögende und höher Gebildete zusätzliche Stimmen vorgesehen waren (*Erbe* 1993: 218ff., 229) – das allgemeine und gleiche Männerwahlrecht wurde erst nach dem Ersten Weltkrieg eingeführt. Durch die Ausweitung des Wahlrechts auf die flämischsprachigen Bevölkerungsschichten wuchs auch das politische Gewicht der Flämischen Bewegung (*De Wever* 2005: 75f.). So konnten die ersten Sprachgesetze erreicht werden, die den Status des Flämischen in den einzelnen Bereichen des öffentlichen Lebens verbesserten, ohne jedoch den Vorrang des Französischen grundsätzlich in Frage zu stellen.

Einen Meilenstein für die Flämische Bewegung stellte das Sprachgesetz von 1898 dar, das eine gleichberechtigte amtliche niederländischsprachige Fassung aller Gesetze vorschrieb und die beiden Sprachen für den Gebrauch in der Verwaltung *de jure* gleichstellte. Diese Regelung eröffnete grundsätzlich die Möglichkeit einer allgemeinen Zweisprachigkeit im gesamten Land. Diesem Szenario kam eine gewisse Plausibilität insofern zu, als in die wallonischen Industriegebiete zahlreiche Flamen gezogen waren. Die Möglichkeit eines zweisprachigen Wallonien stieß jedoch auf massiven Widerstand von frankophoner Seite (vgl. *De Wever* 2005: 76). Die sich in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts formierende „Wallonische Bewegung“ setzte ihrerseits, im Bewusstsein, dass die Flamen die Mehrheit der belgischen Bevölkerung stellten, auf eine Akzentuierung des Gegensatzes zwischen den beiden Landesteilen und forderte, dass der Süden einsprachig französisch bleiben sollte (*Mabille* 2000: 199f.; *Delforge* 2005; *Kesteloot* 1998). Zwar gehörten zu den ersten Unterstützern dieser Bewegung gerade auch frankophone Bewohner des Nordens, die einen Verlust der traditionellen Stellung des Französischen in ihrer Region verhindern wollten, doch setzte die Mehrheit bald auf eine durchaus territorial bezogene Abgrenzung der Wallonen von den Flamen und eine darauf gegründete administrative Dezentralisierung als Voraussetzung einer wirksamen Interessenvertretung. Es war der wallonische Sozialist *Jules Destrée*, der 1912 in einem offenen Brief an den König die vielzitierten Sätze formulierte: „Vous regnez sur deux peuples. Il y a en Belgique, des Wallons et des Flamands; il n’y a pas des Belges“ (zit. bei *Mabille* 2000: 200).⁸⁷

Mit dieser Reaktion der frankophonen Seite, die eine landesweite Gleichstellung beider Sprachen nicht zu tolerieren bereit war, blieb nur der Weg in die Territorialisierung der Sprachpolitik. Der Preis, den die Frankophonen in den folgenden Jahrzehnten für ihre Haltung zahlen mussten, war die konsequente Zurückdrängung des Französischen in Flandern. Zwar wurde den 1920er Jahren noch versucht, die Prinzipien der Zweisprachigkeit und der Regionalisierung in Einklang zu bringen (*Mabille* 2000: 231), doch wurde mit einem 1932 erlassenen neuen Sprachgesetz für die Verwaltung erstmals konsequent das Prinzip der „territorialen Einsprachigkeit“ angewendet, das bis heute die Richtlinie der belgischen Sprachpolitik ist: In Flandern war nunmehr ausschließlich das Niederländische als

⁸⁷ „Ihr herrscht über zwei Völker. In Belgien gibt es Wallonen und Flamen; es gibt keine Belgier.“

Verwaltungssprache zulässig, in Wallonien wiederum ausschließlich das Französische;⁸⁸ lediglich die Hauptstadt Brüssel blieb zweisprachig (*Erbe* 1993: 287). Diese Grundsätze wurden in den Folgejahren auch auf das Gerichts- und Schulwesen sowie die Streitkräfte ausgedehnt.

All diese Regelungen betrafen ausschließlich den Sprachgebrauch im öffentlichen Leben; eine Dezentralisierung von Staat und Verwaltung war damit nicht verbunden. Doch der Konflikt zwischen den Sprachgruppen war auch durch die Gesetze der 1930er Jahre keineswegs gelöst, vielmehr hatten diese den ursprünglich sozialen Konflikt zwischen flämischsprachiger Bevölkerung und frankophonem Elite innerhalb der Nordhälfte des Landes endgültig in einen territorialen Gegensatz zwischen flämischem Norden und frankophonem Süden verwandelt. Damit einher ging auch eine zunehmende soziokulturelle Auseinanderentwicklung der beiden Landesteile, die bis heute anhält (*Billiet* u.a. 2006; *Maddens* u.a. 1998).

8.2 Die Kontextvariablen

8.2.1 *Französisches Vorbild: die tradierte vertikale Staatsorganisation*

Die vertikale Staatsorganisation der südlichen Niederlande wurde in der Zeit der französischen Herrschaft von 1794 bis 1814 grundlegend neu gestaltet. Zuvor war das Gebiet in die „Provinzen“ des *Ancien Régime* geteilt, die *de jure* als Herzogtum Brabant, Grafschaft Flandern, Grafschaft Hennegau etc. jeweils eigenständige Territorien des Heiligen Römischen Reichs bildeten, aber in der Person des Königs von Spanien bzw. ab 1713 des Erzherzogs von Österreich und Königs von Böhmen (der zumeist auch Römisch-Deutscher Kaiser war) einen gemeinsamen Landesherrn hatten. Bereits seit burgundischer Zeit hatten die Territorien der Niederlande gemeinsame Institutionen (*Erbe* 1993: 71ff.), die von den Habsburgern in modifizierter Form übernommen wurden (*Erbe* 1993: 89f.). Dennoch blieb

⁸⁸ Die Begriffe „Flandern“ und „Wallonien“ kamen in ihrer heutigen Verwendung (i.e. als Bezeichnung der jeweiligen Sprachgebiete, die zuvor niemals klar umgrenzte politische oder administrative Einheiten gebildet hatten), mit den entsprechenden Bewegungen Ende des 19. Jahrhunderts auf. Der Begriff „Flandern“ erfuhr dabei eine Umdeutung, da die gleichnamige Grafschaft des *Ancien Régime* keineswegs das gesamte flämische Sprachgebiet umfasst hatte.

es bis zum Ende der österreichischen Herrschaft bei einer Vielzahl von Partikularismen in der Verwaltung der einzelnen Territorien, die durch die Zentralisierungsbestrebungen der Landesherrn mal mehr, mal weniger erfolgreich relativiert wurden.

Mit der französischen Annexion von 1794 wurde die Territorialorganisation grundlegend neu gestaltet. Am 1. Oktober 1795 wurden nach dem Vorbild des französischen Kernlandes anstelle der alten Provinzen neun *Départements* eingerichtet (Mabille 2000: 60). Wie im übrigen Frankreich waren diese bewusst ausschließlich als Verwaltungseinheiten konzipiert, aus denen heraus sich keinesfalls eine spezifische Kollektividentität der Bevölkerung entwickeln sollte. So wurden die Grenzen bewusst abweichend von tradierten Gebietseinteilungen gezogen, zudem wählte man neutrale Landschaftsbezeichnungen für die Namen der *Départements*, mit Vorliebe Flussnamen. Politische Eigenständigkeit für die *Départements* war weder vorgesehen noch gewollt. An der Spitze der Verwaltung stand jeweils ein von der Zentralregierung ernannter Präfekt.

Dieses Modell des zentralisierten Einheitsstaates wurde auch nach den politischen Umbrüchen von 1814/15 und 1830 beibehalten. Mit der Errichtung des Vereinigten Königreichs der Niederlande ging lediglich eine terminologische Änderung einher. Die bestehenden *Départements* wurden in „Provinzen“ umbenannt und erhielten Bezeichnungen, die an die vormals bestehenden Herrschaften erinnerten: So wurde das *Département Dyle* zur Provinz Brabant, *Jemappes* zur Provinz Hennegau (frz. *Hainault*), *Lys* und *Escaut* zu West- bzw. Ostflandern etc. (Mabille 2000: 491f.). Dabei wurden jedoch die 1795 neu gezogenen Grenzen unverändert gelassen, so dass die Provinzen von 1814/15 territorial keineswegs deckungsgleich sind mit den gleichnamigen Herrschaften des *Ancien Régime*. Auch Struktur und Aufgaben der *Départements* wurden übernommen. Die belgische Unabhängigkeit 1830 änderte an dieser Form der vertikalen Staatsorganisation ebenso wenig etwas wie die Sprachgesetze der 1930er Jahre mit der Festlegung von Sprachgebieten. Belgien blieb bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts ein klassischer zentralisierter Einheitsstaat nach französischem Vorbild.

8.2.2. *Liberaler Konstitutionalismus und sukzessive Ausweitung des Wahlrechts: der Regimetyt*

Die belgische Verfassung von 1831, die – mit zahlreichen Änderungen – noch heute in Kraft ist, galt seinerzeit als Musterbeispiel einer liberalen Verfassung. Sie gewährte den

Bürgern umfangreiche rechtsstaatliche Garantien, und die vom König ernannten Minister waren dem Parlament verantwortlich. Zudem zeigte die Verfassungspraxis bald, dass die Monarchen die ihnen durch die Verfassung gewährten Rechte (einschließlich der Parlamentsauflösung) nur sehr zurückhaltend ausübten und die Zusammensetzung der Regierungen den jeweiligen parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen entsprach (*Erbe* 1993: 213), so dass Belgien *de facto* von seiner Gründung an als parlamentarische Monarchie anzusehen ist.

Zu den liberalen Vorstellungen von einer politischen Ordnung gehörte um die Mitte des 19. Jahrhunderts aber keineswegs ein allgemeines und gleiches Wahlrecht. Vielmehr war dieses – nicht nur in Belgien, sondern auch in den übrigen Staaten Europas, soweit diese überhaupt direkt gewählte Parlamente kannten – an die Entrichtung einer bestimmten Mindesthöhe direkter Steuern (Zensus) gekoppelt. Dadurch war diese Möglichkeit politischer Partizipation einer kleinen wohlhabenden Oberschicht vorbehalten – bzw. ihren männlichen Angehörigen, das Frauenstimmrecht stand noch lange nicht zur Diskussion. Die Belgische Verfassung von 1831 sah hierzu einen durch das Wahlgesetz auszufüllenden Rahmen von 20 bis 100 Gulden jährlich vor (*Mabille* 2000: 117). Zunächst wurde ein abgestuftes Wahlrecht in Kraft gesetzt, doch bereits 1848 wurde der Zensus einheitlich auf das verfassungsrechtliche Minimum von 20 Gulden gesenkt (*Erbe* 1993: 219). Für weitere Reformen war demnach eine Verfassungsänderung notwendig, die erst 1893 zustande kam. Nach dieser waren alle Männer ab 25 Jahren wahlberechtigt, wodurch sich die Zahl der Wahlberechtigten verzehnfachte. Allerdings hatten Vermögende und Absolventen höherer Schulen und Universitäten das Recht auf eine oder zwei Zusatzstimmen; dies betraf über ein Drittel der Wahlberechtigten (*Erbe* 1993: 229).

Auch diese Regelung blieb umstritten, insbesondere die Arbeiterbewegung kämpfte, teils mit Streiks, für das allgemeine und gleiche Wahlrecht. Dieses wurde 1919 für alle Männer ab 21 Jahren eingeführt und 1921 auf die Kriegswitwen ausgedehnt (*Erbe* 1993: 285). Das allgemeine Frauenstimmrecht schließlich wurde erst 1948 eingeführt (*Erbe* 1993: 315). Für den eigentlichen Untersuchungszeitraum dieser Studie, der im flämischen Fall erst in den 1960er Jahren beginnt, besteht jedoch somit kein Zweifel an der Qualifizierung Belgiens als demokratischer Rechtsstaat.

8.2.3 EG-Gründungsmitglied: die supranationale Einbindung

Belgien war einer der sechs Staaten, die 1951 die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) gründeten. Seitdem war es als Vollmitglied an allen „Vertiefungs“-Schritten der europäischen Integration beteiligt. Hinsichtlich der Wirkung dieser Kontextvariable – die wahrgenommene Reduzierung der Kosten einer Separation (vgl. Abschnitt 2.2) – ist jedoch zu berücksichtigen, dass diese erst mit der Vertiefung der Union und Maßnahmen wie dem einheitlichen Binnenmarkt, der Aufhebung der Personenkontrollen an den Grenzen u.ä., mithin erst ab den 1990er Jahren, wirkliches Gewicht erhält. Dies gilt aber für alle Vergleichsfälle dieser Untersuchung gleichermaßen.

8.2.4 Ein homogenes Flandern? Die Bevölkerungsstruktur

Die letzten verlässlichen Daten zur territorialen Verteilung des Sprachgebrauchs in Belgien wurden in der Volkszählung von 1947 erhoben (*Hooghe* 2003: 76f.). Seitdem wurden aus politischen Gründen – aus einer veränderten Verteilung der Sprachgruppen könnten Gebietsansprüche entstehen – keine entsprechenden Erhebungen mehr durchgeführt, 1961 wurden sie formell verboten (*Mabille* 2000: 329). Ausweislich der Erhebung von 1947 gab es in Flandern (ohne Brüssel) eine französischsprachige Minderheit von 4,9 % der Bevölkerung, die über das gesamte Territorium der Region verteilt lebte, hauptsächlich aber in den größeren Städten; 90,4 % der Einwohner waren niederländischsprachig, der Rest war entweder deutschsprachig (0,2 %) oder machte keine Angaben (4,3 %) (*Hooghe* 2003: 76). Seitdem dürfte die sprachliche – und damit *no lens volens* die ethnisch-nationale (s.u.) – Homogenität Flanderns noch zugenommen haben, so dass man in diesem Fall von einer außerordentlich hohen Homogenität der regionalen Bevölkerung sprechen könnte.

Dieser Befund ist jedoch aus zweierlei Gründen zu relativieren: Zum einen erlebte ganz Belgien in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine starke Immigration, insbesondere aus dem ehemals belgischen Kongo und aus dem Maghreb. Die Einwanderer aus diesen Herkunftsländern brachten meist Kenntnisse des Französischen, nicht aber des Niederländischen mit. Ihre Integration ist, wie auch andernorts in Westeuropa, eine bislang nur begrenzt gelöste Frage (*Martiniello* 1995; vgl. auch *Morelli/Schreiber* 1998).

Zum anderen stellt sich das besondere Problem Brüssels. Die Hauptstadt des Landes lag ursprünglich auf flämischsprachigem Gebiet, wenn auch nur wenige Kilometer von der

Sprachgrenze entfernt. Entsprechend wird Brüssel von Seiten des flämischen Nationalismus als flämische Stadt und natürliche Hauptstadt eines unabhängigen Flandern angesehen. Allerdings strahlte in Brüssel, anders als in den übrigen flämischen Städten, die französische Sprache von den Eliten auf die breite Bevölkerung ab, die sie nach und nach ebenfalls annahm, so dass Brüssel bereits im 19. Jahrhundert eine französischsprachige Bevölkerungsmehrheit hatte. Entsprechend blieben die Gemeinden des Großraums Brüssel⁸⁹ auch nach den Sprachgesetzen von 1932 zweisprachig. 1947 waren 24,2 % der Einwohner dieses Gebietes niederländischsprachig und 70,6 % französischsprachig (*Hooghe* 2003: 76). Seitdem dürfte sich die Dominanz des Französischen noch verstärkt haben, allgemein wird von einem flämischen Anteil von 10 bis 20 % unter der Bevölkerung belgischer Staatsangehörigkeit⁹⁰ ausgegangen (*Hooghe* 2004: 57; vgl. auch *Govaert* 1998).

Will man also – wie es der flämische Nationalismus tut – Brüssel zu Flandern zählen, so ergibt sich daraus eine große Ausnahme innerhalb eines ansonsten weitgehend homogen flämischen Flandern. Doch mit Brüssel geht hinsichtlich der Bevölkerungsstruktur Flanderns noch ein weiteres Problem einher: Der Großraum Brüssel und damit das amtlich zweisprachige, faktisch mehrheitlich französischsprachige Gebiet dehnte sich im Verlauf des 20. Jahrhunderts territorial immer weiter aus, hinzu kam der Trend, seine Wohnung aus dem urbanen Zentrum in „grüne“ Umlandgemeinden zu verlegen, so dass ursprünglich einsprachig flämische Gemeinden immer größere frankophone Bevölkerungsanteile hatten. Mit der endgültigen Festlegung der Sprachgrenzen 1962 (s.u.) wurde zwar die Ausdehnung des amtlich zweisprachigen Gebietes gestoppt, doch der Zuzug frankophoner Brüsseler in flämische Umlandgemeinden hielt an, so dass mehrere Gemeinden im formell einsprachig flämischen Sprachgebiet inzwischen einen hohen frankophonen Bevölkerungsanteil haben und in einigen von ihnen die Frankophonen die Mehrheit stellen dürften (*Hooghe* 2004: 57). Der Umgang mit diesen Gemeinden bildet bis heute einen wesentlichen Konfliktpunkt.

⁸⁹ Anders als in den meisten anderen europäischen Großstädten wurde in Brüssel die Gemeindegebietsstruktur seit dem 19. Jahrhundert kaum verändert, so dass die eigentliche Gemeinde Brüssel nur den inneren Stadtkern umfasst, während der Rest der Agglomeration aus weiterhin eigenständigen Gemeinden besteht, die inzwischen zur „Region Brüssel-Hauptstadt“ zusammengefasst sind.

⁹⁰ Die Dominanz des Französischen in Brüssel wird noch verstärkt durch die Funktion als faktische „Hauptstadt“ der Europäischen Union. Die zahlreichen EU-Beamten, Diplomaten, Lobbyisten, Journalisten etc. verfügen häufig über Kenntnisse des Französischen, kaum aber des Niederländischen.

8.2.5 *Die Sprache als Kristallisationspunkt: das Nationalitätsverständnis*

Wie dargestellt, war die Flämische Bewegung ursprünglich eine soziale Bewegung für sprachliche Gleichberechtigung. Die Idee einer „flämischen Nation“, die sich von der belgischen bzw. wallonischen unterschied, kam erst nach dem Ersten Weltkrieg auf und setzte sich von dann an zunehmend durch (vgl. *Hooghe* 2003: 80). Hinsichtlich des genauen Verständnisses von der Nation war und ist die Flämische Bewegung durchaus heterogen.

Das radikale rechts-nationalistische Spektrum radikalisierte sich in den 1930er Jahren weiter und näherte sich faschistischem Gedankengut an, bis hin zur Kollaboration mit den deutschen Besatzern während des Zweiten Weltkrieges. In diesem Spektrum wurden auch abstammungsbezogene Definitionen flämischer Ethnizität zunehmend populär (*Vos* 1998: 89). Dieses Spektrum, das ohnehin auch innerhalb der flämischen Bewegung stets nur eine Minderheit darstellte, war nach dem Zweiten Weltkrieg diskreditiert.

Die Mehrheit der flämischen Nationalisten links wie rechts der Mitte sieht hingegen in der „flämischen Nation“ im Wesentlichen eine über die gemeinsame Sprache und das Territorium definierte Gemeinschaft, die also potenziell offen für Neuzugänge ist (vgl. *Bouveroux* 1998). Dies ist angesichts der Entstehungsgeschichte der Flämischen Bewegung als Sprach- und Kulturbewegung nur logisch. Das rechts-nationalistische Spektrum, in dem teilweise auch abstammungsorientierte Nationsbegriffe gepflegt werden, ist zwar weiterhin lebendig und konzentriert sich in der zunehmend erfolgreichen, rechtsradikal-nationalistischen und rassistischen Partei *Vlaams Blok* (seit 2004 *Vlaams Belang*, s.u.). Doch selbst von dieser Seite werden kaum mehr abstammungsorientierte Kriterien zur Abgrenzung der Flamen von den französischsprachigen Belgiern verwendet; entsprechende Ressentiments richten sich vielmehr gegen muslimische und afrikanische Immigranten. Vielmehr sollen nach den Vorstellungen des *Vlaams Belang* auch den französischsprachigen Bewohnern der Region Brüssel die vollen Bürgerrechte eines unabhängigen Flandern gewährt werden (*Vlaams Belang* 2009).

8.2.6 *Von der Agrar- zur Dienstleistungsgesellschaft: die sozioökonomische Situation Flanderns*

Belgien war im 19. Jahrhundert einer der führenden Industriestaaten Europas, insbesondere die Montan- und Schwerindustrie zählte zu den bedeutendsten des Kontinents. Diese konzentrierte sich allerdings auf Wallonien, vor allem die Region im Charleroi und

Mons. Aus deren enormem Kapitalaufwand entwickelte sich ein starker, in Brüssel konzentrierter, Finanzsektor (*Mabille* 2000: 130ff.). Hinzu kamen Lüttich und seine Umgebung als bedeutender Standort der Textilindustrie. Flandern hingegen blieb – mit Ausnahme von Gent, das zu einem Zentrum der Baumwollindustrie wurde – agrarisch geprägt. Die Landbevölkerung hatte vom aus der Industrialisierung erwachsenden Wohlstand wenig, so dass Flandern im innerbelgischen Vergleich der deutlich ärmere Landesteil war (*Erbe* 1993: 199f.).

Diese Konstellation änderte sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts grundlegend. Wallonien wurde, wie andere altindustrialisierte Räume in Europa, vom einsetzenden Strukturwandel erfasst. Der Absatz der westeuropäischen Montan- und Textilindustrie ging massiv zurück – teils aufgrund veränderter Nachfrage an den Märkten, teils aufgrund günstigerer Produktionsmöglichkeiten in anderen Weltregionen. Entsprechend wurden Produktionskapazitäten und Arbeitsplätze abgebaut, ohne dass ein entsprechender Ausgleich geschaffen werden konnte. Zugleich siedelten sich in Flandern zunehmend moderne Industriebetriebe – etwa aus der Automobil- und der Chemiebranche – und Dienstleistungsunternehmen an – mit Unterstützung der Brüsseler Finanzinstitute, die zunehmend Kapital aus Wallonien abzogen. Auf diese Weise kehrten sich die sozioökonomischen Disparitäten Belgiens um: Seit Mitte der 1960er Jahre weist Flandern ein höheres regionales BIP pro Kopf auf als Wallonien, wobei sich die Differenz kontinuierlich erhöht hat (*Hooghe* 2003: 81; *Saey* u.a. 1998). Zwar liegen die entsprechenden Werte für Brüssel nochmals deutlich höher,⁹¹ doch ist Flandern für den wesentlichen Teil des Untersuchungszeitraums dieser Studie als im innerbelgischen Vergleich überdurchschnittlich wohlhabende Region zu charakterisieren.

⁹¹ Ein erheblicher Teil des in Brüssel erwirtschafteten Wohlstandes fließt jedoch wiederum nach Flandern, da zahlreiche Brüsseler Arbeitnehmer ihren Wohnsitz im flämischen Umland haben und auch dort ihre Einkommensteuer anfällt.

8.3 Sukzessive Territorialisierung des Problems: die Entwicklung der föderalen Arrangements

8.3.1 Territorialisierungs- und Dezentralisierungsansätze vor der Einrichtung regionaler Gebietskörperschaften

Nachdem die Ansätze, Belgien landesweit zu einem zweisprachigen Staat zu machen, in den 1920er Jahren gescheitert waren, hatten die Sprachgesetze der 1930er Jahre mit der Schaffung eindeutig definierter Sprachgebiete erstmals eine sprachbezogene territoriale Gliederung Belgiens vorgesehen. Damit war zwar noch nichts am unitarisch-zentralisierten Charakter des belgischen Staatswesens geändert worden, da den Sprachgebieten keine Gebietskörperschaften mit politischen bzw. administrativen Funktionen entsprachen, doch wurde die Sprachenfrage so endgültig zu einer territorialen Frage. Die Dezentralisierung und schließlich Föderalisierung des Landes ist vor diesem Hintergrund nur konsequent.

Die Schaffung von Sprachgebieten führte zunächst dazu, dass deren genaue Abgrenzung zum politischen Problem wurde (*Hooghe* 2004: 58f.). Die Gesetze sahen vor, dass die Sprachgrenzen mit jeder Volkszählung – dabei hatten die Befragten sich einer Sprachgruppe zuzuordnen – dem tatsächlichen Bevölkerungsstand angepasst werden sollten. Dies führte jedoch im Großraum Brüssel aufgrund der bereits benannten Tendenz frankophoner Bewohner der Hauptstadt, ihren Wohnsitz in die Umlandgemeinden zu verlegen, zu einer sukzessiven Ausweitung des zweisprachigen zulasten des niederländischsprachigen Gebietes. Flämische Nationalisten sahen darin einen schleichen den „Gebietsraub“. Aus den Sprachgebieten erwachsen mithin territoriale Ansprüche, wie sich insbesondere an der heftig umstrittenen Volkszählung von 1947 zeigte, die zu einer erneuten Ausdehnung des zweisprachigen Gebietes führte.

Die Spannungen zwischen Flamen und Wallonen wurden in den ersten Nachkriegsjahren durch die „Königsfrage“ (*Question Royale/Koningskwestie*) erheblich verschärft (*Mabille* 2000: 309ff.; *Erbe* 1993: 314f.). König *Leopold III.* war nach dem deutschen Angriff 1940, dem vier Jahre der Besatzung folgten, anders als das Kabinett nicht ins Exil gegangen, sondern im Land geblieben. Im Juni 1944 war er in Deutschland interniert worden und wurde schließlich von den Alliierten befreit. Schon während des Krieges war ihm der Vorwurf der Kollaboration gemacht worden, zudem fand die aus dem Exil zurückgekehrte Regierung kompromittierende Papiere vor. Vor diesem Hintergrund wurde dem Monarchen

die Rückkehr zunächst nicht gestattet und ein Regenschaftsrat eingesetzt. Die Frage einer möglichen Wiedereinsetzung des Königs in seine Amtsbefugnisse war in den folgenden Jahren hoch umstritten und führte zu mehreren Regierungskrisen. Da das christdemokratisch geprägte Flandern tendenziell königstreu war, das liberal dominierte Brüssel und das sozialistische Wallonien hingegen die Rückkehr ablehnten, vermischte sich die Auseinandersetzung mit dem bestehenden Sprachenstreit.

Am 12. März 1950 wurde schließlich ein Referendum zu dieser Frage abgehalten, freilich nur mit konsultativem Charakter. Dabei stimmten landesweit 58 % für die Rückkehr des Königs. Die regionale Verteilung wies allerdings deutliche Unterschiede auf: In Flandern betrug die Mehrheit 72 %. In Wallonien (42 % ja-Stimmen) und in Brüssel (48 %) stimmte hingegen jeweils die Mehrheit gegen die Rückkehr. Auf der Grundlage dieses Ergebnisses beschloss das Parlament am 20. Juli 1950 – zuvor war noch eine Neuwahl und die anschließende Regierungsbildung abzuwarten gewesen –, dass der Rückkehr des Königs und der Wiederaufnahme seines Amtes nichts mehr entgegenstehe. Zwei Tage später zog er in Brüssel ein. In Wallonien kam es daraufhin zu gewaltsamen Protesten; manche Beobachter sahen die Gefahr eines Bürgerkrieges. Die Lage beruhigte sich erst, als der König ankündigte, im folgenden Jahr, wenn sein Sohn *Baudouin* volljährig würde, zu dessen Gunsten abzudanken. Darin sah man in Flandern eine „bittere Niederlage“ (*Erbe* 1993: 315).

Hinzu kam in den 1950er Jahren ein Streit über die Finanzierung der katholischen Privatschulen, der ebenfalls zu Spannungen zwischen den Sprachgruppen führte, da diese Schulen vor allem in Flandern verbreitet waren und der Widerstand gegen eine staatliche Finanzierung im selben Umfang wie für die öffentlichen Schulen vor allem von Seiten der Liberalen und der Sozialisten kam, die in der frankophonen Bevölkerungsgruppe besonders stark waren. 1958 einigte man sich schließlich, nach langwierigen Auseinandersetzungen, die auch in der Form von Massendemonstrationen ausgetragen wurden, auf eine gleichberechtigte Finanzierung (*Erbe* 1993: 315f.). Mithin hatten die beiden schwersten innenpolitischen Auseinandersetzungen der unmittelbaren Nachkriegszeit, die Königsfrage und der Schulstreit, zwar die Territorial- bzw. Sprachenfrage nicht unmittelbar zum Gegenstand. Da aber die Stärkeverhältnisse der einander gegenüber stehenden Lager jeweils regional unterschiedlich waren – Flandern als Hochburg des königstreuen und des katholischen, Wallonien und Brüssel des königskritischen und antiklerikalen Lagers – trugen sie erheblich dazu bei, die Spaltung zwischen den Bevölkerungsgruppen zu vertiefen. „Seule l’unité des partis

nationaux, que ces conflits renforçaient, masquait la gravité des menaces qu'ils faisaient peser sur l'unité du pays“ (Mabille 2000: 312)⁹². Genau diese Einheit der Parteien aber begann sich zehn Jahre später im Zuge des Sprachenstreits aufzulösen.

Zu erneuten unmittelbar sprachbezogenen Auseinandersetzungen kam es anlässlich der Volkszählung von 1960/61. Auf flämischer Seite waren die Befürchtungen groß, dass es erneut zu einer Verkleinerung des einsprachig niederländischen Gebietes und damit einer weiteren „Französisierung“ (*verfransing*) flämischen Territoriums kommen würde. Um diese zu verhindern, boykottierten bei der Durchführung des Zensus zahlreiche flämische Gemeindebehörden, darunter auch Großstädte, die Frage nach der sprachlichen Zugehörigkeit der Bevölkerung (Hooghe 2004: 59). Sie erreichten damit, dass am 24. Juli 1961 auf den Sprachgebrauch bezogene Fragen in Volkszählungen und anderen durch oder im Auftrag von amtlichen Stellen durchgeführten Erhebungen gesetzlich verboten wurden (Mabille 2000: 329).

Damit wurde die Sprachgrenze *de facto* unveränderlich festgelegt und einer weiteren Ausdehnung des zweisprachigen Brüsseler Gebietes ein Riegel vorgeschoben. Weitere Gesetze der Jahre 1962 und 1963 bekräftigten das Prinzip der territorialen Einsprachigkeit insbesondere mit Blick auf den Sprachgebrauch in der Verwaltung, im Gerichts- und im Bildungswesen. Von besonderer Bedeutung war das Gesetz vom 8. November 1962, durch das ein letztes Mal die Sprachgrenze modifiziert wurde (Mabille 2000: 329f.). Ausschlaggebend hierfür waren aber nicht mehr die Ergebnisse einer Volkszählung, sondern ein politischer Kompromiss zwischen den Sprachgruppen, der den „Austausch“ verschiedener Gemeinden zum Inhalt hatte.

Eine besondere Regelung fand man für sechs flämische Gemeinden, die an das Brüsseler Gebiet grenzten und einen sehr hohen französischsprachigen Bevölkerungsanteil aufwiesen. Sie blieben Teil des flämischen Gebietes, allerdings wurden den französischsprachigen Bewohnern besondere „Erleichterungen“ (frz. *facilités*, ndl. *faciliteiten*, daher im Deutschen häufig auch als „Fazilitäten“ bezeichnet) zugestanden: Sie dürfen auf gesonderten Antrag hin auf Französisch mit der Gemeindeverwaltung kommunizieren, zudem bestehen eigene französischsprachige Kindergärten und Grundschulen, deren Besuch je-

⁹² „Nur die Einheit der nationalen Parteien, die durch diese Konflikte verstärkt wurde, verdeckte die Schwere der Bedrohungen, die durch diese auf der Einheit des Landes lastete.“

doch nur solchen Kindern offensteht, bei denen mindestens ein Elternteil nachweislich französischer Muttersprache ist. Schließlich sind zweisprachige Straßenschilder und Wegweiser in diesen Gemeinden zulässig.

Diese „Erleichterungen“ sind seit ihrer Einrichtung immer wieder Gegenstand von Auseinandersetzungen, zumal ihre Funktion von den Sprachgruppen unterschiedlich gesehen wird: Aus frankophoner Sicht ist die Zugehörigkeit der Gemeinden zum einsprachig flämischen Sprachgebiet Zugeständnis, die „Erleichterungen“ seien als notwendigstes Minimum an sprachlichen Rechten für die frankophonen Bürger dauerhaft zu erhalten. Aus flämischer Sicht stellen diese hingegen eine vorübergehende „Eingliederungshilfe“ für die frankophonen Neubürger dar, die die Pflicht hätten, sich ihrer neuen flämischen Umgebung anzupassen; daher seien sie mittelfristig abzuschaffen.

Zudem wurden in dem benannten Gesetz die Provinzgrenzen der Sprachgrenze angepasst: Zwar waren die Provinzen schon zuvor jeweils weitgehend sprachlich homogen – die einzige Ausnahme bildete Brabant mit der Hauptstadt Brüssel, das darüber hinaus zu etwa zwei Dritteln auf flämischem und einem Drittel auf wallonischen Gebiet lag –, doch gab es entlang der Sprachgrenze zahlreiche Abweichungen. Diese wurden nun begradigt, so dass die Provinzen mit Ausnahme von Brabant jeweils vollständig innerhalb eines Sprachgebietes lagen. Damit wurde das Prinzip der sprachlichen Territorialität auch auf die vertikale Organisation der staatlichen Verwaltung übertragen. Eine Abkehr von der unitarisch-zentralisierten Staatsorganisation war damit allerdings (noch) nicht verbunden.

Kurz darauf kam es zu einer erneuten heftigen Auseinandersetzung zwischen den Sprachgruppen, die in den jeweiligen Kollektividentitäten bis heute teils traumatische Auswirkungen hat und zudem das Auseinanderbrechen der großen politischen Parteien des Landes einleitete, die bis dahin eine Klammer und eine Art „*clearing*-Stelle“ zwischen den Sprachgruppen gebildet hatten. Bei der Auseinandersetzung ging es um die Katholische Universität Löwen, die 1425 gegründete älteste Universität des niederländischen Raumes. Löwen (ndl. *Leuven*, frz. *Louvain*) liegt im niederländischen Sprachgebiet, die Universität war, wie ursprünglich alle belgischen Universitäten, traditionell frankophon;⁹³ als kirchliche Einrichtung war sie zudem von den Gesetzen zur territorialen Einsprachigkeit zunächst

⁹³ Als erste Hochschule wurde an der Universität Gent 1923 teilweise, 1930 ausschließlich das Niederländische als Lehrsprache eingeführt.

nicht unmittelbar erfasst worden. Seit den 1930er Jahren wurde an der Hochschule eine eigenständige niederländischsprachige Abteilung aufgebaut, die französischsprachige bestand jedoch weiterhin. Somit wohnten zahlreiche frankophone Dozenten und Studenten in der Stadt, für deren Kinder wiederum auch französischsprachige Schulen bestanden – aus flämischer Sicht ein schwerer Verstoß gegen das Prinzip der territorialen Einsprachigkeit. Die Situation wurde noch verschärft, als einzelne frankophone Professoren und Universitätsmitarbeiter forderten, der Stadt nach Brüsseler Vorbild einen zweisprachigen Status zu verleihen (Vos 1998: 93). Für die Flamen war diese Forderung nicht nur unannehmbar, sie kam quasi einer Kriegserklärung gleich. Sie erhoben in der Folge die Forderung nach einem rein flämischen Löwen (*Leuven vlaams*) und in der Konsequenz einer Schließung der französischsprachigen Abteilung der Universität bzw. ihrer Verlegung nach Wallonien.

Die Auseinandersetzungen erreichten im Jahr 1968 ihren Höhepunkt. Es kam in ganz Flandern zu Massendemonstrationen und in Löwen auch zu gewaltsamen Ausschreitungen. Die belgische Bischofskonferenz, die als Trägerin der Hochschule bislang bestrebt war, den *status quo* zu erhalten, gab schließlich dem Druck nach und beschloss die Teilung der Universität in zwei selbständige Einrichtungen und die damit einhergehende Verlegung des frankophonen Teils nach Wallonien (Gevers 1998: 116f.). Für diesen wurde in den 1970er Jahren auf dem Gebiet der wallonischen Gemeinde Ottignies, etwa 25 km südlich von Löwen gelegen, nicht nur ein Universitätscampus, sondern auch eine neue Stadt mit dem Namen Louvain-la-Neuve („Neu-Löwen“) errichtet. Die Spaltung der Hochschule – der renommiertesten Ausbildungsstätte der katholischen Elite des Landes – und mehr noch die „Vertreibung“ des frankophonen Teils wurde zu einem Trauma für die französischsprachigen Angehörigen des katholischen Lagers und führte noch im selben Jahr zur Spaltung der christdemokratischen Partei in zwei sprachlich homogene eigenständige Organisationen (Vos 1998: 93). Die beiden anderen großen Parteien des Landes folgten innerhalb des folgenden Jahrzehnts mit demselben Schritt: die Liberalen 1972 und die Sozialisten 1978.

8.3.2 *Konstitutionelle Anerkennung des sprachlichen Konflikts: die Verfassungsreform von 1970*

Auch die Gesetze von 1961–63 hatten die unitarisch-zentralisierte Struktur des Staatswesens unangetastet gelassen. Die Maßnahmen bis zum Ende der 1960er Jahre zielten auf eine territoriale Lösung des Sprachenkonfliktes, indem das Land in sprachlich mög-

lichst homogene Gebiete eingeteilt wurde, die jeweils amtlich einsprachig waren. Damit ging jedoch keine administrative oder gar politische Dezentralisierung einher – die Provinzen blieben von der Zentrale abhängige Verwaltungsbezirke, die legislative und exekutive Gewalt war weiterhin beim zentralstaatlichen Parlament in Brüssel konzentriert.

Die konsequente Territorialisierung des Sprachenproblems hatte zusammen mit der zunehmenden Entfremdung zwischen den Sprachgruppen den Weg in eine auch politische Dezentralisierung des Staatswesens vorgezeichnet. Die Parlamentswahlen vom 31. März 1968 erbrachten zudem deutliche Gewinne für regionalistische und nationalistische Parteien in beiden Sprachgruppen zulasten insbesondere der etablierten Christdemokraten und Sozialisten (*Mabille* 2000: 337). Die in der Folge gebildete Koalition aus Christdemokraten und Sozialisten bemühte sich daraufhin um eine Verfassungsänderung, die den neuen Gegebenheiten Rechnung tragen und das unitarisch-zentralisierte Prinzip der Staatsorganisation überwinden sollte.

Durch die Reform, die 1970 mit den Stimmen der Regierungskoalition und einiger Oppositionsgruppen zusammenkam (*Mabille* 2000: 339f.), wurde die Existenz der Sprachgruppen erstmals durch die Verfassung anerkannt und das Prinzip der territorialen Einsprachigkeit in Verfassungsrang erhoben (vgl. für das Folgende *Hooghe* 2003: 84f.; *Lejeune* 2004: 15f.; *Mabille* 2000: 337ff.; *Platel* 2004: 163ff.; *Clauss/Baumann* 1980). Der neu gefasste Artikel 4 der Verfassung legt seitdem fest, dass Belgien aus vier Sprachgebieten – dem niederländischen, dem französischen, dem zweisprachig niederländischen und französischen sowie dem deutschen⁹⁴ – besteht und jede Gemeinde des Landes einem Sprachgebiet angehört. Für eine eventuelle Änderung der Grenzen dieser Sprachgebiete ist gemäß Art. 4 Abs. 3 eine besondere Form der qualifizierten Mehrheit erforderlich: Für ein Zustandekommen des Gesetzes

- müssen in jeder der beiden Parlamentskammern die Mehrheit der Abgeordneten jeder der beiden Sprachgruppen⁹⁵ anwesend sein,

⁹⁴ Das kleine deutsche Sprachgebiet im Osten des Landes umfasst einen Großteil der Gemeinden, die 1919 durch den Versailler Vertrag von Deutschland an Belgien abgetreten wurden. Die größte Stadt dieses Gebietes ist Eupen (vgl. *Jenniges* 1998).

⁹⁵ Wenn im Folgenden nur von zwei Sprachgruppen die Rede ist, bezieht sich dies auf die niederländische und die französische, da die deutsche Sprachgruppe quantitativ kaum ins Gewicht fällt und auch nicht dieselben Rechte wie die beiden großen Gruppen genießt.

- bedarf es in jeder Kammer einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen in jeder der beiden Sprachgruppen und
- muss in jeder Kammer eine Zweidrittelmehrheit der insgesamt abgegebenen Stimmen dem Gesetz zustimmen.

Dieses besondere Mehrheitserfordernis wurde auch für bestimmte verfassungsausführende Regelungen, die den Sprachenkonflikt betreffen, vorgesehen, nicht aber für Verfassungsänderungen selbst. Entsprechende Gesetze werden meist als „Spezialgesetz“ (*loi spéciale/bijzondere wet*) bezeichnet.

Zudem wurde die Einrichtung zweier unterschiedlicher Formen dezentraler Einrichtungen vorgesehen: der „Gemeinschaften“ (*communautés/gemeenschappen*) und der „Regionen“ (*régions/gewesten*). Vorgesehen waren sowohl drei Gemeinschaften (die Flämische, die Französische und die Deutschsprachige) als auch drei Regionen (die Flämische, die Wallonische und die Brüsseler). Gemeinschaften und Regionen waren somit nicht deckungsgleich: Während die Regionen strikt territorial angelegt waren, überschritten sich im Brüsseler Gebiet die Flämische und die Französische Gemeinschaft. Zudem war für das deutsche Sprachgebiet keine Region, sondern nur eine Gemeinschaft vorgesehen – hinsichtlich der Regionaleinteilung war das Gebiet Teil Walloniens.

Die genaue Ausgestaltung der Regionen und ihre Ausstattung mit Kompetenzen wurde durch die neu gefasste Verfassung nicht präzisiert, sondern vielmehr in Art. 107quater einem „Spezialgesetz“ vorbehalten, das jedoch bis zur nächsten Verfassungsreform 1980 nicht zustande kam. Somit bestanden die Regionen zunächst nur nominell. Konkreter war die Verfassung in Art. 59bis hinsichtlich der Gemeinschaften, für die sie jeweils die Einrichtung einer „Rat“ (*conseil/raad*) genannten parlamentarischen Vertretung vorsah, einschließlich der Befugnis, „Dekrete“ mit Gesetzeskraft zu erlassen. Als Kompetenzbereiche hierfür waren die Kultur, Teile des Bildungswesens und bestimmte Fragen des amtlichen Sprachgebrauchs vorgesehen. Die Räte der Flämischen und der Französischen Gemeinschaft wurden 1971 durch ein Spezialgesetz auch tatsächlich eingerichtet und mit den von der Verfassung vorgesehenen Kompetenzen ausgestattet. Allerdings wurde keine Direktwahl vorgesehen, vielmehr konstituierten sich die Abgeordneten des zentralstaatlichen Parlaments nach Sprachgruppen getrennt jeweils als „Gemeinschaftsrat“: Die Abgeordneten der flämischen Wahlkreise und die niederländischsprachigen Abgeordneten aus Brüssel bildeten den Flämischen Rat, die wallonischen Mandatsträger und die Frankophonen aus

Brüssel den Rat der Französischen Gemeinschaft. Für die Deutschsprachige Gemeinschaft wurde 1973 ebenfalls ein „Rat“ eingerichtet, der ab 1974 direkt von der Bevölkerung der deutschsprachigen Gemeinden gewählt wurde, dieser hatte jedoch zunächst lediglich beratende Kompetenzen.

Schließlich sah die Verfassungsreform von 1970 noch weitere Maßnahmen zum Schutz der Rechte und Interessen der einzelnen Sprachgruppen vor: Zum einen bestimmte Art. 99 Abs. 2 der Verfassung von nun an, dass die Regierung stets aus einer gleichen Zahl flämischer und frankophoner Minister zu bestehen habe – das Amt des Premierministers ist hiervon ausgenommen, es wird seit den 1970er Jahren fast ausschließlich von Flamen bekleidet⁹⁶ –; faktisch wurde daraus die informelle Regel abgeleitet, dass die Regierung in jeder der beiden Sprachgruppen eine eigene Mehrheit benötigt. Zum anderen wurde in Art. 54 das sog. „Alarmglocken“-Verfahren eingerichtet, das den Vertretern der beiden Sprachgruppen im Parlament ein suspensives Vetorecht im Gesetzgebungsverfahren gewährt, wenn sie mit Dreiviertelmehrheit feststellen, dass ein Gesetz „die Beziehungen zwischen den Gemeinschaften ernstlich gefährden“⁹⁷ könne. Diese „Sicherungen“ zielten im Wesentlichen darauf ab, die zahlenmäßig kleinere französische Sprachgruppe vor einer Majorisierung durch die Flamen zu schützen.

Zusammenfassend lässt sich die Verfassungsreform von 1970 als erster Versuch charakterisieren, der Realität des Konflikts zwischen den Sprachgruppen auf konstitutioneller Ebene gerecht zu werden. Die meisten der Maßnahmen waren gleichwohl „nonterritorial mechanisms for managing growing territorial conflict“ (*Hooghe* 2004: 70). Die neue Form des „Spezialgesetzes“, die Parität im Kabinett und das „Alarmglocken“-Verfahren sind klassische konkordanzdemokratische Mechanismen zur Sicherstellung eines angemessenen Interessenausgleichs und Minderheitenschutzes. Eine politische Dezentralisierung im Sinne föderaler Arrangements verband sich damit nicht. Dies gilt schon eher für die Einrichtung der Regionen und der Gemeinschaften. Doch erstere bestanden bis 1980 nur dem Namen nach, und auch letztere wurden in einer Form eingerichtet, die keine echte Dezentralisierung erkennen lässt: Zum einen erhielten sie keinen eigenen Verwaltungsapparat, sondern

⁹⁶ Der letzte frankophone Premierminister war der Christdemokrat *Paul Vanden Boeynants*, der – nach einer ersten zweijährigen Amtszeit in den 1960er Jahren – von Oktober 1978 bis März 1979 erneut amtierte.

⁹⁷ Zitiert wird im Folgenden die amtliche deutschsprachige Fassung der Verfassung Belgiens.

war die reguläre staatliche Verwaltung für die Umsetzung der gemeinschaftlichen „Dekrete“ zuständig, zum anderen bestanden die Vertretungskörperschaften aus den jeweiligen zentralstaatlichen Abgeordneten, so dass man im Ergebnis nur von einer Aufteilung des Parlaments nach Sprachgruppen für die Entscheidung spezifischer Fragen sprechen kann.

8.3.3 Umsetzung der Regionalisierung: die Reformen von 1980 und 1988/89

Die Verfassungsreform von 1970 konnte die Interessen der Sprachgruppen auf Dauer nicht befriedigen: Weder ging den Flamen die kulturelle Autonomie weit genug, noch war den wallonischen Forderungen nach regionaler Autonomie in wirtschaftspolitischen Fragen entsprochen worden. Eine weitere Dezentralisierung schien vor diesem Hintergrund logisch, ihre genaue Ausgestaltung war indes umstritten. Kristallisationspunkt der Konflikte war der Umgang mit der Sondersituation der Region Brüssel: Von frankophoner Seite wurde ihre Konstituierung als Region gleichberechtigt neben Flandern und Wallonien gefordert. Die Flamen wandten sich jedoch dagegen, da zum einen aufgrund der Mehrheitsverhältnisse in der Bevölkerung die Frankophonen diese Region dominieren würden, was auf Kosten der Interessen und politischen Partizipationsmöglichkeiten der Flamen in der Region ginge. Zum zweiten würde dadurch die – faktisch längst gegebene – Trennung Brüssels von Flandern festgeschrieben, was der flämischen Sichtweise widersprach, Brüssel sei eine flämische Stadt, die gleichsam künstlich „französisiert“ worden sei. Schließlich befürchteten die Flamen, im Konzert dreier Regionen von zwei frankophon dominierten Einrichtungen *de facto* majorisiert zu werden.

Zudem waren die späten 1970er und die 1980er Jahre durch häufige, teils monatelang andauernde Regierungskrisen geprägt, die durch die schwierigen Mehrheitsverhältnisse in einem zunehmend unübersichtlichen Parteiensystem zu erklären sind: Mit der Spaltung der Sozialisten in eine flämische und eine frankophone Organisation 1978 war die letzte landesweite Partei zerbrochen. Zudem traten diverse nationalistische und regionalistische Parteien auf beiden Seiten auf (s.u.); schließlich betraten Anfang der 1980er Jahre in beiden Landesteilen erstmals auch grüne Parteien die politische Bühne. Einer breiten Koalitionsregierung aus Christdemokraten, Sozialisten und Liberalen beider Landesteile gelang aber gleichwohl im Jahr 1980 die Verabschiedung einer erneuten Verfassungsreform sowie verschiedener darauf bezogener Ausführungsgesetze (*Mabille* 2000: 355ff.; *Lejeune* 2004: 16f.; *Platel* 2004: 176ff.; *Hooghe* 2003: 85ff.).

Die Reform sah zunächst eine Erweiterung der Kompetenzen der bestehenden Gemeinschaften um weitere Bereiche des Bildungswesens und der Kulturpolitik sowie um sog. „personenbezogene“ Aufgaben vor, insbesondere das Gesundheitswesen und die Sozialhilfe. Zudem erhielten die Gemeinschaften nun eigenständige Regierungen mit entsprechenden Verwaltungsapparaten. Es blieb allerdings dabei, dass die gemeinschaftlichen Legislativen aus den der jeweiligen Sprachgruppe angehörenden Abgeordneten des zentralstaatlichen Parlaments gebildet wurden.

Von noch größerer Bedeutung war, dass nun auch die bereits 1970 vorgesehenen Regionen tatsächlich eingerichtet wurden, allerdings nur die Flämische und die Wallonische Region. Der Fall Brüssel blieb ausdrücklich ausgespart und einer späteren Regelung vorbehalten. Die beiden anderen Regionen erhielten entsprechend den Gemeinschaften eine Regierung und ein parlamentarisches Vertretungsorgan. Letztere wurden ebenfalls nicht direkt gewählt, sondern aus den in der jeweiligen Region gewählten zentralstaatlichen Parlamentsabgeordneten gebildet. Mithin waren die Regional- und die Gemeinschaftsparlamente personell fast identisch. In Flandern nutzte man die von der Verfassung ausdrücklich vorgesehene Möglichkeit, die Institutionen von Gemeinschaft und Region zusammenzulegen, so dass jeweils nur eine flämische Regierung und ein flämisches Parlament gebildet wurde, wobei in letzterem die aus Brüssel stammenden Abgeordneten nur in Gemeinschafts-, nicht aber in Regionalangelegenheiten stimmberechtigt waren. Dieser Schritt war nicht nur von funktionaler, sondern auch von symbolischer Bedeutung: Zum einen demonstrierte er den Willen, „Flandern“ als einheitliches Gebilde und nicht als bürokratischen „Zwitter“ zu konstituieren, was es auch erleichterte, eine Bindung der Bürger an die neu geschaffenen Institutionen herzustellen. Zum anderen konnten, da die Flämische Gemeinschaft ihre Aufgaben auch auf Brüsseler Gebiet ausübt, die flämischen Institutionen zentral in Brüssel angesiedelt werden, was den Anspruch auf diese als flämisch angesehene Stadt unterstrich.

Auf frankophoner Seite bevorzugte man hingegen die Dualität der Institutionen von Region und Gemeinschaft, um den Status Brüssels als eigenständigem, weder zu Flandern noch zu Wallonien gehörendem Gebilde zu demonstrieren. So waren das Parlament der Wallonischen Region und das der Französischen Gemeinschaft zwar personell nahezu identisch – lediglich die Brüsseler Vertreter gehörten nur dem Gemeinschafts-, nicht aber dem Regionalparlament an –, doch wurden sie als jeweils eigenständige Einrichtungen konstituiert. Den beiden so gebildeten Regionen wurden eine Reihe gebietsbezogener Aufgaben

übertragen, so die Raumordnung, der Umweltschutz, der öffentliche Wohnungsbau und Teilbereiche der Wirtschaftspolitik. Diese Aufgaben wurden für die Brüsseler Region weiterhin vom Zentralstaat wahrgenommen. Für die Kompetenzübertragungen sowohl an die Regionen als auch an die Gemeinschaften galt im Übrigen, dass jeweils sowohl die legislativen als auch die entsprechenden exekutiven Befugnisse übertragen wurden, mithin der Weg in Richtung eines „dualen“ Föderalismus mit geringen Kompetenzüberschneidungen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen beschränkt wurde. Zudem wurden die legislativen „Dekrete“ der Regionen und Gemeinschaften 1980 den zentralstaatlichen Gesetzen in der Normenhierarchie gleichgestellt.

Durch die Reform von 1980 wurde auch die Deutschsprachige Gemeinschaft mit einer eigenen Exekutive ausgestattet und hinsichtlich der Kompetenzen den beiden anderen Gemeinschaften gleichgestellt; die Umsetzung dieser Maßnahmen dauerte allerdings bis 1984 an. Schließlich wurde die Einrichtung eines „Schiedshofes“ (*Cour d'arbitrage/Arbitragehof*) vorgesehen, dem die Entscheidung von Auseinandersetzungen zwischen den Gebietskörperschaften oblag, wofür er auch ein (begrenzt)es Recht zur Revision von Gesetzen erhielt – eine Verfassungsgerichtsbarkeit nach amerikanischem oder deutschem Muster kannte Belgien bis dahin nicht. Dieser Schiedshof wurde ebenfalls 1984 tatsächlich eingerichtet.

Die Reform von 1980 stellte also einen erheblichen Schritt zur politischen wie administrativen Dezentralisierung des Staatswesens dar. Vor allem in zwei zentralen Aspekten blieb sie jedoch auf – zumindest aus der Außensicht – merkwürdige Weise „unfertig“: zum einen hinsichtlich des Status von Brüssel und seinen Vororten, die zwar laut Verfassung seit 1970 eine eigene Region bildeten, die aber nur dem Namen nach bestand, da ihre Institutionen nicht konstituiert wurden, zum anderen hinsichtlich der Bestellung der Legislativorgane der Regionen und Gemeinschaften, die weiterhin aus den Abgeordneten des zentralstaatlichen Parlaments gebildet wurden, so dass dessen Abgeordnete faktisch die Exekutiven zweier unterschiedlicher gebietskörperschaftlicher Ebenen kontrollierten. Zumindest das erstbenannte Problem wurde mit der Staatsreform von 1988/89 behoben.

Nach der Parlamentswahl vom 13. Dezember 1987 dauerten die Verhandlungen zur Bildung einer neuen Regierung bis in den Mai des Folgejahres; die Diskussionen waren vor allem von der Frage nach der Ausgestaltung einer weiteren Staatsreform geprägt, deren Notwendigkeit allgemein anerkannt wurde (*Mabille* 2000: 384). Die schließlich ins Amt gekommene Koalitionsregierung aus Christdemokraten und Sozialisten beider Landesteile

sowie der gemäßigten flämisch-nationalistischen Partei *Volkswunie* konnte dann allerdings zwischen Juli 1988 und Januar 1989 mehrere „Spezialgesetze“ und eine Verfassungsänderung verabschieden (*Lejeune* 2004: 17f.; *Hooghe* 2003: 87f.; *Mabille* 2000: 386ff.; *Platel* 2004: 187ff.).

Damit wurden zunächst die Kompetenzen der bestehenden Regionen und Gemeinschaften erneut erweitert: Den Gemeinschaften wurde nun nahezu das gesamte Bildungswesen überantwortet, der Zentralstaat behielt sich lediglich die Regelungskompetenz hinsichtlich der Dauer der Schulpflicht, der Mindestanforderungen für die Abschlüsse und der Altersversorgung der Lehrer vor. Hinzu kam die Übertragung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkwesens an die Gemeinschaften, die daraufhin jeweils eigene Fernseh- und Radioanstalten einrichteten. Die Regionen erhielten nun umfangreiche Befugnisse in der Industriepolitik und im Verkehrswesen, wobei die Eisenbahn und die staatliche Fluggesellschaft in zentralstaatlicher Hand blieben. Zudem erhielten Regionen und Gemeinschaften umfangreichere Finanzmittel – wenn auch weiterhin in Form von Zuweisungen und Anteilen am örtlich anfallenden Steueraufkommen ohne eigene Besteuerungsrechte –, so dass der Anteil der Regionen am gesamtstaatlichen öffentlichen Haushaltsvolumen von unter 10 % auf etwa ein Drittel anstieg. Die Kompetenzen des Schiedshofes wurden ebenfalls ausgeweitet, zudem wurden verschiedene Koordinierungsorgane zwischen den Gebietskörperschaften eingerichtet.

Die wohl bedeutendste Maßnahme im Rahmen der Staatsreform von 1989 war aber die Errichtung funktionsfähiger Institutionen der Region Brüssel. Diese erhielt nun ein eigenes Parlament, das anders als die der beiden anderen Regionen direkt gewählt wurde, und eine von diesem abhängige Regierung. Dabei wurden nach dem Vorbild der zentralstaatlichen Ebene Regelungen vorgesehen, die den Schutz der Interessen der flämischen Minderheit in der Region sicherstellen sollten, insbesondere die Parität in der Regionalregierung: Ihr gehören stets zwei frankophone und zwei flämische Minister an, hinzu kommt der Ministerpräsident, der *de facto* immer ein Frankophoner ist. Außerdem wurde die analoge Anwendung des „Alarmglocken“-Verfahrens auf regionaler Ebene vorgesehen.

Für die Wahrnehmung der Gemeinschaftsaufgaben in der Region Brüssel wurden mehrere besondere „Kommissionen“ geschaffen, die im Wesentlichen unverändert bis heute bestehen (*Lejeune* 2004: 96ff.): Für die Gemeinschaftskompetenzen, die sich eindeutig jeweils einer einzelnen Sprachgruppe zuordnen lassen, insbesondere die Bildungseinrichtungen und die sprachbezogenen Kultureinrichtungen (i.e. im Wesentlichen die Schauspiel-

häuser) wurden die „Französische Gemeinschaftskommission“ (*Commission communautaire française, Cocof*) und die „Flämische Gemeinschaftskommission“ (*Vlaamse Gemeenschapscommissie, VGC*) eingerichtet, deren Legislative jeweils aus den der entsprechenden Sprachgruppe angehörenden Abgeordneten des Regionalparlaments gebildet werden. Zudem wurde je eine Exekutive eingerichtet, die aus den der Sprachgruppe angehörenden Ministern und Staatssekretären der Regionalregierung besteht. Für die „personenbezogenen“ und mithin den Gemeinschaften obliegenden Aufgaben, die sich nicht nach Sprachgruppen trennen lassen – im Wesentlichen die öffentlichen Krankenhäuser ohne die Universitätskliniken sowie die Sozialhilfe – konstituieren sich Regionalparlament und Regionalregierung in personell unveränderter Zusammensetzung gesondert als Institutionen der „Gemeinsamen Gemeinschaftskommission“ (*Commission communautaire commune, Cococ*, bzw. *Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, GGC*). Davon ausgenommen sind jedoch die in Brüssel angesiedelten staatlichen Kultureinrichtungen, die sich nicht einer einzigen Sprachgruppe zuordnen lassen – Museen, Oper, Nationalorchester –; diese unterstehen weiterhin dem Zentralstaat. Alle Gemeinschaftskommissionen unterstehen schließlich bei ihrer Tätigkeit der Aufsicht durch die zugeordneten Gemeinschaften.

Die Staatsreform von 1988/89 vervollständigte mithin in weiten Teilen die „halbfertigen“ Maßnahmen der Reform von 1980, insbesondere durch die weitere Kompetenzübertragung und die Einrichtung regionaler Institutionen für Brüssel. Belgien war mithin Ende der 1980er Jahre ein regionalisierter Einheitsstaat. Dennoch blieben Fragen offen, die die Akteure schon bald nach einem weiteren Reformschritt streben ließen. Als drängendste Fragen galten dabei die Direktwahl der dezentralen Vertretungskörperschaften und die weitere „Arrondierung“ der regionalen und gemeinschaftlichen Kompetenzen.

8.3.4 Vom Einheits- zum Bundesstaat: die Verfassungsreformen von 1993 und 2001

Zu den erklärten Zielen der am 28. Februar 1992 gebildeten Koalitionsregierung aus Christdemokraten und Sozialisten beider Landesteile gehörte eine erneute Staatsreform, die Belgien nun in einen Bundesstaat umwandeln sollte (*Mabille* 2000: 409). Da die Regierung nicht über die für Verfassungsänderungen notwendige Zweidrittelmehrheit in beiden Parlamentskammern verfügte, lud sie alle im Parlament vertretenen Parteien mit Ausnahme der Rechtsradikalen beider Landesteile zu Gesprächen ein. Letztlich beteiligten sich neben den

Regierungsparteien nur die beiden grünen Parteien sowie die *Volksunie*, was aber im Erfolgsfall die verfassungsändernde Mehrheit sichern würde.

Die Gespräche fanden in einer Phase erneuter Spannungen zwischen den Sprachgruppen statt; dabei ging es um Fragen des Sprachgebrauchs in den Fazilitätengemeinden der Brüsseler Peripherie und einigen entlang der flämisch-wallonischen Grenze gelegenen Ortschaften. Die beteiligten Parteien konnten sich im September 1992 schließlich auf eine Reihe von Verfassungsänderungen einigen, die in der ersten Jahreshälfte 1993 formal verabschiedet wurden (*Mabille* 2000: 411ff.; *Hooghe* 2003: 88ff.; *Platel* 2004: 196ff.; *Lejeune* 2004: 18).

Die augenfälligste Veränderung der Verfassungsreform von 1993 war die erklärte Abkehr vom unitarischen Prinzip der Staatsorganisation. Art. 1 der Verfassung lautet seitdem: „Belgien ist ein Föderalstaat, der sich aus den Gemeinschaften und den Regionen zusammensetzt.“ Von mindestens ebenso großer Bedeutung mit Blick auf eine föderale Staatsorganisation war die Einführung der Direktwahl der Parlamente der Flämischen und der Wallonischen Region. Die Gemeinschaftsparlamente waren davon ausgenommen, schon weil für eine Direktwahl eine Regelung zur Zuordnung der Bürger der Brüsseler Region zu den einzelnen Gemeinschaften erforderlich gewesen wäre. Allerdings blieb man in Flandern bei der seit 1980 bestehenden Regelung, einheitliche Institutionen für Region und Gemeinschaft vorzusehen. Demnach besteht das Flämische Parlament durch die Reform von 1993 zum einen aus den in der Flämischen Region direkt gewählten Vertretern, zum anderen aus Abgeordneten, die von den flämischen Mitgliedern des Brüsseler Regionalparlaments bestimmt werden. Die Brüsseler Vertreter sind nur in Gemeinschaftsangelegenheiten stimmberechtigt. Das Parlament der Französischen Gemeinschaft, das ein eigenständiges Organ ist, besteht aus den direkt gewählten Abgeordneten des wallonischen Regionalparlaments sowie aus Brüsseler Vertretern, die von den frankophonen Mitgliedern des Brüsseler Regionalparlaments entsandt werden. Ebenfalls direkt gewählt werden, wie bislang, die Abgeordneten des Brüsseler Regionalparlaments und die des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Somit existieren zwar institutionelle Verschränkungen zwischen den Regional- und den Gemeinschaftsparlamenten, doch bestehen die Legislativen der dezentralen Ebene seit 1993 unabhängig vom zentralstaatlichen Parlament.

Ebenfalls reformiert wurde der Senat, dessen Bestellungsmodus sich von dem der ersten Kammer bis dahin hauptsächlich durch ein höheres Mindestalter für das passive Wahlrecht unterschied sowie das Recht der gewählten Senatoren, eine bestimmte Anzahl

weiterer Mitglieder zu kooptieren. Mit der Reform von 1993 wurde ihm auch die Funktion zuteil, die Gemeinschaften zu vertreten (*Lejeune* 2004: 32f.). Er besteht nun gemäß Art. 67 der Verfassung aus 40 direkt gewählten Mitgliedern, von denen 25 durch die flämischen und 15 durch die frankophonen Wähler bestimmt werden. Hinzu kommen 21 „Gemeinschaftssenatoren“, die von den Gemeinschaftsparlamenten aus ihrer Mitte gewählt werden: zehn durch das Flämische Parlament, zehn durch das Parlament der Französischen Gemeinschaft und einer durch das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Weitere zehn Senatoren werden durch Kooptation bestimmt: sechs durch die flämischen Senatoren und vier durch die Frankophonen. Eine angemessene Vertretung der Region Brüssel wird dadurch sichergestellt, dass am Tag ihrer Wahl mindestens ein flämischer Senator und sechs frankophone Senatoren ihren Wohnsitz in dieser Region haben müssen (Art. 67 Abs. 2). Schließlich sind gemäß Art. 72 der Verfassung auch die volljährigen Kinder des Monarchen Mitglieder des Senats.

Es ist mithin fraglich, ob der Senat durch diese neue Zusammensetzung tatsächlich eine adäquate Vertretung der Gemeinschaften darstellt – die Regionen spielen dabei ohnehin keine Rolle. Zum einen wird nur eine Minderheit der Senatoren von den Organen der Gemeinschaften bestimmt. Zum zweiten hat der Senat in den meisten Gesetzgebungsbereichen nur ein suspensives Vetorecht (*Lejeune* 2004: 37f.). Schließlich bleibt die Frage, ob angesichts der nach Sprachgruppen organisierten Parteien und der entsprechendem Aufteilung auch der ersten Kammer ein eigenes Organ zur territorialen Vertretung auf Bundesebene überhaupt erforderlich ist. Die Staatspraxis seit 1993 hat jedenfalls gezeigt, dass die – im belgischen politischen System ohnehin außerordentlich dominanten – Parteien territoriale Interessen in aller Regel direkt in die Abgeordnetenammer und in die Regierung transportieren.

Darüber hinaus wurden durch die Reform von 1993 den Regionen und Gemeinschaften weitere Befugnisse übertragen. Dies betraf insbesondere das exklusive Recht der Gebietskörperschaften, in ihren innerstaatlichen Zuständigkeitsbereichen völkerrechtliche Verträge mit ausländischen Staaten abzuschließen – durch diese Bestimmung bedürfen auch alle europäischen Verträge seit 1993 der Zustimmung der regionalen und gemeinschaftlichen Parlamente Belgiens, da stets auch deren Befugnisse betroffen sind. Zudem erhielten die Regionen die Zuständigkeit für den Außenhandel und die Landwirtschaftspolitik übertragen.

Schließlich wurde die Anpassung der Provinzstruktur an die Regionen abgeschlossen. Mit Wirkung zum 1. Januar 1995 wurde die bisherige Provinz Brabant – die einzige, deren Gebiet sich noch über mehrere Regionen erstreckte – aufgelöst. An ihrer Stelle wurden entlang der Regionalgrenzen zwei neue Provinzen geschaffen: Flämisch Brabant (*Vlaams Brabant*) mit der Hauptstadt Löwen und Wallonisch Brabant (*Brabant wallon*) mit der Hauptstadt Wavre. Das Gebiet der Region Brüssel wurde aus der Provinzstruktur herausgelöst, die provinziellen Aufgaben werden dort von der Region direkt wahrgenommen.

Zu einer weiteren Anpassung der Staatsorganisation kam es mit der bislang letzten größeren Verfassungsreform im Jahr 2001 (*Platel 2004: 215ff.; Lejeune 2004: 19*). Dabei wurde den Regionen die Zuständigkeit für die Provinzen und Gemeinden übertragen. Dies umfasst sowohl das Kommunalverfassungsrecht – also die Regelung der Struktur und der Befugnisse der Kommunen und Provinzen – als auch die Aufsicht über diese Einrichtungen. Hinzu kam eine erneute Verbesserung der finanziellen Basis der dezentralen Gebietskörperschaften, einschließlich einer begrenzten Steuereautonomie für die Regionen. 2003 wurde schließlich der Schiedshof zu einem „echten“ Verfassungsgericht ausgebaut, das die Befugnis zur umfassenden Überprüfung der legislativen Akte aller gebietskörperschaftlichen Ebenen besitzt.

Ergebnis der sukzessiven Verfassungsreformen ist nun ein in hohem Maße dezentralisiertes Staatswesen mit einem „ausgehöhlten“ Zentrum (*Hooghe 2004*). In der Tat bleiben dem Zentralstaat nur noch Befugnisse auf wenigen abgegrenzten Gebieten, insbesondere die Außen- und Verteidigungspolitik, das Polizei- und Gerichtswesen, große Teile der Fiskal- und Steuerpolitik sowie die sozialen Sicherungssysteme. Die dezentralen Gebietskörperschaften verfügen somit über ein Ausmaß an Kompetenzen, das selbst für Bundesstaaten ungewöhnlich hoch ist.

Dabei kann die Frage, ob Belgien jenseits des deklaratorischen ersten Verfassungsartikels typologisch als Bundesstaat zu charakterisieren ist, durchaus als offen gelten. Nimmt man das oben diskutierte Kriterium, dass der Bestand der dezentralen Gebietskörperschaften nicht einseitig durch die zentrale Ebene angetastet werden kann, wäre die Frage zu verneinen. Alleiniger Verfassungsgeber ist in Belgien immer noch das zentralstaatliche Parlament mit Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern (Art. 195) – der Senat kann, wie benannt, schon aufgrund seiner Zusammensetzung eine echte Vertretung der dezentralen Gebietskörperschaften nicht gewährleisten. Stellt man allerdings die staatspraktische Reali-

tät in Rechnung, dass die Akteure in den „föderalen“ Institutionen *de facto* immer auch als Vertreter ihrer jeweiligen Sprachgruppe agieren, kann der formale Befund jedoch kaum aufrecht erhalten werden. Vermittelt durch Parteien- und Wahlsystem⁹⁸ bestehen auch die zentralstaatlichen Parlamentskammern letztlich aus Vertretern der Sprachgruppen und damit der dezentralen Ebene.

Dabei ist die Dezentralisierung des Staatswesens augenscheinlich noch nicht zum Abschluss gekommen (*Swenden/Jans* 2006: 892). Die flämische Seite fordert weitere Maßnahmen, insbesondere eine Übertragung der Sozialversicherung auf die Gemeinschaften und eine erweiterte finanzielle Autonomie der dezentralen Gebietskörperschaften, verbunden mit einer Verringerung der Transfers von Flandern nach Wallonien. Hinzukommt die seit Jahrzehnten umstrittene Frage des Wahlkreises Brüssel-Halle-Vilvoorde, der, abweichend von den im Rest des Landes geltenden Regelungen, die Region Brüssel sowie den sie umgebenden Teil der Provinz Flämisch Brabant umfasst. Dadurch haben die frankophonen Bewohner der flämischen Umlandgemeinden bei gesamtstaatlichen Wahlen die Möglichkeit, für französischsprachige Parteien zu stimmen. Die flämische Seite fordert seit langen – inzwischen mit einem Urteil des Schiedshofs im Rücken – die Teilung des Wahlkreises entlang der Regionalgrenzen, was die Frankophonen entschieden ablehnen. Diese reagieren in der Regel mit der für die Flamen ebenso unannehmbaren Forderung nach einer Vergrößerung der Region Brüssel.

Die Relevanz dieser Probleme wurde schon an den Schwierigkeiten deutlich, nach der Parlamentswahl 2007 eine Regierung zu bilden. Die führenden flämischen Parteien, insbesondere die Christdemokraten, machten die Einigung auf eine weitere Staatsreform zur Bedingung für eine Koalitionsvereinbarung. Eine solche scheiterte aber an den unvereinbaren Positionen der Sprachgruppen. Eine Regierung konnte erst nach über einem halben Jahr gebildet werden, indem man die Frage der Staatsreform zunächst vertagte. Im Frühjahr 2010 zerbrach dann auch diese Regierung an der Frage der Wahlkreisordnung; die Neuwahlen am 13. Juni 2010 erbrachten in Flandern eine weitere Stärkung der Nationalisten (s.u.) mit der Folge, dass bis zur Fertigstellung dieser Arbeit (Mitte Juni 2011) keine

⁹⁸ Die Abgeordnetenkammer wird durch Verhältniswahl ohne Stimmenverrechnung zwischen den Wahlkreisen gewählt. Die Wahlkreise entsprechen – mit der Ausnahme von Brüssel-Halle-Vilvoorde, s.u. – den Provinzen, so dass es faktisch flämische und frankophone Wahlkreise gibt und die entsprechenden Parteien nur in ihrem jeweiligen Sprachgebiet Kandidaten aufstellen und um Stimmen werben.

neue Regierung gebildet werden konnte, da sich die Parteien der Sprachgruppen weder auf die wesentlichen Inhalte einer weiteren Staatsreform einigen konnten noch darauf, diese Frage bei der Regierungsbildung auszuklammern.

8.4 Zwischen Flandern und Belgien: regionalistische und nationalistische Akteure

Im belgischen Fall stellt sich bei der Darstellung der regionalistischen Akteure das Problem, dass es streng genommen keine Akteure mehr gibt, die ein „gesamtbelgisches“ Interesse vertreten. Der flämischen Seite steht keine belgisch-zentralistische, sondern eine frankophone gegenüber, die zentralistischere Positionen letztlich nicht als Selbstzweck vertritt, sondern weil sie im Interesse ihrer frankophonen Klientel sind. Da aber – abgesehen von nicht relevanten Splittergruppen – die Integrität des belgischen Staates nur auf flämischer Seite zur Disposition steht, soll diese dennoch im Fokus dieses Kapitels stehen.

8.4.1 Nur Rechtsextreme und Populisten? Die radikalen Nationalisten

Nach dem Zweiten Weltkrieg musste sich die Flämische Bewegung von Grund auf neu aufstellen. In den 1930er und 40er Jahren war, wie dargestellt, der völkische Flügel der Bewegung stark gewesen; dieser war nun aufgrund der Kollaboration führender Akteure mit den deutschen Besatzern völlig diskreditiert. Eine politische Neupositionierung wurde in Form der *Volksunie* („Volksunion“ – VU) versucht, die sich als gemäßigte bürgerlich-demokratische Kraft verstand; ihre Führung distanzierte sich explizit von der völkischen Tradition des flämischen Nationalismus (*Bouveroux* 1998: 214f.). Dennoch strebte sie als nationalistische Partei ein unabhängiges Flandern an und hielt einen Fortbestand Belgiens allenfalls in Form einer losen Konföderation für wünschenswert. Eine sukzessive Dezentralisierung und Föderalisierung des belgischen Staatswesens wurde dabei durchaus als Mittel angesehen, diesem Ziel näher zu kommen.

Der VU gelang erstmals 1954 der Einzug in die Abgeordnetenversammlung mit einem Vertreter, landesweit hatte sie 2,2 % der Stimmen erzielt.⁹⁹ In der Folge konnte sie ihren

⁹⁹ Belgische Wahlergebnisse für den Zeitraum 1946–2003 im Folgenden nach *De Winter* u.a. 2006: 935ff., für 2007 nach *Belgique Portail fédéral* 2007, für die Regionalwahlen 2009 nach *IBZ* 2009, für 2010 nach *Service Public Fédéral Belge* 2010.

Stimmenanteil kontinuierlich steigern und erreichte 1971 mit landesweit 11,1 % den höchsten Stimmenanteil und 1974 mit 22 von 212 die höchste Mandatszahl. Auf diesem Niveau konnte sich die Partei zunächst stabilisieren und beteiligte sich 1977 erstmals an der Regierung des Landes, auch der folgenden, von 1978 bis 1979 amtierenden Koalition gehörte sie an. Eine weitere Regierungsbeteiligung erfolgte von 1988 bis 1991. An der Verfassungsreform von 1993 war sie, wie dargestellt, maßgeblich beteiligt.

Die Beteiligung an einer gesamtbelgischen Regierung wurde aber vom radikalen Flügel des flämischen Nationalismus, den die VU bis dahin integrieren konnte, als Verrat an der flämischen Sache empfunden. Prominente Vertreter dieses Flügels verließen daraufhin die VU, um den *Vlaams Blok* zu gründen. Bei der unmittelbar auf die erste Regierungsbeteiligung folgenden Wahl 1978 verlor die VU 3 Prozentpunkte und 6 Parlamentssitze; diese Verluste konnte der *Vlaams Blok* allerdings nur teilweise ausgleichen. In den 1980er Jahren konnte die VU sich wieder leicht verbessern und erzielte Ergebnisse zwischen 8 und 10 %. In den 1990er Jahren sanken die Stimmanteile jedoch auf etwa 5 %, parallel erfolgte ein starker Anstieg des *Vlaams Blok*. Vor diesem Hintergrund kam es 2000 zur Spaltung der VU (*De Winter* u.a. 2006: 939). Der linksliberale Flügel bildete eine neue Partei mit dem Namen SPIRIT, die fortan in Listenverbindung mit den flämischen Sozialisten zu den Parlamentswahlen antrat. Der konservative Mehrheitsflügel konstituierte sich als *Nieuw-Vlaamse Alliantie* („Neu-flämische Allianz“ – N-VA) neu, erzielte 2003 aber nur 3,1 % und einen einzigen Parlamentssitz. 2007 ging die N-VA daraufhin eine Listenverbindung mit den flämischen Christdemokraten ein. In diesem Rahmen trug sie erheblich zur erschwerten Regierungsbildung bei, da insbesondere ihre Vertreter auf einer weiteren Staatsreform bestanden und die Christdemokraten an Zugeständnissen gegenüber der frankophonen Seite hinderten. Das Bündnis zerbrach in der Folge. Bei den Regionalwahlen 2009 trat die N-VA erneut an und kam auf 13,06 %. Damit bewegte sie sich in derselben Größenordnung wie Sozialisten, Liberale und *Vlaams Belang*, die jeweils zwischen 14 % und 16 % der Stimmen erhalten hatten. Stärkste Kraft wurden die Christdemokraten mit 22,86 %. Bei den Parlamentswahlen 2010 wurde sie mit 17,4 % (ca. 29 % der flämischen Stimmen) landesweit stärkste Kraft. Die N-VA, die weiterhin für ein unabhängiges Flandern eintritt (*N-VA* 2001) trägt durch ihre Maximalforderungen hinsichtlich einer weiteren Staatsreform maßgeblich dazu bei, dass seit dieser Wahl noch keine Regierung gebildet werden konnte.

Der *Vlaams Blok* („Flämischer Block“ – VB) trat erstmals 1978 zu den Parlamentswahlen an und erzielte zunächst bescheidene Ergebnisse unterhalb von 2 %. Programma-

tisch nimmt die Partei die völkische Tradition des flämischen Nationalismus wieder auf und kombiniert einen radikalen Separatismus mit rechtsradikaler Programmatik und insbesondere xenophoben Ressentiments (*Bouveroux* 1998: 210). Der Durchbruch der Partei kam 1991, als sie mit dem Slogan „*Eigen Volk Eerst!*“ („Das eigene Volk zuerst!“) antrat und insbesondere Wähler aus abstiegsbedrohten Schichten ansprechen konnte. Damit erreichte sie 6,6 % der landesweiten Stimmen und 12 Sitze. Diese Werte konnte sie bei den folgenden Wahlen weiter steigern und erreichte 2003 11,6 % und 18 Sitze¹⁰⁰. 2004 löste die Partei sich formal auf, um einem Gerichtsverfahren zu entgehen, in dem der Verlust der staatlichen Parteienfinanzierung wegen rassistischer Programmatik gedroht hätte, und konstituierte sich unter dem Namen *Vlaams Belang* („Flämisches Interesse“ – VB) neu. 2007 konnte sie mit 12 % und 17 Sitzen ihre erreichte Stärke halten. Bei den Regionalwahlen 2009 ging ihr Stimmenanteil jedoch von den 24,15 %, die der *Vlaams Blok* 2004 erreicht hatte, auf 15,28 % zurück, wovon vor allem die N-VA profitiert haben dürfte. Dieser Abwärtstrend setzte sich bei der landesweiten Wahl 2010 mit 7,76 % (ca. 13 % der flämischen Stimmen) für den VB fort. Die übrigen flämischen Parteien betrachten den VB aufgrund der rechtsradikalen Programmatik weiterhin als nicht bündnisfähig.

Schließlich trat bei der Parlamentswahl 2007 erstmal eine weitere flämisch-nationalistische Partei an, die *Lijst Dedecker* („Liste Dedecker“ – LDD). Diese von einem ehemaligen liberalen Politiker gegründete Organisation verbindet flämischen Separatismus mit radikalliberalen und rechtspopulistischen Elementen nach dem Vorbild der niederländischen Bewegungen um *Pim Fortuyn* und *Geert Wilders*. 2007 kam sie auf Anhieb auf 4 % und 5 Sitze, so dass der flämisch-nationalistische Stimmanteil – selbst ohne die N-VA – mit 16 % der landesweiten Stimmen (dies entspricht 25,5 % der flämischen Stimmen) einen neuen Höhepunkt erreichte. Bei der Regionalwahl 2009 kamen N-VA, VB und LDD zusammen auf insgesamt 35,96 % der Stimmen in der Flämischen Region, bei der Parlamentswahl 2010 auf landesweit 27,47 %, was ca. 45 % der flämischen Stimmen entspricht.

¹⁰⁰ Die Abgeordnetenversammlung wurde 1995 von 212 auf 150 Mandate verkleinert.

8.4.2 Die etablierten Parteien als Advokaten Flanderns

Dass über ein Drittel der flämischen Wähler für nationalistische Parteien stimmt, bedeutet nicht, dass die übrigen knapp zwei Drittel für antinationalistische Parteien stimmen. Vielmehr vertreten alle relevanten Parteien in Flandern neben ihrer sonstigen Programmatik auch die spezifischen Belange Flanderns. Für die entsprechenden frankophonen Parteien gilt dies im Übrigen gleichermaßen (vgl. *Destatte* 1998). Durch das Parteiensystem, das seit 30 Jahren keine relevanten gesamtstaatlichen Parteien mehr kennt, und ein Wahlsystem, in dem keine Stimmenverrechnung zwischen den Wahlkreisen stattfindet, konkurrieren die flämischen Parteien *de facto* nicht mit den frankophonen Parteien, sondern nur untereinander. Es wird also auch bei den Wahlen zum gesamtbelgischen Parlament kein belgischer Wahlkampf ausgetragen, sondern ein Wahlkampf flämischer Parteien um flämische Wähler – und analog ein frankophoner Wahlkampf um frankophone Wähler. Diese Konstellation führte zu einer gewissen Radikalisierung auch der etablierten Parteien in der territorialen Frage (*De Winter* u.a. 2006: 944f.). So setzen sich alle etablierten flämischen Parteien für eine weitere Dezentralisierung des belgischen Staates ein und insbesondere eine finanzielle Besserstellung ihrer Region. Zwar lehnen sie eine staatliche Unabhängigkeit Flanderns ab, doch hinderte dies die Christdemokraten 2007 nicht daran, mit der separatistischen N-VA eine Listenverbindung einzugehen.

Ohnehin wird am Beispiel der Christdemokraten die Radikalisierung der etablierten Parteien mit Blick auf den territorialen Konflikt besonders deutlich: Nach acht Jahren in der Opposition traten sie zur Parlamentswahl 2007 nicht nur in Listenverbindung mit der N-VA an, sondern auch mit einem eigenen Wahlprogramm, das eine weitere Dezentralisierung, erweiterte finanzielle Autonomie für Flandern und eine Aufteilung des Wahlkreises Brüssel-Halle-Vilvoorde forderte. Während Liberale und Sozialisten in eine landesweite Koalitionsregierung mit frankophonen Parteien eingebunden waren und die dort getroffenen Kompromisse vertreten mussten, konnten die Christdemokraten mit ihren Forderungen einen deutlichen Wahlsieg erzielen: Nach über 20 Jahren des kontinuierlichen Stimmenverlustes wurden sie mit einem von 13,3 %¹⁰¹ auf 18,5 % gesteigerten landesweite Stimmanteil wieder mit Abstand stärkste flämische Kraft, während Liberale und Sozialisten Verluste

¹⁰¹ Zur Vergleichbarkeit ist hier noch der Stimmanteil der 2003 allein antretenden N-VA von 3,1 % hinzuzuzählen. Auch dann bleibt jedoch noch ein deutlicher Anstieg.

von 3,5 bzw. 4,7 Prozentpunkten hinnehmen mussten. Die Schwierigkeiten stellten sich nach der Wahl bei der Regierungsbildung ein: Die frankophonen Parteien hatten ihrerseits mit entschiedener Ablehnung einer weiteren Dezentralisierung, die die finanziellen Interessen Walloniens stark beeinträchtigt hätte, um Stimmen geworben. Auch dort waren die Sozialisten und die Liberalen an der alten Regierung beteiligt gewesen, so dass sich die frankophonen Christdemokraten ebenfalls mit der deutlichsten Positionierung gegenüber der flämischen Seite hervortun konnten. Da belgische Koalitionsregierungen traditionell „spiegelbildlich“ aufgebaut werden – also jeweils die ideologisch entsprechenden Parteien beider Sprachgruppen umfassen – und dies auch diesmal angestrebt wurde, stellte sich zunächst ein Problem völlig gegensätzlicher Ansichten zur Staatsreform innerhalb der christdemokratischen „Familie“.

Die Parlamentswahl 2010, aus der, wie erwähnt, in Flandern die erneut allein antretende N-VA als klarer Sieger hervorging, erbrachte für alle etablierten flämischen Parteien Verluste (lediglich die Grünen konnten sich leicht verbessern). Zwar könnten die etablierten Parteien gemeinsam mit den Grünen noch eine parlamentarische Mehrheit von 48 zu 40 unter den flämischen Abgeordneten gegen die separatistischen Parteien bilden, was für eine Regierungsbildung ausreichen würde. Doch steht eine Koalition ohne den Wahlsieger N-VA bislang nicht zur Debatte, da befürchtet wird, ein solcher Schritt würde das separatistische Lager nur noch stärker machen, so dass Belgien inzwischen seit einem Jahr keine reguläre Regierung mehr hat.

Es wird deutlich, dass es in Belgien letztlich an Akteuren fehlt, die sich einem gesamtstaatlichen Interesse verpflichtet fühlen und auch die Wähler, selbst wenn sie Separatismus nicht goutieren und sich durchaus einer belgischen Identität zugehörig fühlen, im Zweifel der Partei zuneigen, von der sie die Interessen ihrer Sprachgruppe am besten vertreten glauben. Die föderale Arena dient letztlich nur noch dem Interessenausgleich zwischen den Sprachgruppen und Regionen, die jeweils den primären politischen Bezugsraum der Wähler darstellen.¹⁰²

¹⁰² Erkennbar ist dies beispielsweise an der Tatsache, dass auch bei gesamtstaatlichen Parlamentswahlen die meisten Zeitungen nicht das landesweite Ergebnis, sondern das Teilergebnis in der jeweiligen Sprachgruppe hervorheben und vertieft analysieren.

8.5 Zwischenfazit: das Ende von Belgien?

Das angeblich nahende Ende des belgischen Staates herbeizuschreiben, ist außerhalb des Landes offenbar eine beliebte Beschäftigung des politischen Feuilletons (vgl. etwa FAZ vom 14.12.2007). In der Tat kann der belgische Konflikt keineswegs als gelöst betrachtet werden im Sinne der hier verwendeten Definition, dass kein relevanter Akteur mehr die wesentlichen Grundlagen des institutionellen Verhältnisses zwischen Gesamtstaat und Region in Frage stellte. Immerhin entfielen bei der letzten Parlamentswahl 45 % der Stimmen in Flandern auf explizit separatistische Parteien, und auch die übrigen flämischen Parteien fordern mit Nachdruck eine weitere Dezentralisierung der Staatsorganisation, die wiederum von der frankophonen Seite einhellig abgelehnt wird.

Eines genaueren Blickes bedarf es, um festzustellen, ob mit der Föderalisierung Belgiens wenigstens eine *Eindämmung* des Konflikts mit dem flämischen Nationalismus verbunden war. Betrachtet man zunächst die Frage der Gewaltsamkeit, so lässt sich feststellen, dass die Auseinandersetzungen in Belgien seit Jahrzehnten vollständig gewaltfrei ablaufen. Dies war allerdings nie grundlegend anders. Terroristische Gewalt gab es im flämischen Konflikt nie. Sporadisch kam es zu Sachbeschädigungen und Straßengewalt, die allerdings sowohl von der flämischen als auch der frankophonen Seite ausgingen. In größerem Umfang geschah dies zuletzt in der Auseinandersetzung um die Katholische Universität Löwen 1968. Zwei Jahre später wurde mit der ersten Verfassungsreform der belgische Dezentralisierungsprozess eingeleitet. Seitdem sind Gewalttaten im Rahmen des hier untersuchten Konflikts, wenn sie überhaupt vorkommen, äußerst marginale Erscheinungen.

Anders sieht es mit gewaltfreien Protesten und zivilem Ungehorsam aus. Zwar sind groß angelegte Massendemonstrationen die Ausnahme – 2008 fand gar in Brüssel eine große Kundgebung für den Erhalt Belgiens statt, an der allerdings überwiegend Frankophone teilnahmen –, doch kommt es gerade in den „Fazilitäten-Gemeinden“ rund um Brüssel zu Protesten (nicht unbedingt ortsansässiger) flämischer Nationalisten, wenn in Gemeinderatsitzungen Französisch gesprochen wird. Umgekehrt halten sich die frankophonen Amts- und Mandatsträger häufig nicht an die geltenden Sprachgesetze und benutzen das Französische auch in amtlichen Zusammenhängen, in denen dies untersagt ist, was mithin als Akt des zivilen Ungehorsams gelten kann.

Genuin flämisch-nationalistische Parteien treten seit den 1950er Jahren auf. Größere Erfolge waren ihnen erstmals in den 1970er Jahren beschieden. Seitdem war ihr Stimmen-

anteil schwankend, doch lässt sich in den letzten Jahren eine deutliche Tendenz nach oben beobachten. Hinzu kommt, dass auch die übrigen flämischen Parteien nicht nur allesamt mindestens als regionalistisch einzustufen sind, sondern die Möglichkeit einer flämischen Sezession nicht grundsätzlich ausschließen. Zwar heißt das noch nicht, dass auch diese Parteien nationalistisch wären, doch lässt sich insgesamt festhalten, dass innerhalb des flämischen Parteiensystems, das nur regionalistische und nationalistische, aber keine explizit antinationalistischen Parteien kennt, zuletzt die Nationalisten an Stärke gewonnen haben und die Regionalisten mit einer Radikalisierung ihrer Positionen reagieren. In dieser Hinsicht kann also keineswegs von einer Konflikteindämmung durch Föderalisierung gesprochen werden.

Zu beachten ist im flämischen Fall besonders, dass der Konflikt sich von einer ursprünglich sozialen Auseinandersetzung um den amtlichen Sprachgebrauch in einen territorialen Konflikt mit nationalen Vorzeichen gewandelt hat. Diese Entwicklung begann schon vor der Dezentralisierung mit der Territorialisierung der Sprachenfrage im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts. Durch die Dezentralisierung und Föderalisierung Belgiens wurde sie aber weiter verfestigt; die Schaffung eines territorial definierten Flanderns mit umfangreichen politischen Kompetenzen führte zu einer Verstärkung der flämischen zulasten der belgischen Identität. Dies gilt insbesondere für das Bildungswesen und den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, aber auch für die bürgernahe Kommunalverwaltung: In allen Bereichen sind die Bürger kaum mit Belgien und seinen Symbolen, sehr stark aber mit denen Flanderns konfrontiert. Somit führte die Dezentralisierung und Föderalisierung Belgiens zu einer weiteren Schwächung der gesamtbelgischen Identität in Flandern.

Von einer Konflikteindämmung durch Föderalisierung kann im flämischen Fall mithin nur sehr eingeschränkt gesprochen werden. Steht nun tatsächlich eine Auflösung Belgiens bevor? Gegen die Perspektive einer staatlichen Unabhängigkeit Flanderns spricht vor allem die besondere Situation Brüssels. Die große frankophone Bevölkerungsmehrheit der Hauptstadtregion wäre keinesfalls bereit, Teil eines unabhängigen flämischen Staates zu sein und würde nötigenfalls wohl die Option einer Föderation mit Wallonien in Form eines „Rumpf-Belgien“ wählen. Ein unabhängiges Flandern ohne Brüssel ist wiederum gerade die für die flämischen Nationalisten nicht vorstellbar. Eher wahrscheinlich erscheint eine Entwicklung hin zu einer immer loserem Konföderation, so dass vom belgischen Gesamtstaat kaum mehr als eine leere Hülle verbleibt. Bis dahin dürften noch zahlreiche Auseinandersetzungen zwischen den Sprachgruppen folgen, die sich zunehmend um distributive

Fragen drehen: Wallonien bleibt aufgrund seiner weiterhin prekären wirtschaftlichen Lage abhängig von finanziellen Transfers aus Flandern, dessen Bevölkerung und Parteien dazu jedoch immer weniger bereit scheinen.

9 Föderale Arrangements als Lösung?

9.1 Föderale Arrangements und Konfliktintensität im Vergleich

Belgien wie Spanien sehen sich regionalnationalistischen Bewegungen gegenüber, die die territoriale Integrität des Gesamtstaates in Frage stellen, indem sie nicht nur einen spezifischen, regional konzentrierten Teil der Staatsbevölkerung als eigenständige Nation verstehen, sondern für diese auch einen eigenen Staat fordern. In Spanien sind es die Nationalisten in Katalonien und dem Baskenland, die unter Berufung auf historische Traditionslinien und kulturelle Distinktion eine Loslösung von Spanien fordern. In Belgien ist es die flämische Bewegung, die in der niederländischsprachigen Bevölkerungsmehrheit des Landes eine Nation sieht, in Belgien hingegen nur ein Kunstprodukt, und einen unabhängigen flämischen Staat – faktisch also die Auflösung Belgiens – verlangt.

Den dadurch entstehenden Konflikten wurde jeweils durch eine grundlegende Reform der vertikalen Staatsorganisation zu begegnen versucht. Katalonien und das Baskenland waren die ersten Regionen Spaniens, die im Zuge des Demokratisierungsprozesses nach 1975 politische Autonomie erhielten; sie verfügen inzwischen in einem asymmetrisch dezentralisierten Staatswesen über ein außerordentlich hohes Maß an Autonomie, wobei das Baskenland Katalonien noch übertrifft. In Belgien wurde zunächst im grundsätzlichen gegenseitigen Einvernehmen der Sprachgruppen ein Regionalisierungsprozess eingeleitet, der in die Schaffung eines komplex aufgebauten Bundesstaates mündete. Einen vergleichenden Überblick über die Reformprozesse bietet *Tabelle 9-1*.

Tabelle 9-1: Ergebnisse der institutionellen Reformprozesse

	Aufgabenstruktur	Ressourcenstruktur	Entscheidungsstruktur
Baskenland	Wahrnehmung umfangreicher legislativer und exekutiver Aufgaben durch die Region, teilweise in Ausführung von Rahmengesetzgebung	Vollständige Autonomie der Region bei der Erhebung aller direkten Steuern, auszuhandelnde Zuweisungen an den Zentralstaat, keine Einbindung in den gesamtstaatlichen Finanzausgleich	Formale Einbeziehung der Region in gesamtstaatliche Entscheidungsprozesse nur in geringem Maß (Regionalvertreter im Senat), häufig aber pivotale Rolle der Regionalparteien im Parlament

Katalonien	Wahrnehmung von exekutiven und legislativen Aufgaben durch die Region in erheblichem Umfang, häufig jedoch in der Ausführung von Rahmengesetzen	Geringe finanzielle Autonomie der Region, Finanzierung überwiegend aus Anteilen landesweiter Steuern und Zuweisungen	Formale Einbeziehung der Region in gesamtstaatliche Entscheidungsprozesse nur in geringem Maß (Regionalvertreter im Senat), häufig aber pivotale Rolle der Regionalparteien im Parlament
Flandern	Völlig eigenständige Wahrnehmung eines Großteils der legislativen und exekutiven öffentlichen Aufgaben, nur noch wenige Befugnisse beim Zentralstaat, kaum Kompetenzverschränkungen	Geringe finanzielle Autonomie der regionalen Gebietskörperschaften, Finanzierung überwiegend aus Anteilen landesweiter Steuern und Zuweisungen	Formale Einbeziehung der regionalen Gebietskörperschaften in gesamtstaatliche Entscheidungsprozesse nur in geringem Maß (Gemeinschaftsvertreter im Senat), jedoch hoher Einfluss über vollständig regionalisiertes Parteiensystem und flämische Mehrheit im föderalen Parlament

Quelle: Eigene Darstellung.

Mithin verfügen alle drei Regionen über ein erhebliches Maß an Autonomie innerhalb des Gesamtstaates, zu dem sie weiterhin zugehörig sind. Allerdings lassen sich hinsichtlich des Ausmaßes Unterschiede feststellen: So ist bezüglich der Aufgabenstruktur die flämische Autonomie die weitestgehende, mit Blick auf die Ressourcenstruktur die baskische. Gegenüber beiden Fällen steht Katalonien erheblich zurück. Auffällig ist, dass in keinem Fall mehr als rudimentäre institutionalisierte Mechanismen zur Mitwirkung der Region an zentralstaatlichen Entscheidungsprozessen geschaffen wurden, wie diese für „klassische“ Föderalstaaten üblich sind. Allerdings bestehen jeweils nicht institutionalisierte Einflusswege über das Parteiensystem, wobei der so gewonnene Einfluss im flämischen Fall deutlich größer ist als in den beiden spanischen Fällen.

Diese institutionellen Reformprozesse waren jeweils mit der Hoffnung auf eine Akkommodierung, wenn nicht gar eine Lösung, des territorialen Konflikts verknüpft. Zu klären, inwiefern sich dieser Effekt tatsächlich einstellte, ist das Untersuchungsziel dieser Studie: Reduzieren föderale Arrangements die Intensität territorialer Konflikte, vermögen sie sie gar zu lösen? Oder führen sie vielmehr zu einer Konfliktverschärfung, da sie nationale Identitäten noch verstärken bzw. den Wunsch nach weiter gehender Selbständigkeit

noch verstärken? Wie lassen sich Unterschiede zwischen den untersuchten Fällen erklären? Inwiefern sind Generalisierungen der Erkenntnisse möglich? Zur Klärung dieser Fragen ist es zunächst erforderlich, die in den Fallstudien erzielten Erkenntnisse zur Entwicklung der Konfliktintensität zu systematisieren und vergleichbar zu machen. Dies unternimmt *Tabelle 9-2* mit Bezug auf die in Kap. 2.3 eingeführten Indikatoren.

Tabelle 9-2: Entwicklung der Konfliktintensität im Vergleich

	Zu Beginn des Reformprozesses	Entwicklung	Gegenwärtiger Stand
<i>Baskenland</i>			
Gewaltsame Konfliktaustragung	Terroristische Gewalt durch den radikalen Flügel der Nationalisten, erhebliche Sympathien in der Bevölkerung	Zurückgehende Intensität der Gewalt, Waffenruhen jedoch nur vorübergehend	Weiterhin terroristische Gewalt, wenn auch in geringerem Ausmaß und mit geringerer Unterstützung durch die Bevölkerung, zudem Straßengewalt und Drohungen gegen Nicht-Nationalisten
Massenproteste	Regelmäßige Großdemonstrationen und ziviler Ungehorsam	Bald nur noch sporadisch und mit geringerer Teilnehmerzahl	Gelegentlich, wenn auch nicht in der Intensität der 1970er Jahre
Unterstützung separatistischer Parteien	Über 50 %	Stabil, Verschiebungen nur innerhalb des separatistischen Spektrums	Unverändert hoch; Mehrheitsverlust im Regionalparlament nur durch Parteiverbot
Institutionelle Stabilität	Nein	Stabilisierung des Autonomie-Regimes, jedoch prinzipielle Unzufriedenheit seitens der Nationalisten. Ab späten 1990er Jahren verstärkte Bemühungen um erweiterte Selbständigkeit	Nationalisten sehen <i>status quo</i> weiterhin nur als Zwischenstufe auf dem Weg zur Unabhängigkeit; Ablehnung weiterer Schritte durch Zentralstaat und nicht-nationalistische Akteure in der Region

<i>Katalonien</i>			
Gewaltsame Konfliktaustragung	Nein	In den 1980er Jahren minimal, seitdem nicht mehr	Nein
Massenproteste	Regelmäßige Großdemonstrationen	Rascher Rückgang	Gelegentliche symbolische Aktionen zivilen Ungehorsams
Unterstützung separatistischer Parteien	Unter 10 %, allerdings gewisse programmatische Offenheit der Regionalisten	Zunächst um 5 %, Anstieg seit den 1990er Jahren	Um 15 %, zudem nationalistischer Schwenk der Regionalisten, gemeinsamer Stimmanteil von 45 %
Institutionelle Stabilität	Nein	Stabilisierung des Autonomie-Regimes, allerdings auch seitens der regionalistischen Kräfte Streben nach erweiterter Selbstregierung; Statutenreform 2006	Auch nach Statutenreform weit verbreitete Unzufriedenheit mit dem <i>status quo</i> , unvermindertes Streben nach verstärkter Autonomie; keine weiteren Zugeständnisse des Zentralstaates erwartbar, zudem Vetoposition des Verfassungsgerichts
<i>Flandern</i>			
Gewaltsame Konfliktaustragung	Teilweise gewaltsame Ausschreitungen bei Massenprotesten	Rückgang	Nein
Massenproteste	Ja	Allmählicher Rückgang	Nur in deutlich reduziertem Ausmaß
Unterstützung separatistischer Parteien	Über 15 %	Konsolidierung mit Schwankungen, zugleich zunehmende programmatische Offenheit der regionalisierten etablierten Parteien	Über 40 % bei anhaltender programmatischer Offenheit der übrigen Parteien

Institutionelle Stabilität	Nein	Abfolge von Reformschritten in Richtung immer weiterer Dezentralisierung	Anhaltende Forderungen nach weiterer Dezentralisierung des föderalisierten Staatswesens bei <i>allen</i> flämischen Parteien, entschiedener Widerstand von frankophoner Seite
-----------------------------------	------	--	---

Quelle: Eigene Darstellung

Sucht man die wesentlichen Befunde der voranstehenden Tabelle zusammenzufassen, so fällt zunächst auf, dass sich in keinem der untersuchten Fälle bislang eine *institutionelle Stabilität* eingestellt hat in dem Sinne, dass der *status quo* der vertikalen Staatsorganisation von keinem relevanten Akteur mehr grundsätzlich in Frage gestellt würde, mithin ein dauerhaft tragfähiges Arrangement zwischen Zentrum und Peripherie darstellte. Vielmehr streben in allen Fällen die regionalen Akteure weiterhin zumindest nach einer Erweiterung der Selbstregierung und -verwaltung, wenn nicht gar nach staatlicher Unabhängigkeit, wohingegen sich die Vertreter des Zentralstaates¹⁰³ dem widersetzen. Die jeweiligen Dezentralisierungs- und Föderalisierungsprozesse sind also auch nach Jahrzehnten noch offen, insbesondere steht damit das Szenario einer immer weiteren Dezentralisierung im Raum, die schließlich zu einem Punkt führen könnte, an dem eine noch weitere Dezentralisierung die zumindest faktische Unabhängigkeit bedeuten würde.

Zur Problematik der institutionellen Stabilität gehören auch die noch offenen Fragen territorialer Zuordnungen. Lediglich im katalanischen Fall sind die geographischen Grenzen der Region unumstritten. Zwar kennt der katalanische Nationalismus das Konzept der das gesamte katalanische Sprachgebiet umfassenden „katalanischen Länder“, doch ist dafür die Selbstbestimmung der einzelnen „Länder“ konstitutiv. Der Anschluss weiterer Gebiete an ein unabhängiges Katalonien geschähe mithin auf freiwilliger Basis in föderaler Art. Das von den Nationalisten beanspruchte „Land“ Katalonien selbst umfasst aber – zumindest in

¹⁰³ In Belgien können spätestens seit den 1990er Jahren die Frankophonen in Wallonien und Brüssel – wenn auch in recht eigentümlicher Weise – als Vertreter der Interessen des Zentralstaates angesehen werden, da sie weitere Dezentralisierungsmaßnahmen ablehnen und teilweise sogar für die Rezentralisierung einzelner Aufgaben eintreten.

Spanien, auf das französische „Nordkatalonien“ wird durchaus Anspruch erhoben – keine weiteren Gebiete als die der bestehenden Autonomen Gemeinschaft.

Anders in den beiden weiteren Fällen: Im Baskenland bleibt die Frage der Zugehörigkeit Navarras zum Baskenland umstritten; aus nationalistischer Sicht ist die Provinz integraler Bestandteil von *Euskal Herria*, die Mehrheit der dortigen Bevölkerung wie auch ihre politischen Vertreter lehnen eine solche Vereinigung jedoch ab. Im flämischen Fall ist die Situation Brüssels weiterhin umstritten. Die Stadt, in der die Nationalisten die natürliche Hauptstadt des angestrebten unabhängigen Staates sehen, und ihr engerer Großraum gehören nicht zum Territorium der Flämischen Region, wohl aber übt die Flämische Gemeinschaft dort, neben der Französischen, ihre Befugnisse aus. Somit stellen sich mit Blick auf Flandern und Brüssel zwei Fragen, zum einen die nach von den Nationalisten geforderten, angesichts der Bevölkerungsverhältnisse jedoch nicht realistischen Integration Brüssels in ein (unabhängiges) Flandern, zum anderen der Umgang mit der entgegengerichteten Forderung der frankophonen Seite, die Region Brüssel um weitere angrenzende Gemeinden zu vergrößern, die somit aus der Flämischen Region herausgelöst würden. Diese Forderung ist wiederum für die flämische Seite unannehmbar.

Mithin ist festzuhalten, dass keiner der drei in dieser Studie untersuchten Konflikte *gelöst* ist, vielmehr sind alle weit davon entfernt. Die jeweils eingeräumte politische Autonomie vermag Nationalisten wie Regionalisten nicht zu befriedigen, zugleich sind die Vertreter des Zentralstaates zu weiteren Zugeständnissen nicht bereit, so dass die vertikale Staatsorganisation umstritten und labil bleibt. Das war jedoch kaum anders zu erwarten. Interessanter ist vielmehr, inwiefern sich eine *Eindämmung* der Konflikte feststellen lässt.

Erster Indikator hierfür ist die Gewaltsamkeit der Konfliktaustragung. Hierzu ist zunächst zu sagen, dass in zwei der drei Fälle – Katalonien und Flandern – der Konflikt auch vor Einleitung des Dezentralisierungsprozesses weitestgehend gewaltfrei verlief, das gegenwärtige Fehlen von Gewalt also nicht mit den getroffenen föderalen Arrangements erklärt werden kann. Im baskischen Fall hingegen lässt sich tatsächlich ein erheblicher Rückgang der terroristischen Gewalt feststellen, der durchaus zumindest teilweise mit der Gewährung von Autonomie für die Region zu erklären ist. Nichtsdestoweniger besteht das Problem nach wie vor, zumal zu den eigentlichen Terrorakten auch noch eine gesteuerte Straßengewalt sowie Einschüchterungen und Drohungen gegen Nicht-Nationalisten hinzukommen.

Auch die in allen drei Fällen zu Beginn des jeweiligen Untersuchungszeitraums häufigen Massenproteste sind stark zurückgegangen. Speziell im baskischen Fall kommt es aber weiterhin zu gelegentlichen größeren Demonstrationen. In den beiden übrigen Fällen finden diese kaum noch statt, häufiger sind hier symbolische Akte des zivilen Ungehorsams.

Blickt man auf die Unterstützung des Separatismus in der Bevölkerung, hier gemessen an den Stimmanteilen separatistischer Parteien in der Region, so lässt sich zunächst für die einzige Region mit separatistischer Mehrheit zu Beginn des Reformprozesses, das Baskenland, feststellen, dass die Stimmanteile des nationalistisch-separatistischen Lagers seitdem konstant geblieben sind und sich Verschiebungen im Wesentlichen zwischen verschiedenen Parteien innerhalb dieses Lagers ergeben haben. In den anderen beiden Fällen, Flandern und Katalonien, in denen die Separatisten jeweils nur eine Minderheit der regionalen Bevölkerung hinter sich bringen konnten, sind deren Stimmanteile gleichwohl seit Beginn des Reformprozesses angestiegen. Hinzu kommt in beiden Fällen auch eine programmatische Offenheit zumindest eines Teils der übrigen Parteien insofern, als eine Separation zwar nicht angestrebt, aber auch nicht bedingungslos abgelehnt wird. Hinsichtlich der Entwicklungstendenz besteht allerdings ein Unterschied zwischen den beiden Fällen insofern, als diese Offenheit seitens der katalanischen Regionalisten von CiU immer bestand, bei den etablierten flämischen Parteien sich hingegen erst seit den 1970er Jahren – also während des institutionellen Reformprozesses – nach und nach entwickelte.

Bezüglich einer möglichen Eindämmung des Konflikts im Zuge der föderalen Arrangements ist also zu differenzieren. Zurückgegangen ist in der Tat in allen drei untersuchten Fällen die Intensität der Konfliktaustragung. Die Auseinandersetzung hat sich sozusagen weitgehend von der Straße in die Arena der Parlamente und intergouvernementalen Verhandlungen verlagert. Andererseits ist die Unterstützung separatistischer Positionen in der Bevölkerung, gemessen an der Wahl entsprechender Parteien, in keinem der untersuchten Fälle zurückgegangen; vielmehr ist sie in zwei der drei (Flandern und Katalonien) sogar angestiegen, hinzu kam dabei jeweils eine Hinwendung bisher nicht dezidiert nationalistischer Parteien zu entsprechenden Positionen.

9.2 Friedliche Lösung, geringeres Übel oder Austreibung des Teufels mit Beelzebub?

Die jeweils eingeräumte politische Autonomie vermag Nationalisten wie Regionalisten offenbar nicht zu befriedigen. Dennoch kommt den dargestellten institutionellen Reformen ein unzweifelhaftes Verdienst zu: die Rückführung der Konfliktaustragung in geregelte Bahnen. Kann man föderalen Arrangements also eine grundsätzlich pazifizierende Wirkung auf die Art und Weise der Konfliktaustragung attestieren, so gilt dies offenkundig nicht für den Konflikt als solchen, manifestiert u.a. in der Unterstützung separatistischer Positionen.

Lässt sich aus dieser Feststellung schließen, dass föderale Arrangements den Separatismus nicht Eindämmen, sondern sogar noch verstärken? Tatsächlich ist in Katalonien und in Flandern erkennbar, dass mit der Dezentralisierung bzw. Föderalisierung und insbesondere der Übertragung der Bildungs- und Kulturpolitik in regionale Hände die jeweilige regionale Identität zulasten der gesamtstaatlichen auf Dauer an Bedeutung gewonnen hat. Das muss zwar nicht zwingend einen Anstieg separatistischer Einstellungen zur Folge haben, begünstigt diesen aber. Auffällig ist, dass dieser Effekt sich nur in den beiden Fällen beobachten lässt, in denen die Regionalnation ein tendenziell bekenntnisorientiertes Nationalitätsverständnis pflegt, nicht aber im baskischen Fall, in dem sich die Regionalnation klar abstammungsorientiert definiert. Dieser Befund deutet auf einen möglichen Zusammenhang von bekenntnisorientiertem Nationalitätsverständnis und der Verstärkung der regionalnationalen Identität unter den Bedingungen föderaler Arrangements hin.

Einen besonderen Fall hinsichtlich der Entwicklung der regionalnationalen Identität stellt der flämische Konflikt dar: Anders als in den beiden spanischen Fällen bestand dieser nicht von Anfang an aus einer substaatlichen „Nation“ mit klar abgegrenztem beanspruchten Territorium. Vielmehr entwickelte sich die Vorstellung einer flämischen Nation und daraus dann das Streben nach Selbständigkeit erst im Laufe des Konflikts. Dessen Territorialisierung und damit Nationalisierung ging aber vor allem einher mit der Sprachgesetzgebung im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts, die konsequent auf das Prinzip der „territorialen Einsprachigkeit“ setzte, was die Entfremdung zwischen den Landesteilen noch verstärkte und die Konzeptualisierung unterschiedlicher Nationen erst ermöglichte. Somit war die Territorialisierung und Nationalisierung des Konflikts auch in Belgien nicht Folge, sondern Voraussetzung von Dezentralisierung und Föderalisierung.

Im Übrigen kann gerade die schrittweise erfolgende Schaffung autonomer Institutionen auch dazu geeignet sein, die Sorge vor den negativen Auswirkungen einer staatlichen Trennung zu reduzieren: Wenn autonome Institutionen zufriedenstellende politische Entscheidungen produzieren, warum sollte das nicht in einem unabhängigen Staat auch der Fall sein? Eine weitere Variable, die als Erklärung für den gestiegenen Stimmanteil separatistischer Parteien in Flandern und Katalonien seit den 1990er Jahren in Frage kommt, ist allerdings die europäische Integration, die durch die „Vertiefung“ seit dem Maastrichter Vertrag von 1992 deutlich an Bedeutung gewonnen hat. Der bereits benannte Effekt, dass die Einbindung in eine supranationale Organisation ebenfalls geeignet ist, die Sorgen vor negativen Auswirkungen einer Separation zu mindern, kommt damit deutlicher zum Tragen, zumal die katalanischen und größtenteils auch die flämischen Nationalisten explizit einen unabhängigen Staat innerhalb der Europäischen Union propagieren.

Nimmt man nun die von den nationalistischen Bewegungen ausgehende Bedrohung für die Integrität der Gesamtstaaten in den Blick, lassen sich erhebliche Unterschiede feststellen. Am stärksten scheint diese im Baskenland zu sein, wo nicht nur separatistische Parteien die Unterstützung der Bevölkerungsmehrheit genießen, sondern von diesen getragene Regierungen mehrfach Versuche unternahmen, die bestehenden Bindungen zu Spanien zu lösen. Dass diese nicht fruchteten, ist vor allem der Tatsache geschadet, dass die gemäßigte Mehrheit unter den Nationalisten vor offenem Rechtsbruch und letztlich dem Risiko einer gewaltsamen Intervention des Zentralstaates und deren unabsehbaren Folgen zurückschreute. Hingegen genießt in Katalonien der Separatismus bislang noch immer nur in einer, wenn auch zuletzt gewachsenen, Minderheit der Bevölkerung Unterstützung. Die stärkste Partei laviert zwischen Nationalismus und Regionalismus und strebt zunächst nach einer erweiterten Eigenständigkeit innerhalb des spanischen Staates und sucht diese auf dem Weg politischer Verhandlungen und Kompromisse zu erzielen, offene Konfrontation ist ihr eher fremd. Auch in Flandern sind offen separatistische Kräfte bislang in der Minderheit, doch wirkt das Szenario einer staatlichen Trennung dort realistischer als im katalanischen Fall, da auch die übrigen Parteien sich diese Option schon als Drohgeste zumindest implizit offenhalten und vor allem keine innerflämische Gegenbewegung explizit antiseparatistischer Parteien erkennbar ist. Hinzu kommt die häufiger werdende Blockade der gesamtstaatlichen Institutionen durch den Konflikt zwischen den Sprachgruppen, so dass hier ein zusätzlicher Lösungsdruck besteht, der irgendwann auf eine staatliche Trennung hinauslaufen könnte.

Wie lassen sich diese Unterschiede erklären? Ein Ansatz, der in einem höheren Maß an Autonomie ein stärkeres Akkommodierungspotenzial für den territorialen Konflikt sieht, ist empirisch offensichtlich nicht tragfähig. Wäre eine umfangreiche Autonomie ein besseres Gegenmittel gegen Separatismus als eine weniger weit reichende, so müsste die separatistische Bedrohung in Katalonien, das unter den hier untersuchten Fällen das geringste Maß an Eigenständigkeit aufweist, am höchsten sein. Gerade dort ist sie jedoch, wie aufgezeigt, am geringsten, deutlich höher hingegen in Flandern und dem Baskenland, die beide über ein außerordentlich hohes Maß an Autonomie verfügen.

Auch die meisten Kontextvariablen bieten für diese Unterschiede keinen hinreichenden Erklärungsansatz, so dass diese nur in den ideologischen Grundlagen der nationalistischen Bewegungen gesucht werden kann. Gerade der Vergleich der beiden spanischen Fälle macht dies in der Tat deutlich: Während der katalanische Nationalismus, der häufig eher in Richtung eines Regionalismus tendiert, meist auf einen Ausgleich mit dem spanischen Zentrum bedacht war und vor allem kulturelle und ökonomische Interessen verfolgte, definiert sich sein baskisches Gegenstück gerade durch eine radikale Ablehnung dieses Zentrums, mit dem ein Ausgleich schon aus Prinzip nicht möglich war. Die heutige Konfliktausprägung ist geradezu ein Spiegelbild dieser ideologischen Grundlagen: friedlich ausgehandelte Autonomie mit geringer Separationswahrscheinlichkeit in Katalonien, gewaltsame Auseinandersetzungen und unvermindert verfolgte Separationsbestrebungen im Baskenland. Auch der flämische Nationalismus, der sich erst im 20. Jahrhundert zu einem solchen entwickelte, definiert sich in zunehmend stärkerem Maße durch eine Ablehnung des belgischen Zentrums, wobei diese insofern pragmatischer und weniger grundsätzlich als im baskischen Fall ist, als Belgien nicht als feindliche „Besatzungsmacht“ angesehen wird, sondern als schlichtweg überflüssiges, den Interessen Flanderns abträgliches künstliches Gebilde. Den Zusammenhang zwischen ideologischer Haltung des Nationalismus zum Zentrum und Separationswahrscheinlichkeit verdeutlicht *Tabelle 9-3*.

Tabelle 9-3: Ideologische Grundlagen des Nationalismus und Separationswahrscheinlichkeit

	Katalonien	Flandern	Baskenland
Haltung des Nationalismus zum Zentrum	Suche nach Ausgleich	Ablehnung aus pragmatischen Motiven	Prinzipielle Ablehnung
Wahrscheinlichkeit einer Separation	Niedrig	Mittel	Vergleichsweise hoch

Quelle: Eigene Darstellung.

Wenn nun aber die ideologischen Grundlagen des Nationalismus als entscheidende Variable für die Wahrscheinlichkeit einer Separation auszumachen sind, so folgt daraus, dass diese einer Beeinflussung durch institutionelle Reformen, insbesondere föderale Arrangements, weitestgehend entzogen sind. Politische Autonomie stellt somit kein wirksames Mittel gegen Separationsbestrebungen dar. Sie kann lediglich, wie aufgezeigt, eine Rückführung des Konflikts in geregelte, institutionalisierte Bahnen und damit eine Reduzierung der negativen Begleiterscheinungen bewirken. Der Preis dafür besteht aber darin, die nach Separation strebende substaatliche Nation mit den Institutionen und Ressourcen auszustatten, die auch die Schaffung eines unabhängigen Staates möglich machen. Das Beispiel der Föderalstaaten im früheren kommunistischen Block hat gezeigt, dass dies kein Problem ist, solange die vom Zentrum ausgehenden einigenden Kräfte ausreichend stark sind. Fallen diese jedoch weg, so ist der Weg zur Separation durch das getroffene föderale Arrangement bereits vorgezeichnet. Im Ostblock bestand das einigende „Band“ des Zentrums in der ideologischen Klammer des Kommunismus und der Herrschaft der Einheitspartei.

Dies ist in den hier untersuchten Fällen nicht gegeben und damit auch nicht die Gefahr eines plötzlichen Wegfalls des einigenden „Bandes“ wie in der Sowjetunion, Jugoslawien und der Tschechoslowakei. Doch eines solchen „Bandes“, in welcher Form auch immer, bedarf es auch hier. Während in Spanien das Zentrum immer noch ausreichend stark scheint, eine ideologische und kulturelle Gegenkraft zu den peripheren Separationsbestrebungen zu bieten, muss dies in Belgien bezweifelt werden. Gegen eine Auflösung dieses Staates spricht weniger ein auf das Zentrum bezogenes einigendes „Band“ als vielmehr die Tatsache, dass die Föderalisierung hier keinen eindeutigen Separationsweg vorgezeichnet

hat: Die komplexen Bevölkerungsverhältnisse und institutionellen Regelungen im Großraum Brüssel stellen ein weit größeres Hindernis für eine staatliche Trennung dar als die schwache Identifikation der Bevölkerung beiderseits der Sprachgrenze mit Belgien.

Im Ergebnis lässt sich zusammenfassend festhalten, dass föderale Arrangements durchaus geeignet sind, die Austragung eines virulenten ethnisch-nationalen Konfliktes „von der Straße in die Parlamente“ zu verlagern und auch eine gewaltsame Austragung erheblich zu reduzieren. Nicht geeignet sind sie aber zur Reduzierung des Strebens nach Separation: Akteure, die eine staatliche Unabhängigkeit wollen, geben sich nur mit dieser zufrieden, nicht aber mit Autonomie innerhalb des bestehenden Staates. Zudem trägt offenbar eine vertiefte supranationale Einbindung tatsächlich dazu bei, dass die Sorgen vor den Kosten einer Separation zurückgehen und so der Wunsch nach Unabhängigkeit noch breitere Unterstützung erhält. Wenn das Nationalitätsverständnis der Regionalnation eher bekenntnis- als abstammungsorientiert ist, kommt hinzu, dass föderale Arrangements die regionale Identität zulasten der gesamtstaatlichen fördern und so dem Separatismus weiteren Nährboden liefern.

Sprechen diese Befunde nun gegen das Eingehen föderaler Arrangements in ethnisch-nationalen Konflikten? Immerhin gehört es inzwischen wohl zum *common sense* westlicher Demokratien, dass kulturell eigenständige Regionen zumindest in Fragen der Bildungs- und Kulturpolitik eine gewisse Eigenständigkeit genießen sollen. Zudem ist erneut auf die unleugbaren Erfolge der föderalen Arrangements bei der Kanalisierung der Konfliktaustragung zu verweisen. In allen drei hier untersuchten Fällen wurden die Konflikte zu Beginn des Dezentralisierungsprozesses weitgehend „auf der Straße“ ausgetragen. Letztlich war die Einleitung der Dezentralisierungsprozesse wohl alternativlos; ein Festhalten am unitarisch-zentralisierten Staatsmodell hätte die betreffenden Staaten vor enorme Legitimitätsprobleme und möglicherweise erst Recht an den Rand des Zusammenbruchs geführt. Trügerisch war allerdings die Hoffnung, durch Dezentralisierung ließe sich der Konflikt lösen und das Streben nach Sezession zurückdrängen.

Literatur

- Abromeit, Heidrun* 1992: Der verkappte Einheitsstaat, Opladen: Leske + Budrich.
- Amoretti, Ugo M.* 2004: Introduction: Federalism and Territorial Cleavages, in: Amoretti, Ugo M./Bermeo, Nancy (Hg.): Federalism and Territorial Cleavages, Baltimore/London: John Hopkins University Press, 1–23.
- Anderson, Benedict* 1996: Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Asociación Víctimas del Terrorsimo* 2009: Víctimas del Terrorismo, <http://www.avt.org/victimasdelterrorismo.php>.
- Bächtiger, André/Steiner, Jürg* 2004: Switzerland: Territorial Cleavage Management as Paragon and Paradox, in: Amoretti, Ugo M./Bermeo, Nancy (Hg.): Federalism and Territorial Cleavages, Baltimore/London: John Hopkins University Press, 27–54.
- Barrios, Harald* 2000: Spanien – Politische Dezentralisierung als flexibles Verhandlungssystem, in: Jahrbuch des Föderalismus, 1, 308–320.
- Bayernpartei* 2007: Grundsatzprogramm. Verabschiedet am 14. Oktober 2007 auf dem Landesparteitag in Deggendorf, online unter http://landesverband.bayernpartei.de/?page_id=24.
- Belgique Portail fédéral* 2007: Élections fédérales 2007. Chambre, http://elections2007.belgium.be/fr/cha/results/results_start.html.
- Benz, Arthur* 2002: Themen, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Föderalismusforschung, in: Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (Hg.): Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag (= PVS-Sonderheft 32/2001), 9–50.
- Beramendi, Pablo/Máiz, Ramón* 2004: Spain: Unfulfilled Federalism (1978–1996), in: Amoretti, Ugo M./Bermeo, Nancy (Hg.): Federalism and Territorial Cleavages, Baltimore/London: John Hopkins University Press, 123–154.
- Berge, Frank/Grasse, Alexander* 2003: Belgien – Zerfall oder föderales Zukunftsmodell? Der flämisch-wallonische Konflikt und die Deutschsprachige Gemeinschaft, Opladen: Leske + Budrich.
- Bernecker, Walther L./Pietschmann, Horst* 2005: Geschichte Spaniens. Von der frühen Neuzeit bis zur Gegenwart, 4. Aufl., Stuttgart: Kohlhammer.
- Beyme, Klaus von* 1964: Der Föderalismus in der Sowjetunion. Der Föderalismus als Verfassungsproblem im totalitären Staat, Heidelberg: Quelle & Meyer.
- Beyme, Klaus von* 2001: Russland zwischen Anarchie und Autokratie, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

- Beyme, Klaus von* 2007: Föderalismus und regionales Bewusstsein. Ein internationaler Vergleich, München: C.H. Beck.
- Billiet, Jaak/Maddens, Bart/Frogner, André Paul* 2006: Does Belgium (Still) Exist? Differences in Political Culture between Flemings and Walloons, in: *West European Politics*, 29/5, 912–932.
- Blanke, Hermann-Josef* 1991: Föderalismus und Integrationsgewalt. Die Bundesrepublik Deutschland, Spanien, Italien und Belgien als dezentralisierte Staaten in der EG, Berlin: Duncker & Humblot.
- Bogdanor, Vernon* 2001: *Devolution in the United Kingdom*, 2. Aufl., Oxford u.a.: Oxford University Press.
- Boldt, Hans* 2003: Die Wiederaufnahme der deutschen föderativen Tradition im Parlamentarischen Rat 1948/49, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 1/4, 505–526.
- Börzel, Tanja A.* 2002: *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge u.a.: Cambridge University Press.
- Bouveroux, Jos* 1998: Nationalism in Present-Day Flanders, in: Deprez, Kas/Vos, Louis (Hg.): *Nationalism in Belgium. Shifting Identities, 1780–1995*, Basingstoke u.a.: Macmillan/St. Martin's, 209–218.
- Braun, Dietmar* 2002: Hat die vergleichende Föderalismusforschung eine Zukunft?, in: *Jahrbuch des Föderalismus*, 3, 97–116.
- Broué, Pierre/Témime, Émile* 1968: *Revolution und Krieg in Spanien. Geschichte des spanischen Bürgerkrieges*, übers. v. A.R.L. Gurland, 2 Bde., Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Brubaker, Rogers* 1996: *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge u.a.: Cambridge University Press.
- Brubaker, Rogers/Loveman, Mara/Stamatov, Peter* 2004: Ethnicity as Cognition, in: *Theory and Society*, 33/1, 31–64.
- Bunce, Valerie* 1999: *Subversive Institutions. The Design and the Destruction of Socialism and the State*, Cambridge u.a.: Cambridge University Press.
- Bunce, Valerie* 2004: Federalism, Nationalism, and Secession: The Communist and Post-communist Experience, in: Amoretti, Ugo M./Bermeo, Nancy (Hg.): *Federalism and Territorial Cleavages*, Baltimore/London: John Hopkins University Press, 417–440.
- Casenoves Ferrer, Raquel/Sankoff, David* 2004: The Valencian Revival: Why Usage Lags behind Competence, in: *Language in Society*, 33/1, 1–31.
- Crameri, Kathryn* 2008: *Catalonia. National Identity and Cultural Policy, 1980–2003*, Cardiff: University of Wales Press.

- Conversi, Daniele* 1997: *The Basques, the Catalans and Spain. Alternative Routes to Nationalist Mobilisation*, London: Hurst & Co.
- Czada, Roland* 2004: Institutionen/Institutionentheoretische Ansätze, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*, Bd. 1, 2. Aufl., München: C.H. Beck, 363–368.
- Clauss, Jan U./Baumann, Franz* 1980: Die Regionalisierung Belgiens – Arithmetik eines „Sprachenstreites“, in: Gerdes, Dirk (Hg.): *Aufstand der Provinz. Regionalismus in Westeuropa*, Frankfurt a.M./New York: Campus, 84–106.
- D’Atena, Antonio* 2003: Die Verfassungsreform des italienischen Regionalismus, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 51 n.F., 531–552.
- Delforge, Paul* 2005: Ein Jahrhundert Wallonische Bewegung (1880–1980). Ein Überblick, in: Koll, Johannes (Hg.): *Nationale Bewegungen in Belgien. Ein historischer Überblick*, Münster u.a.: Waxmann, 109–133.
- Deprez, Kas* 1998: The Language of the Flemings, in: Deprez, Kas/Vos, Louis (Hg.): *Nationalism in Belgium. Shifting Identities, 1780–1995*, Basingstoke u.a.: Macmillan/St. Martin’s, 96–109.
- Deprez, Kas/Vos, Louis* (Hg.) 1998: *Nationalism in Belgium. Shifting Identities, 1780–1995*, Basingstoke u.a.: Macmillan/St. Martin’s.
- Deschouwer, Kris* 2000: Belgien – Ein Föderalstaat auf der Suche nach Stabilität, in: *Jahrbuch des Föderalismus*, 1, 97–119.
- Destatte, Philippe* 1998: Present-Day Wallonia. The Search for an Identity without Nationalist Mania, in: Deprez, Kas/Vos, Louis (Hg.): *Nationalism in Belgium. Shifting Identities, 1780–1995*, Basingstoke u.a.: Macmillan/St. Martin’s, 219–228.
- De Wever, Bruno* 2005: Die Flämische Bewegung. Geschichte und Geschichtsschreibung, in: Koll, Johannes (Hg.): *Nationale Bewegungen in Belgien. Ein historischer Überblick*, Münster u.a.: Waxmann, 73–107.
- De Winter, Lieven/Swyngedouw, Marc/Dumont, Patrick* 2006: Party System(s) and Electoral Behaviour in Belgium: From Stability to Balkanisation, in: *West European Politics*, 29/5, 933–956.
- Díez Medrano, Juan* 1995: *Divided Nations. Class, Politics, and Nationalism in the Basque Country and Catalonia*, Ithaca, NY/London: Cornell University Press.
- Duchacek, Ivo D.* 1970: *Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics*, New York u.a.: Holt, Rinehart and Winston.
- Elazar, Daniel J.* 1993: International and Comparative Federalism, in: *PS: Political Science and Politics*, 26/2, 190–195.
- Elgie, Robert* 2003: *Political Institutions in Contemporary France*, Oxford u.a.: Oxford University Press.

- Erbe, Michael* 1993: Belgien, Niederlande, Luxemburg: Geschichte des niederländischen Raumes, Stuttgart u.a.: Kohlhammer.
- Euromoney* 2006: World's Largest Banks – Global bank Rankings 2006: Top 50 by Shareholder Equity, <http://www.euromoney.com/Popups/PopUpArticle.aspx?ArticleID=1533691>.
- Eurostat* 2008: Beschäftigung nach Wirtschaftszweigen auf NUTS-Ebene 1 und 2 (1000), Last Update 11.09.2008, Zugang über http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136162,0_45572076&_dad=portal&_schema=PORTAL.
- Eusko Jaurlaritza/Gobierno Vasco* 2003: Propuesta de Estatuto Político para la Comunidad de Euskadi, Vitoria-Gasteiz.
- Eusko Jaurlaritza/Gobierno Vasco* 2009: Archivo de Resultados Electorales, <http://www9.euskadi.net/q93TodoWar/q93Desplegar.jsp>.
- Eusko Jaurlaritza/Gobierno Vasco* 2011: Euskadiko Udal Hauteskundeak 2011ko maiatzaren 22a. Hauteskunde behin behineko emaitzen txostena/Elecciones Municipales en Euskadi 22 de mayo de 2011. Informe de resultados provisionales, http://www.euskadi.net/elecinf/elec_actuales/mun_jjgg/provisionales/pdf/informediadespuesmun11.pdf
- Everding, Ulrich* 1980: Nordirland: Zwischen „Religionskrieg“ und regionaler Emanzipation, in: Gerdes, Dirk (Hg.): Aufstand der Provinz. Regionalismus in Westeuropa, Frankfurt a.M./New York: Campus, 214–234.
- Fallend, Franz* 2000: Der österreichische Bundesrat, in: Riescher, Gisela/Ruß, Sabine/Haas, Christoph M. (Hg.): Zweite Kammern, München/Wien: Oldenbourg, 97–113.
- Filippov, Mikhail/Ordeshook, Peter C./Shvetsova, Olga* 2004: Designing Federalism. A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions, Cambridge u.a.: Cambridge University Press.
- Generalitat de Catalunya* 2011: Dades electorals de totes les convocatòries, <http://www.gencat.cat/governacio-ap/eleccions/index.htm>.
- Gerdes, Dirk* (Hg.) 1980a: Aufstand der Provinz. Regionalismus in Westeuropa, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Gerdes, Dirk* 1980b: Ethnizität oder Regionalismus? – Zur Territorialisierung sozialer und sektoraler Konflikte in Frankreich, in: Gerdes, Dirk (Hg.): Aufstand der Provinz. Regionalismus in Westeuropa, Frankfurt a.M./New York: Campus, 138–166.
- Gerdes, Dirk* 1980c: Regionalismus – Protestbewegungen auf „Heimatsuche“?, in: Gerdes, Dirk (Hg.): Aufstand der Provinz. Regionalismus in Westeuropa, Frankfurt a.M./New York: Campus, 9–24.

- Gevers, Lieve* 1998: The Catholic Church and the Flemish Movement, in: Deprez, Kas/Vos, Louis (Hg.): Nationalism in Belgium. Shifting Identities, 1780–1995, Basingstoke u.a.: Macmillan/St. Martin's, 110–118.
- Guibernau, Montserrat* 2004: Catalan Nationalism. Francoism, Transition and Democracy, London/New York: Routledge.
- González Encinar, José Juan* 1992: Ein asymmetrischer Bundesstaat, in: Nohlen, Dieter/González Encinar, José Juan (Hg.): Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien, Opladen: Leske + Budrich, 217–230.
- Govaert, Serge* 1998: A Brussels Identity? A Speculative Interpretation, in: Deprez, Kas/Vos, Louis (Hg.): Nationalism in Belgium. Shifting Identities, 1780–1995, Basingstoke u.a.: Macmillan/St. Martin's, 229–239.
- Grasse, Alexander* 2000: Italiens langer Weg in den Regionalstaat. Die Entstehung einer Staatsform im Spannungsfeld von Zentralismus und Föderalismus, Opladen: Leske + Budrich.
- Greer, Scott L.* 2007: Nationalism and Self-Government. The Politics of Autonomy in Scotland and Catalonia, Albany: State University of New York Press.
- Grimm, Dieter* 2003: Die Verfassung im Prozess der Entstaatlichung, in: Allmendinger, Jutta (Hg.): Entstaatlichung und soziale Sicherheit, Opladen: Leske + Budrich, 71–93.
- Grotz, Florian* 2007a: Europäisierung und nationale Staatsorganisation. Institutionenpolitik in föderalen und unitarischen EU-Staaten, Baden-Baden: Nomos.
- Grotz, Florian* 2007b: Staatsorganisation, in: Nohlen, Dieter/Grotz, Florian (Hg.): Kleines Lexikon der Politik, München: C.H. Beck, 542–545.
- Gurr, Ted Robert* 1994: Peoples Against States: Ethnopolitical Conflict and the Changing World System, in: International Studies Quarterly, 38/3, 347–377.
- Hargreaves, John* 2000: Freedom for Catalonia? Catalan Nationalism, Spanish Identity and the Barcelona Olympic Games, Cambridge u.a.: Cambridge University Press.
- Hechter, Michael* 2000: Containing Nationalism, Oxford u.a.: Oxford University Press.
- Hecking, Claus* 2006: Das Parteiensystem Belgiens, in: Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard/Haas, Melanie (Hg.): Die Parteiensysteme Westeuropas, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 41–66.
- Hensel, Albert* 1922: Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung, Berlin: Otto Liebmann.
- Herzog, Roman* 1980: Kommentar zu Art. 20 GG, in: Maunz-Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, München: C.H. Beck.

- Hesse, Joachim Jens* 2007: Vom Werden Europas. Der Europäische Verfassungsvertrag: Konventsarbeit, politische Konsensbildung, materielles Ergebnis, Berlin: De Gruyter.
- Hesse, Joachim Jens/Benz, Arthur* 1990: Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionspolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden: Nomos.
- Hesse, Joachim Jens/Wright, Vincent* (Hg.) 1996: Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems, Oxford u.a.: Oxford University Press.
- Hooghe, Lisbet* 2003: Belgium. From Regionalism to Federalism, in: Coakley, John (Hg.): The Territorial Management of Ethnic Conflict, 2. Aufl., London/Portland, OR: Frank Cass, 73–98.
- Hooghe, Lisbet* 2004: Belgium: Hollowing the Center, in: Amoretti, Ugo M./Bermeo, Nancy (Hg.): Federalism and Territorial Cleavages, Baltimore/London: John Hopkins University Press, 55–92.
- Höpflinger, François* 1980: Der Schweizer Jura – Erfolg und Folgen einer regionalistischen Autonomiebewegung, in: Gerdes, Dirk (Hg.): Aufstand der Provinz. Regionalismus in Westeuropa, Frankfurt a.M./New York: Campus, 49–65.
- Hopkin, Jonathan* 2005: Spain: Proportional Representation with Majoritarian Outcomes, in: Gallagher, Michael/Mitchell, Paul (Hg.): The Politics of Electoral Systems, Oxford u.a.: Oxford University Press, 375–394.
- IBZ* 2009: Élections 7 juin 2009, online unter: <http://elections2009.belgium.be/fr/index.html>.
- Instituto Nacional de Estadística* 2009: Contabilidad Regional de España. Principales Resultados. Serie 1995–2008. Producto Interior Bruto Regional, http://www.ine.es/daco/daco42/cre00/c08m_cre.xls.
- Jauréguiberry, Francis* 2007: Question nationale et mouvements sociaux en Pays Basque, Paris: L'Harmattan.
- Jenniges, Hubert* 1998: Germans, German Belgians, German-Speaking Belgians, in: Deprez, Kas/Vos, Louis (Hg.): Nationalism in Belgium. Shifting Identities, 1780–1995, Basingstoke u.a.: Macmillan/St. Martin's, 240–248.
- Kasper, Michael* 1997: Baskische Geschichte in Grundzügen, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Keating, Michael* 2001: Nations against the State. The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland, 2. Aufl., Basingstoke/New York: Palgrave.

- Kesteloot, Chantal* 1998: The Growth of the Walloon Movement, in: Deprez, Kas/Vos, Louis (Hg.): Nationalism in Belgium. Shifting Identities, 1780–1995, Basingstoke u.a.: Macmillan/St. Martin's, 139–152.
- Knill, Christoph* 2008: Europäische Umweltpolitik: Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag.
- Koll, Johannes* 2003: „Die belgische Nation“. Patriotismus und Nationalbewusstsein in den Südlichen Niederlanden im späten 18. Jahrhundert, Münster u.a.: Waxmann.
- Kromrey, Helmut* 2004: Stichprobe, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, Band 2, 2. Auflage, München: C.H. Beck, 941–943.
- Kymlicka, Will* 1996: Social Unity in a Liberal State, in: Social Philosophy and Policy, 13/1, 105–136.
- Lecours, André* 2007: Basque Nationalism and the Spanish State, Reno/Las Vegas: University of Nevada Press.
- Lejeune, Marc A.* 2004: Introduction au droit et aux institutions de la Belgique fédérale, 4. Aufl., Brüssel: La Chartre.
- León Solís, Fernando* 2003: Negotiating Spain and Catalonia. Competing Narratives of National Identity, Bristol/Portland, OR: Intellect.
- Lepsius, M. Rainer* 1993: Die Teilung Deutschlands und die deutsche Nation, in: ders.: Demokratie in Deutschland. Soziologisch-historische Konstellationsanalysen, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 196–228.
- Lepsius, M. Rainer* 2009: Nation und Nationalismus in Deutschland, in: ders.: Interessen, Ideen und Institutionen, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lijphart, Arend* 1971: Comparative Politics and the Comparative Method, in: The American Political Science Review, 65/3, 682–693.
- Lijphart, Arend* 1975: The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research, in: Comparative Political Studies, 8/2, 158–177.
- Lijphart, Arend* 1999: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-six Countries, New Haven, CT: Yale University Press.
- Linz, Juan J.* 1999: Democracy, Multinationalism and Federalism, in: Merkel, Wolfgang/Busch, Andreas (Hg.): Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 382–401.
- Linz, Juan J./de Miguel, Amando* 1966: Within-Nation Differences and Comparisons: The Eight Spains, in: Merritt, Richard L./Rokkan, Stein (Hg.): Comparing Nations. The Use of Quantitative Data in Cross-National Research, New Haven/London: Yale University Press, 267–319.

- López Castillo, Antonio* 2003: Autonome Gemeinschaften statt Föderalismus? Der Problemfall Spanien, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.): Europäischer Föderalismus im 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos, 65–90.
- Mabille, Xavier* 2000: Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement, 4. Aufl., Brüssel: Editions du CRISP.
- Maddens, Bart/Beerten, Roeland/Billiet, Jaak* 1998: The National Consciousness of the Flemings and the Walloons. An Empirical Investigation, in: Deprez, Kas/Vos, Louis (Hg.): Nationalism in Belgium. Shifting Identities, 1780–1995, Basingstoke u.a.: Macmillan/St. Martin's, 198–208.
- Mansvelt Beck, Jan* 2005: Territory and Terror. Conflicting Nationalisms in the Basque Country, London/New York: Routledge.
- Martiniello, Marco* 1995: The National Question and the Political Construction of Immigrant Ethnic Communities in Belgium, in: Hargreaves, Alec G./Leaman, Jeremy (Hg.): Racism, Ethnicity and Politics in Contemporary Europe, Aldershot/Brookfield, VT: Edward Elgar, 131–144.
- McRoberts, Kenneth* 2001: Catalonia. Nation Building without a State, Oxford u.a.: Oxford University Press.
- McPherson, James M.* 1999: Was Blood Thicker than Water? Ethnic and Civic Nationalism in the American Civil War, in: Proceedings of the American Philosophical Society, 143/1, 102–108.
- Meadwell, Hudson* 1993: The Politics of Nationalism in Quebec, in: World Politics, 45/2, 203–241.
- Mees, Ludger* 2003: Nationalism, Violence and Democracy. The Basque Clash of Identities, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ministerio del Interior* 2009: Resultados electorales (Datenbank), <http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm>.
- Mommsen, Wolfgang J.* 2004: Max Weber und die deutsche Politik 1890–1920, 3. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck.
- Morata, Francesc* 2006: European Integration and the Spanish “State of the Autonomies”, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 4/4, 507–528.
- Morelli, Anne/Schreiber, Jean-Philippe* 1998: Are the Immigrants the Last Belgians?, in: Deprez, Kas/Vos, Louis (Hg.): Nationalism in Belgium. Shifting Identities, 1780–1995, Basingstoke: Macmillan, 249–257.
- Mühlbacher, Georg* 1999: Italien zwischen institutioneller Reform und Föderalismus. Tübingen: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung.
- Münter, Michael* 2005: Verfassungsreform im Einheitsstaat. Die Politik der Dezentralisierung in Großbritannien, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Muro, Diego/Quiroga, Alejandro* 2005: Spanish Nationalism. Ethnic or Civic?, in: *Ethnicities*, 5/1, 9–29.
- Nohlen, Dieter* 2004a: Konkordanzmethode, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*, Band 1, 2. Auflage, München: C.H. Beck, 439.
- Nohlen, Dieter* 2004b: Vergleichende Methode, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*, Band 2, 2. Auflage, München: C.H. Beck, 1042–1052.
- Nohlen, Dieter* 2007: Regionalismus, in: Nohlen, Dieter/Grotz, Florian (Hg.): *Kleines Lexikon der Politik*, 4. Aufl., München: C.H. Beck, 476–477.
- Nohlen, Dieter/Geiselhardt, Edgar* 1980: Konstitutionsbedingungen und Entwicklungstendenzen der Regionalismen in Spanien, in: Gerdes, Dirk (Hg.): *Aufstand der Provinz. Regionalismus in Westeuropa*, Frankfurt a.M./New York: Campus, 107–137.
- Nohlen, Dieter/Hildenbrand, Andreas* 1992: Regionalismus und politische Dezentralisierung in Spanien, in: Nohlen, Dieter/González Encinar, José Juan (Hg.): *Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien*, Opladen: Leske + Budrich, 9–43.
- Nohlen, Dieter/Hildenbrand, Andreas* 2005: *Spanien. Wirtschaft – Gesellschaft – Politik. Ein Studienbuch*, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- N-VA* 2001: Manifest van de Nieuw-Vlaamse Alliantie, 13.10.2001, <http://www.n-va.be/programma/wiewatwaarom/manifest.asp>.
- Oates, Wallace E.* 1972: *Fiscal Federalism*, New York u.a.: Harcourt Brace Jovanovich.
- Parejo Alfonso, Luciano/Betancor Rodríguez, Andrés* 1996: The Spanish Autonomous Communities, in: Hesse, Joachim Jens (Hg.): *Regionen in Europa*, Bd. II: Das regionale Potential, Baden-Baden: Nomos, 175–190.
- Parlamento de Navarra* 2009: Resultados de las elecciones, <http://www.parlamentonavarra.es/castellano/elecciones.asp>.
- Pérez-Agote, Alfonso* 2006: *The Social Roots of Basque Nationalism*, übers. v. Cameron Watson und William A. Douglas, Reno/Las Vegas: University of Nevada Press.
- Platel, Marc* 2004: *Communautaire geschiedenis van België. Van 1830 tot vandaag*, Leuven: Davidsfonds.
- Prat de la Riba, Enrich* 1906: *La Nacionalitat Catalana*, Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya (Faksimile 2007).
- Rau, Johannes* 1999: Dankesrede von Johannes Rau nach der Wahl zum Bundespräsidenten vor der Bundesversammlung, 23.05.1999, online unter <http://www.bundespraesident.de/dokumente/-,2.12097/Rede/dokument.htm>.

- Reinhard, Wolfgang* 2007: Aufstieg und Niedergang des modernen Staates, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 5/1, 8–24.
- Rhodes, R.A.W.* 2001: Unitary State, in: Smelser, Neil J./Baltes, Paul W. (Hg.): International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences, Amsterdam u.a.: Elsevier, 15968–15970.
- Riescher, Gisela* 2007a: Nation, in: Nohlen, Dieter/Grotz, Florian (Hg.): Kleines Lexikon der Politik, 4. Aufl., München: C.H. Beck, 344–345.
- Riescher, Gisela* 2007b: Nationalismus, in: Nohlen, Dieter/Grotz, Florian (Hg.): Kleines Lexikon der Politik, 4. Aufl., München: C.H. Beck, 345.
- Riker, William H.* 1964: Federalism. Origin, Operation, Significance, Boston/Toronto: Little, Brown and Company.
- Riker, William H.* 1996: European Federalism. The Lessons of Past Experience, in: Hesse, Joachim Jens/Wright, Vincent (Hg.): Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems, Oxford: Oxford University Press, 9–24.
- Rodden, Jonathan A.* 2006: Federalism, in: Weingast, Barry R./Wittman, Donald A. (Hg.): The Oxford Handbook of Political Economy, Oxford u.a.: Oxford University Press, 357–370.
- Roeder, Philip G.* 1991: Soviet Federalism and Ethnic Mobilization, in: World Politics, 43/2, 196–232.
- Rokkan, Stein* 1999: State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan, hg. von Flora, Peter/Kuhnle, Stein/Urwin, Derek, Oxford u.a.: Oxford University Press.
- Saey, Pieter/Kesteloot, Christian/Vandermotten, Christian* 1998: Unequal Economic Development at the Origin of the Federalization Process, in: Deprez, Kas/Vos, Louis (Hg.): Nationalism in Belgium. Shifting Identities, 1780–1995, Basingstoke u.a.: Macmillan/St. Martin's, 165–176.
- Schmidt, Vivien A.* 1990: Democratizing France. The Political and Administrative History of Decentralization, Cambridge u.a.: Cambridge University Press.
- Schneekener, Ulrich* 2004: Ethnie/Ethnische Konflikte, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, 2. Aufl., Bd. 1, München: C.H. Beck, 206.
- Schulze, Hagen* 1994: Staat und Nation in der europäischen Geschichte. München: C.H. Beck.
- Schultze, Rainer-Olaf* 1998a: Bundesstaat, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf/Schüttemeyer, Suzanne S. (Hg.): Politische Begriffe, Lexikon der Politik, Bd. 7, München: C.H. Beck, 87–88.

- Schultze, Rainer-Olaf* 1998b: Einheitsstaat, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf/Schüttemeyer, Suzanne S. (Hg.): Politische Begriffe, Lexikon der Politik, Bd. 7, München: C.H. Beck, 138–139.
- Service Public Fédéral Belge* 2010: Elections 2010 – Chambre. http://elections2010.belgium.be/fr/cha/results/results_start.html
- Shulman, Stephen* 2002: Challenging the Civic/Ethnic and West/East Dichotomies in the Study of Nationalism, in: Comparative Political Studies, 35/5, 554–585.
- Simeon, Richard* 2004: Canada: Federalism, Language, and Regional Conflict, in: Amoretti, Ugo M./Bermeo, Nancy (Hg.): Federalism and Territorial Cleavages, Baltimore/London: John Hopkins University Press, 93–122.
- Starck, Christian* 2007: Die europäischen Institutionen und die Nationalstaaten: die Rechtskultur im Bau Europas, in: Pitschas, Rainer/Uhle, Arnd (Hg.): Wege gelebter Verfassung in Recht und Politik. Festschrift für Rupert Scholz zum 70. Geburtstag, Berlin: Duncker & Humblot, 179–188.
- Stern, Klaus* 1984: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl., München: C.H. Beck.
- Streeck, Wolfgang* 1999: Korporatismus in Deutschland. Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union, Frankfurt/M. u.a.: Campus.
- Sturm, Roland* 2002: Devolutions- und Verfassungsreformprozesse in Großbritannien, in: Margedant, Udo (Hg.): Föderalismusreform: Föderalismus in Europa II, Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 48–63.
- Suberu, Rotimi T.* 2004: Nigeria. Dilemmas of Federalism, in: Amoretti, Ugo M./Bermeo, N. (Hg.): Federalism and Territorial Cleavages, Baltimore/London: John Hopkins University Press, 327–354.
- Swenden, Wilfried* 2006: Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis, Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan.
- Swenden, Wilfried/Jans, Maarten Theo* 1996: “Will It stay or Will It Go?” Federalism and the Sustainability of Belgium, in: West European Politics, 29/5, 877–894.
- Sydow, Gernot* 2004: Der geplante *Supreme Court* für das Vereinigte Königreich im Spiegel der britischen Verfassungsreformen, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 64/1, 65–94.
- Thibaut, Bernhard* 1998: Dezentralisierung, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf/Schüttemeyer, Suzanne S. (Hg.): Politische Begriffe, Lexikon der Politik, Bd. 7, München: C.H. Beck, 121.
- Thorlakson, Lori* 2003: Comparing Federal Institutions: Power and Representation in Six Federations, in: West European Politics, 26/2, 1–22.

- Uterwedde, Henrik* 2000: Frankreichs gezähmter Jakobinismus: Regionen im zentralisierten Staat, in: *Jahrbuch des Föderalismus*, 1, 158–175.
- Vlaams Belang* 2009: Het programma van het Vlaams Belang, online unter: <http://www.vlaamsbelang.org/21/>.
- Vos, Louis* 1998: The Flemish National Question, in: Deprez, Kas/Vos, Louis (Hg.): *Nationalism in Belgium. Shifting Identities, 1780–1995*, Basingstoke: Macmillan, 83–95.
- Waldmann, Peter* 1989: *Ethnischer Radikalismus. Ursachen und Folgen gewaltsamer Minderheitenkonflikte am Beispiel des Baskenlandes, Nordirlands und Quebecs*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Waldmann, Peter* 1990: *Militanter Nationalismus im Baskenland*, Frankfurt a.M.: Vervuert.
- Watson, Cameron J.* 2007: *Basque Nationalism and Political Violence: The Ideological and Intellectual Origins of ETA*, Reno: Center for Basque Studies, University of Nevada.
- Weltbank* 2009: *World Development Indicators Online*.
- Wendland, Kirsten* 1998: *Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat? Entstehung und Entwicklung der Autonomen Gemeinschaften*, Baden-Baden: Nomos.
- Wiedmann, Thomas* 1996: *Idee und Gestalt der Region in Europa. Rechtsvergleichende Untersuchung zu Unitarismus und Föderalismus, unter besonderer Berücksichtigung des Vereinigten Königreichs, Frankreichs, Spaniens und Deutschlands*, Baden-Baden: Nomos.
- Wilson, Frank L.* 2002: The Study of Political Institutions, in: Wiarda, Howard J. (Hg.): *New Directions in Comparative Politics*, 3. Aufl., Boulder, CO/Oxford: Westview, 189–210.
- Ziblatt, Daniel F.* 2006: *Structuring the State. The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism*, Princeton u.a.: Princeton University Press.

Anhang

Zusammenfassung

Im Verlauf des 20. Jahrhunderts sind in einer Reihe westlich-demokratischer Staaten territoriale Konflikte virulent geworden, die auf ethnisch-kulturelle bzw. nationale Spaltungslinien in den Gesellschaften zurückgehen; exemplarisch hierfür stehen die Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Sprachgruppen in Belgien, die Unabhängigkeitsbewegungen in mehreren Regionen Spaniens oder auch die Separationsbestrebungen der kanadischen Provinz Quebec. Demokratische Staaten haben in den vergangenen Jahrzehnten zumeist versucht, auf derartige Konflikte mit institutionellen Reformen zu reagieren, die auf föderalen Arrangements basierten, also eine begrenzte Form politischer Autonomie für die betroffenen Gebiete vorsahen. Dass derartige Maßnahmen geeignet sind, die genannten Konflikte wenn nicht zu lösen, so doch zumindest einzudämmen, wurde nicht nur im politischen, sondern auch im wissenschaftlichen Diskurs zumeist vorausgesetzt, aber kaum je empirisch-vergleichend überprüft.

Die vorliegende Studie setzt hier an und stellt diese Grundannahme territorialer Institutionenpolitik in Frage. Ausgegangen wird dabei zunächst von den Erkenntnissen der sozialwissenschaftlichen Nationalismusforschung, denen zufolge Nationen und Ethnien keine primordial-unveränderlichen Einheiten, sondern als sozial konstruierte Kollektividentitäten prinzipiell wandelbar sind. Zudem hat die Forschung zum Zerfall der einstigen kommunistischen Föderalstaaten (UdSSR, Jugoslawien, Tschechoslowakei) zeigen können, dass föderale Strukturen, deren Einheiten durch nationale Zuschreibungen definiert sind, durchaus dazu beitragen können, die entsprechenden nationalen Identitäten in der Bevölkerung und daraus abgeleitete politische Programme noch zu verstärken. Übertragen auf die genannten Konflikte in westlichen Demokratien hieße das, dass die Politik der föderalen Arrangements diese nicht eindämmen bzw. lösen, sondern vielmehr zusätzlich anfachen würde.

Empirisch werden nach der Differenzmethode drei Konfliktfälle qualitativ-vergleichend analysiert: die Auseinandersetzungen in den spanischen Regionen Baskenland und Katalonien (als jeweils eigenständige Fälle) sowie der eingangs benannte belgische Konflikt unter der Perspektive des immer deutlicher zutage tretenden flämischen Strebens nach Separation. Die Untersuchung konzentriert sich dabei auf die Auswirkungen der seit den 1960er bzw. 1970er Jahren betriebenen Institutionenpolitik der föderalen Arrangements auf den entsprechenden Konflikt, insbesondere dessen Intensität und Austragungsformen. Die drei Fälle bieten vergleichsweise homogene Kontexte, vor allem eine traditionell unitarische, am französischen Vorbild ausgerichtete Staatsorganisation sowie eine deutliche Kongruenz national-kultureller und sozio-ökonomischer *cleavages*. Hingegen ist die Ausgestaltung der föderalen Arrangements, insbesondere die Reichweite der Autonomie – mithin die unabhängige Variable – zwischen den Fällen (auch zwischen den zwei „spanischen“ Fällen) deutlich unterschiedlich ausgeprägt.

Im Ergebnis zeigt sich, dass weder eine positive noch eine negative Korrelation zwischen Reichweite der Autonomie und der Konfliktintensität besteht. Zwar lässt sich in allen drei Fällen mit der zunehmenden Etablierung politischer Autonomie und damit einhergehender Konfliktregelungsmechanismen eine veränderte Konfliktaustragung feststellen, insbeson-

dere ein Verschwinden oder zumindest ein deutlicher Rückgang von gewaltsamen Artikulationsformen. Die Auseinandersetzungen wurden gleichsam von der Straße in die Parlamente verlagert. Anders verhält es sich jedoch hinsichtlich der grundsätzlichen Unterstützung separatistischer Positionen in der Bevölkerung und der Wahl separatistischer Parteien: diese blieb auch nach mehreren Jahrzehnten der Politik föderaler Arrangements entweder konstant (Baskenland) oder stieg sogar an (Flandern, Katalonien). Mittels Gewährung politischer Autonomie lässt sich das Streben von sich national definierenden Regionen nach Unabhängigkeit also nicht aufhalten oder reduzieren.

Summary

In the course of the 20th century, ethnic-cultural or national conflicts became virulent within several western democratic states, e.g. the dispute between the linguistic groups in Belgium, the independence movements in some Spanish regions or the separatism in the Canadian province of Quebec. In the past decades, democratic states usually tried to confront these conflicts with institutional reforms based on federal arrangements, i.e. a limited form of political autonomy for the territories in question. The appropriateness of such measures for accommodating, if not solving, the mentioned conflicts was usually assumed in political as well as academic discussions, but rarely verified in empirical studies.

This basic assumption of territorial politics is questioned by this thesis. Research on nationalism has showed that nations and ethnic groups are no primordial unalterable entities, but socially constructed collective identities and as such subject to possible change. Furthermore, research on the collapse of the former communist federations (USSR, Yugoslavia, Czechoslovakia) has demonstrated that federal structures with entities defined by national ascriptions can indeed contribute to strengthening national identities within the population as well as nationalist political programmes. Transferred to the mentioned conflicts in western democracies, this would mean that the politics of federal arrangements do not accommodate or solve, but intensify them.

Following the method of difference, three conflict cases are analysed in a qualitative comparative way: the Spanish regions Basque Country and Catalonia (both as cases of their own) and the mentioned Belgian conflict from the perspective of the Flemish pursuit of separation, which becomes always clearer. Research concentrates on the effects of the institutional politics of federal arrangements since the 1960s or 1970s respectively, especially on the intensity and form of the conflicts. The three cases offer relatively homogeneous contexts, especially a traditionally unitarian state organisation, following the French example, as well as a clear convergence of national-cultural and socio-economic cleavages. On the contrary, the form of the federal arrangements, particularly the reach of the autonomy – i.e. the independent variable – features considerable differences, even between the two “Spanish” cases.

As a result it is shown that there is neither a positive nor a negative correlation between the reach of the autonomy and the intensity of the conflict. In all three cases, changed conflict forms can be detected with the establishment of political autonomy. The conflicts were literally transferred from the streets into the parliaments. However, the support of separatist positions among the population and the election of separatist parties remained either constant (Basque Country) or did even increase (Catalonia, Flanders). The concession of political autonomy is thus no appropriate means for stopping or reducing the pursuit of independence in regions which define themselves as nations.

Lebenslauf Simon Schubert

– in der online-Fassung aus Datenschutzgründen entfernt –