

## Spanien nach dem Ende des Zweiparteiensystems: Optionen der Regierungsbildung

Gratius, Susanne; Werz, Nikolaus

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gratius, S., & Werz, N. (2016). *Spanien nach dem Ende des Zweiparteiensystems: Optionen der Regierungsbildung*. (SWP-Aktuell, 8/2016). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-462822>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Spanien nach dem Ende des Zweiparteiensystems

## Optionen der Regierungsbildung

Susanne Gratius / Nikolaus Werz

Selten waren die politischen Verhältnisse in Spanien so unklar wie nach den Parlamentswahlen vom 20. Dezember 2015. Keine der vier wichtigsten Parteien erzielte eine Mehrheit im Kongress. Nach wochenlangen Sondierungen beauftragte der spanische König schließlich den Spitzenkandidaten der Sozialisten (PSOE), Pedro Sánchez, mit der Regierungsbildung. Der bisherige Regierungschef Mariano Rajoy von der konservativen Volkspartei (PP) hatte auf eine »Investidura« verzichtet. Denn obwohl die PP die meisten Stimmen gewonnen hatte, hätte sie auch zusammen mit der Zentrumsparterie Ciudadanos keine Mehrheit im Kongress gehabt. Pedro Sánchez will drei Optionen ausloten: eine Linkskoalition, ein Links-Mitte-Bündnis oder eine Minderheitsregierung der PSOE. Sollten sich alle drei Optionen als aussichtslos erweisen, käme nach deutschem Vorbild eine große Koalition von Ciudadanos, PP und PSOE in Frage, wie sie Rajoy ursprünglich favorisiert hatte. Das politische Ringen um die Mehrheit geht weiter. Am Ende könnte es sogar zu Neuwahlen kommen.

Nach ihrer Meinung zum Wahlergebnis in Spanien gefragt, antwortete die stellvertretende Pressesprecherin der Bundesregierung unmittelbar nach den Wahlen: Man wisse nicht, wem man gratulieren solle. Diese Aussage ist nachvollziehbar, denn es fällt leichter, die Gründe für den Wahlausgang zu benennen, als den Wählerwillen auszumachen. Spanien hat auf diffuse Weise den Wechsel gewählt. Sollte Sánchez scheitern, könnte theoretisch auch eine große Koalition unter Führung der PP zustande kommen. Ein Hinweis auf diese Option war die im Januar erfolgte Einigung

der drei staatstragenden Parteien – der bürgerlich-liberalen Ciudadanos, der konservativen PP und der sozialistischen PSOE – auf einen Präsidenten des Abgeordnetenhauses, den Sozialisten und ehemaligen Regierungschef des Baskenlandes, Patxi López. Dies war zumindest ein Achtungserfolg für Sánchez, der sich aber hartnäckig weigerte, eine zweite Amtsperiode Mariano Rajoy durch eine Enthaltung mitzutragen. Ob Rajoy ganz aus dem Spiel ist, wird sich in komplizierten Koalitionsgesprächen entscheiden, die in Spanien bislang nur auf lokaler Ebene und in Ausnahmefällen in

den Autonomen Gemeinschaften stattfinden.

Zunächst ist Sánchez am Zug. Er hat drei Optionen. Erstens eine Linkskoalition mit den regionalen Nationalisten und der Protestpartei Podemos. Zweitens eine Koalition mit Ciudadanos und Podemos. Und drittens eine Minderheitsregierung der PSOE, falls er im Kongress mit den Stimmen von Ciudadanos und Podemos gewählt würde (Investidura) und sich die PP dabei zugunsten der PSOE enthält.

Eine von Sánchez geführte Linkskoalition wird bislang dadurch verhindert, dass die Protestpartei Podemos (»Wir können«) ein Referendum zur Unabhängigkeit Kataloniens befürwortet, die PSOE hingegen kategorisch ablehnt. Podemos ist zweifellos das größte Hindernis für eine Koalition. Mehrfach bekundete ihr Spitzenkandidat Pablo Iglesias, er wolle die PSOE links überholen und langfristig ersetzen. Noch während der Verhandlungen mit dem König und ohne mit Sánchez Rücksprache zu nehmen, stellte Pablo Iglesias ein gemeinsames Kabinett vor, in dem er als Vizepräsident fungierte und seine Partei dieselbe Anzahl an Ministerien erhielt wie die PSOE. Dieser Schachzug trug ebenso wenig zum beiderseitigen Vertrauen bei wie die beharrliche Forderung nach einem Referendum zur Unabhängigkeit Kataloniens. Zudem betonte Iglesias, er misstraue Pedro Sánchez: Denn der wolle heute ein »portugiesisches Szenario« der Linksparteien und setze morgen auf eine große Koalition wie in »Deutschland«.

Aber auch die Regionalparteien sind schwierige Partner. Sie könnten erneut das »Zünglein an der Waage« für eine linke Regierung sein. Die PSOE hat sie bereits »hofiert«. Ein Indiz dafür war die – von der PP heftig kritisierte – Einigung zwischen der PSOE und den katalanischen Regionalparteien im Senat, die es der nationalistischen Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) sowie der Koalition Demokratie und Freiheit (DiL) erlaubte, eigene parlamentarische Gruppen zu bilden. Zum Dank könnten die katalanischen Parteien im Kongress einer »Investidura« von Pedro Sánchez zu-

stimmen oder sich an einer Linkskoalition beteiligen, was allerdings mit ihren Unabhängigkeitsbestrebungen nicht zu vereinbaren wäre. Im Gegenzug müsste Sánchez große Zugeständnisse an Katalonien machen oder aber einem Referendum zustimmen.

Kommt kein Pakt mit den Nationalisten zustande, könnte Ciudadanos, ähnlich wie in der Vergangenheit die Liberalen in Deutschland, sowohl in einer Links- wie in einer Rechtskoalition Mehrheitsbeschaffer sein. Ihr Vorsitzender Albert Rivera hat bereits bestätigt, dass Ciudadanos mit beiden großen Parteien Gespräche führen wird. Gegen diese zweite Option der Regierungsbildung spricht jedoch, dass sowohl Albert Rivera wie Pablo Iglesias beteuern, sie würden auf keinen Fall eine gemeinsame Koalition eingehen.

Die dritte Option – eine Minderheitsregierung der PSOE – würde ebenso wenig wie die anderen beiden Optionen eine stabile Regierung garantieren. Denn Pedro Sánchez wäre, sollte der Kongress ihn als Regierungschef bestätigen, bei allen Initiativen auf unterschiedliche Partner angewiesen.

Eine große Koalition der drei Parteien PSOE, Ciudadanos und PP wäre aufgrund der persönlichen Antipathie zwischen Sánchez und Rajoy und der Korruptionsskandale um die PP ein problematisches Szenario.

Sánchez muss beim ersten Votum die Stimmen von mindestens 176 der 350 Abgeordneten erhalten. Im zweiten Wahlgang genügt die einfache Mehrheit. Danach können andere Kandidaten ernannt werden. Scheitern alle diese Optionen, würden zwei Monate nach der ersten Abstimmung im Kongress Neuwahlen stattfinden.

Aber nicht einmal Neuwahlen dürften die derzeitige Blockade auflösen. Umfragen zufolge (*Metroscopia en El País*, 18. Januar) würden die Bürger nur unwesentlich anders abstimmen, 61 Prozent der Spanier wollen zudem keine Neuwahlen. Eine Wiederholung der Wahlen würde demnach vor allem der PP und Podemos nützen, die PSOE wäre nur noch drittstärkste Partei. Auch deshalb möchte Pedro Sánchez Neuwahlen um jeden Preis vermeiden.

**Tabelle: Ergebnisse der spanischen Wahlen zum Abgeordnetenhaus im Vergleich, 2015 und 2011**

Partei	Wahlen 2015		Wahlen 2011	
	Prozent	Sitze	Prozent	Sitze
Partido Popular (PP) .....	28,72	123	44,63	186
Partido Socialista Obrero Español (PSOE) .....	22,01	90	28,76	110
Podemos .....	20,66	69*	-	-
Ciudadanos .....	13,93	40	-	-
Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) .....	2,39	9	1,06	3
Democràcia i Llibertat (DiL) .....	2,25	8	4,17 (CiU**)	16
Partido Nacionalista Vasco (PNV) .....	1,20	6	1,30	5
Izquierda Unida (IU) .....	3,67	2	6,92	11
Bildu .....	0,87	2	1,37 (Amaiur)	7
Coalición Canaria-Partido Nacionalista Canario (CCa-PNC)	0,33	1	0,59	2
Übrige .....	3,97	0	11,20	10***
Gesamt .....	100,00	350	100,00	350

\* Mit den Parteibündnissen in den Autonomen Gemeinschaften Katalonien, Galizien und Valencia.

\*\* Convergència i Unió. \*\*\* Unión Progreso y Democracia (UP y D) etc.

Quelle: Ministerio del Interior, <<http://resultadosgenerales2015.interior.es/congreso/#/ES201512-CON-ES/ES>>.

### Spanien hat gewählt und keiner hat gewonnen

Zwei neue Parteien, die linke Podemos und die liberale Ciudadanos, sind erstmals im Parlament vertreten und mehrheitsentscheidend. Die beiden traditionellen Kräfte PSOE und PP – die 2011 die absolute Mehrheit erhielt – gelten als die Verlierer (siehe Tabelle oben). Zwar hat die konservative Volkspartei PP bei den Parlamentswahlen mit 28,72 Prozent die meisten Stimmen bekommen und eine deutliche Mehrheit im Senat erzielt, mit 123 Abgeordneten besitzt sie aber keine Mehrheit. Die PSOE erreichte mit 22,01 Prozent und 90 Abgeordneten einen knappen zweiten Platz vor der Linkspartei Podemos, die auf 20,66 Prozent kam und als eigentlicher Wahlgewinner gilt, zumal sie im Baskenland und in Katalonien noch vor den nationalistischen Parteien lag. Sie ging dabei Wahlbündnisse mit regionalistisch-nationalistischen Kräften ein, die auf ihre Unabhängigkeit bestehen, was Koalitionen auf nationaler Ebene und die Arbeit im Kongress erschweren dürfte.

### Wahlen in Zeiten der Wirtschaftskrise

Der Ausgang der Parlamentswahlen lässt sich nur vor dem Hintergrund der Krise seit 2008 verstehen. Ministerpräsident José Luis Rodríguez Zapatero von der PSOE führte nach seinem Wahlsieg 2004 eine Reihe von Reformen durch. In seiner zweiten Amtszeit verkannte er allerdings die heraufziehende Finanzkrise und leitete erst sehr spät harsche Korrekturen ein. Auch deshalb wurde Mariano Rajoy im November 2011 zum Regierungschef gewählt.

Der gelernte Grundbuchrichter stellte seine Regierungstätigkeit ganz in den Dienst einer Sanierung der Finanzen und verordnete weitere drastische soziale Einschnitte. Dadurch hielten die bereits unter Zapatero einsetzenden Proteste an, die erstmals im Mai 2011 in der Bewegung der *Indignados*, der Empörten, zum Ausdruck kamen. Auf sie beruft sich vor allem Podemos unter Führung des Politikwissenschaftlers Pablo Iglesias, auch wenn die Vereinigte Linke (IU) und Teile des linken Lagers ebenfalls an dieser Bewegung beteiligt waren.

Ein weiterer Faktor verschärfte die Krise: Besonders die PP sah sich in einen umfassenden Parteispenden- und Finanzskandal verwickelt. Hochrangige PP-Politiker sollen

Briefumschläge mit Geldbeträgen vom ehemaligen Generalsekretär Luis Bárcenas erhalten haben; selbst der Name des Regierungschefs findet sich auf einer einschlägigen Liste. Zwar hatte es schon in der Vergangenheit unter PSOE-Regierungen und besonders in Andalusien Korruptionsskandale gegeben. Das Zusammenfallen von Finanzkrise und sozialen Einbußen, die viele Spanier erlitten, markierte aber einen Unterschied zu vorherigen Affären. Die etablierten Parteien und Politiker erlebten einen rasanten Ansehensverlust, gleichzeitig boten private Medien neuen Personen ein Forum für ihre Kritik. Der 37-jährige Pablo Iglesias hatte zunächst eine Sendung in einem eigenen Kanal, der unter anderem Geld aus dem Iran erhalten haben soll; später trat er auch in kommerziellen und staatlichen Programmen auf, um sich als basisdemokratische Alternative zu präsentieren.

Kritik an Korruption und Missmanagement übte auch Albert Rivera, 36 Jahre alt, Spitzenkandidat der in Katalonien gegründeten Partei Ciudadanos, die manche auch als eine Art »Podemos von rechts« bezeichnen. Beide Parteien besitzen Züge einer Jugendbewegung und stellen sich in die Tradition des spanischen *Regeneracionismo*, einer Ende des 19. Jahrhunderts entstandenen Erneuerungsbewegung, die sich gegen Dekadenz und Korruption richtete.

### **Das Superwahljahr 2015**

Die Parlamentswahlen vom 20. Dezember waren der Schlusspunkt eines Superwahljahres. Es begann in Andalusien, der bevölkerungsreichsten der 17 Autonomen Gemeinschaften. Die amtierende Ministerpräsidentin Susana Díaz von der PSOE hatte dort die Wahl nach einem Bruch der Koalition mit der IU auf den März vorgezogen. Die Sozialdemokraten verloren nur etwas mehr als 4 Prozent der Stimmen, die PP hingegen 14 Prozent. Podemos blieb mit knapp 15 Prozent der Stimmen hinter den hochgesteckten Erwartungen zurück, während Ciudadanos mit über 9 Prozent einen Achtungserfolg erzielte und nach langwie-

rigen Verhandlungen die PSOE unterstützte, um eine Regierung zu ermöglichen.

Bei den Wahlen in den Autonomen Gemeinschaften und den Kommunalwahlen am 24. Mai 2015 setzte sich der Linkstrend fort. Podemos ging Wahlallianzen mit anderen linken Gruppierungen ein, die in Barcelona, Madrid und Valencia einen Wechsel herbeiführten. Alle drei Städte wurden bis dato von konservativen Parteien regiert. In Barcelona gewann Ada Colau. Die redogewandte frühere Schauspielerin und langjährige politische Aktivistin ist mittlerweile eine landesweite Ikone der Linken. In Madrid wurde die pensionierte Richterin Manuela Carmena Bürgermeisterin. In Valencia löste der Chemieprofessor Joan Ribó die langjährige PP-Amtsinhaberin ab, die in zahlreiche Korruptionsverfahren verstrickt ist.

Die Ergebnisse der lokalen und regionalen Wahlen zeigten eine Zweiteilung des Landes: Einem urbanen, jungen Spanien, das sich in den Städten mit mehr als 50 000 Einwohnern wiederfindet und in dem die vier Parteien mit dem größten Wählerpotential (PP, PSOE, Podemos, Ciudadanos) ähnliche Stimmenanteile verbuchen konnten, stand das ländliche und eher traditionelle Spanien gegenüber, in dem die Wähler im Durchschnitt älter als 55 Jahre sind und wo die beiden Traditionsparteien nach wie vor ihren Einfluss bewahren konnten.

In Katalonien setzte sich bei den Regionalwahlen am 27. September ein heterogenes Dreierbündnis Junts pel Sí (Gemeinsam für das Ja) durch, dessen Mitglieder sich nur über die anzustrebende Unabhängigkeit Kataloniens einig waren. Es bestand aus dem Regierungschef Artur Mas und seiner konservativen Partei *Convergència Democràtica de Catalunya* (CDC; Mitglied des DL-Bündnisses), der linksnationalistisch-antikapitalistischen *Canidatura de Unidad Popular* (CUP) und der bürgerlich-nationalistischen ERC. Ein viermonatiger Streit der drei Parteien über eine weitere Amtszeit von Mas endete am 10. Januar 2016 mit dem Rückzug des Amtsinhabers, einen Tag vor Ablauf der Zweimonatsfrist zur Regierungsbildung – die CUP hatte zuvor gegen

eine Fortsetzung gestimmt. Mit der absoluten Mehrheit der drei Parteien wurde daraufhin Carles Puigdemont, der vormalige Bürgermeister von Girona, einer der Hochburgen der Unabhängigkeitsbewegung, zum katalanischen Regierungschef gewählt.

Dieser Linkstrend prägte auch die nationalen Wahlen. Nach dem Urnengang wich die Begeisterung, die die neuen Parteien im In- und Ausland hervorgerufen hatten, angesichts der komplizierten Regierungsbildung einer gewissen Ernüchterung. Denn die im Wahlkampf von den Parteien behandelten Inhalte boten nur wenig Hinweise auf mögliche Koalitionen. Über Themen wie Wirtschaft, nachhaltige Entwicklung und Flüchtlingskrise, die für Europa wichtig sind, wurde kaum debattiert; selbst Katalonien spielte eine untergeordnete Rolle.

Die Wahlen markieren einen Einschnitt in der bisherigen Parteienentwicklung. Während »PPSOE«, wie sie von Kritikern bezeichnet werden, 2011 rund 73 Prozent erreichten, waren es 2015 nur noch etwa 51 Prozent. Daher muss nun eine Koalition gebildet werden. Überdies zogen Vertreter sozialer Bewegungen und außerparlamentarischer Gruppen in den Cortes Generales ein.

## Veränderungen im Parteiensystem

Die demokratische Transition seit dem Tode Francos 1975 gilt als Erfolgsmodell. Zeitgeschichtliche Darstellungen verweisen darauf, dass sie Auftakt der besten Jahrzehnte Spaniens war. In dieser Zeit bildete sich das mittlerweile umstrittene »Zweieinhalb«-Parteiensystem heraus, das PSOE und PP mit kleineren Regionalparteien formierte. Bei diesem auf Ausgleich und Konsens basierenden System wurde jedoch die Klärung einer Reihe komplizierter und strittiger Fragen aufgeschoben oder gezielt ausgeblendet. Als der Bau- und Immobilienboom ab 2008 zum Erliegen kam, traten diese Themen mit neuer Dringlichkeit auf. Obwohl Wissenschaftler schon zuvor auf Schwächen des Wahlsystems und der Verfassung hingewiesen hatten, ließen die

beiden Großparteien die Gelegenheit verstreichen, politische Herausforderungen im Konsens zu bewältigen. Zum Reformstau trat das persönliche Fehlverhalten zahlreicher Politiker, die in Korruptionsskandale verwickelt waren.

Der einstige Regierungschef Felipe González von der PSOE hatte vor den Wahlen erklärt: »Wir bekommen italienische Verhältnisse ohne Italiener«. Damit spielte er auf die Tatsache an, dass Spanien auf nationaler Ebene keine Erfahrungen mit Koalitionen hat. Immerhin bleiben ein rechtes bzw. ein linkes Lager bestehen, wenn man PP und Ciudadanos dem Mitte-Rechts-Segment zuordnet und PSOE, IU und Podemos dem linken Segment.

Als González 2014 eher beiläufig vorschlug, sich an der Großen Koalition in der Bundesrepublik zu orientieren, stieß er damit auf heftige Ablehnung. Hier zeigen sich die negativen Folgen einer Politik der *Crispación* (Anspannung) zwischen den staatstragenden Parteien PSOE und PP. Nachdem Sánchez den amtierenden Regierungschef im abschließenden Fernsehduell als *Indecente*, als unanständige Person bezeichnet hatte, verschlechterten sich die Aussichten auf eine Zusammenarbeit weiter.

Unter Sánchez verbuchte die PSOE das schlechteste Ergebnis ihrer Geschichte; ihm trauen auch nur wenige zu, bei Neuwahlen ein besseres Resultat zu erzielen. Doch kann sich das Panorama im Laufe der Koalitionsverhandlungen verändern. So gelang es den Podemos-Abgeordneten zwar, bei der konstituierenden Sitzung des Kongresses am 12. Januar Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen, indem sie eine aussichtslose Gegenkandidatin als Herausforderin des Konsenskandidaten der drei anderen Parteien aufstellten, legere Kleidung trugen und eigenwillige Eidesformeln benutzten; das mediale Echo in Spanien und teilweise auch in den eigenen Netzwerken fiel indessen negativ aus. Podemos' Antrag auf Bildung von vier Parlamentsfraktionen, mit dem sie regionalen und nationalistischen Interessen in Katalonien, Galizien und dem Baskenland Rechnung tragen wollte, wurde abgelehnt,

da er gegen bestehende Regelungen verstößt. Die Ankunft im Kongress könnte für die Partei, die aus dem außerparlamentarischen Raum hervorgegangen ist, zu einer schmerzlichen Konfrontation mit der rauen Wirklichkeit werden.

### **Die Herausforderungen: Wirtschaft, Katalonien, Verfassung**

Der Haushalt für 2016 wurde bereits im Vorjahr verabschiedet. Der Spielraum für Neuerungen ist daher zumindest im ersten Jahr gering.

Spanien ist nach Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien die fünftbedeutendste Volkswirtschaft der EU und folglich kein Leichtgewicht« wie Griechenland oder Portugal. Zwar gelang es der Regierung Rajoy, die Arbeitslosenrate 2015 um fast 2 Prozent zu senken; mit 21,4 Prozent ist sie aber immer noch doppelt so hoch wie im EU-Durchschnitt (10,5 Prozent im November 2015). Lediglich in Griechenland (24,6 Prozent) ist die Lage am Arbeitsmarkt noch dramatischer (Daten Eurostat). Spaniens Wirtschaftswachstum wird, nach Schätzungen der spanischen Zentralbank, mit 2,8 Prozent 2016 etwas geringer ausfallen als im Vorjahr (3,2 Prozent), wobei die wirtschaftliche Entwicklung ganz entscheidend von der jeweiligen politischen Konstellation abhängig sein wird.

Durch harte Sparauflagen konnte die Regierung Rajoy immerhin eine Situation wie in Griechenland abwenden und das Land nach der Rezession 2009–2010 wieder auf Wachstumskurs bringen; die dafür zu tragenden Kosten waren allerdings sehr hoch. So lässt sich das Ende des Zweiparteiensystems auch auf die Unfähigkeit der PSOE- und der PP-Regierungen zurückführen, einen Ausgleich zwischen wirtschaftlicher Stabilität und sozialer Gerechtigkeit zu schaffen. Laut Eurostat ist Spanien neben Rumänien der EU-Staat mit der größten Einkommensungleichheit und hat nach Griechenland die zweithöchste Arbeitslosigkeit. Zu lösen bleibt auch das Problem der öffentlichen Verschuldung, die bereits mehr

als 100 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) ausmacht.

Die konservative PP hatte zwischen 2011 und 2015 die absolute Mehrheit, was bei den Anlegern für Vertrauen in die spanische Wirtschaft sorgte; die Zinsen waren infolgedessen relativ niedrig. Mit über 5 Prozent liegt aber das Haushaltsdefizit 2015 einen Punkt über den mit der Troika vereinbarten 4,2 Prozent und bleibt weit von dem in der spanischen Verfassung festgelegten Maximalwert von 3 Prozent des BIP entfernt. Obwohl die Regierung Rajoy alle Auflagen der Troika akzeptierte und umsetzte, wächst der Schuldenberg stetig und ist eine schwere Belastung, die jede Regierung konditioniert. Katalanische Verhältnisse auf nationaler Ebene würden das Vertrauen in die spanische Wirtschaft erschüttern und eine neue Krise heraufbeschwören. Eben mit diesem Szenario argumentierte Rajoy, der mit Hilfe von Ciudadanos und der PSOE ein zweites Mandat einforderte, um so »Sicherheit, Stabilität und Vorhersagbarkeit« zu garantieren. Um Neuwahlen zu verhindern bzw. sich für diese besser aufzustellen, könnte die »Operation *Menina*« gestartet werden, mit der auf das berühmte Bild von Diego Velázquez Bezug genommen wird: An die Stelle des mit Korruptionsvorwürfen belasteten und in der Vergangenheit wenig dialogbereiten Regierungschefs würde die bisherige Vizepräsidentin Soraya Sáenz de Santamaría als Königsmacherin treten, die mit 44 Jahren zu den jüngeren Politikern zählt.

Stabilität ist auch ein Ziel der etablierten sozialistischen Partei, doch liegen die inhaltlichen Vorstellungen der PSOE eher auf der Linie von Podemos. Die PSOE fordert wie die Protestpartei ein »neues Produktionsmodell«, das eine Re-Industrialisierung der weitgehend auf Dienstleistungen gestützten spanischen Wirtschaft und eine nachhaltige, auf Wind- und Solarquellen setzende Energiepolitik einschließt. Beide Parteien wollen den Sozialstaat stärken und mehr Geld für Bildung, Gesundheit, Wissenschaft und Forschung bereitstellen, um die Arbeitslosigkeit mittel- und langfristig abzubauen. Von den Vorstellungen der traditionellen

PSOE sind jedoch die Forderungen von Podemos nach verfassungsrechtlichen Garantien und einer bürgernahen Politik, die ein an Referenden gebundenes Mandat umfasst, ebenso weit entfernt wie der basisdemokratische Prozess der Entscheidungsfindung, der an die Anfänge der »Grünen« in Deutschland und ihren Einzug in den damaligen Bonner Bundestag erinnert.

Auch wenn die sozioökonomischen Vorstellungen nicht allzu weit auseinanderliegen und beide Parteien für eine Mindestrente und ein höheres Maß an sozialer Absicherung plädieren, grenzt sich Podemos bei jeder Gelegenheit ostentativ von den »Systemparteien« ab.

Die Sozialpolitik wurde vor allem von den Linksparteien als Vehikel benutzt, um die Austeritätspolitik der konservativen Regierung anzuprangern. Podemos will soziale Rechte verfassungsrechtlich verankern und den Sozialstaat durch Festlegung eines Minimaleinkommens und andere Maßnahmen ausbauen. Auch die PSOE fordert, wie Podemos, eine Minimalrente für Bürger, die über keinerlei oder nur ein geringes Einkommen verfügen.

Nachdem sich die drei Parteien in Katalonien schließlich auf eine gemeinsame Regierung geeinigt haben, rückt die Frage der Unabhängigkeit erneut in den Mittelpunkt der spanischen Politik. Während Ciudadanos und PP den spanischen Nationalstaat verteidigen, zeigen sich Podemos und PSOE verhandlungsbereit, sind sich aber uneins in der Frage eines eventuellen Referendums über die Unabhängigkeit. Hier steht die PSOE im Unterschied zu den katalanischen und valenzianischen Gruppierungen von Podemos auf der Seite von Ciudadanos und der PP, die eine Volksbefragung über die Unabhängigkeit Kataloniens kategorisch ablehnen.

Ähnliche Differenzen gibt es auch bei der Verfassungsreform, die Podemos und die PSOE aus unterschiedlichen Gründen fordern. Beide Parteien plädieren für ein gerechteres Wahlrecht und eine Reform des Senats, der im Sinne des deutschen Föderalismus die Interessen der Autonomen

Gemeinschaften vertreten sollte. In zahlreichen anderen Fragen sind sie sich dagegen uneins. Ciudadanos will mehr Kontrollen zur Eindämmung der Korruption einführen, ist aber ebenso wie die PP gegen ein föderalistisches Territorialmodell und ungeachtet einzelner Reformen für eine grundsätzliche Beibehaltung der derzeitigen Verfassung. Dagegen fordert Podemos die Realisierung eines neuen, bürgernäheren, linken Staatsmodells.

### **Innen- und europapolitische Szenarien**

Ein politisch instabiles Spanien wäre ein weiterer Risikofaktor in einer ohnehin krisengeschüttelten EU. Falls in Madrid eine Linkskoalition an die Macht käme, könnte Deutschland einen wichtigen Bündnispartner in Südeuropa und »Musterschüler der Austeritätspolitik« verlieren. Zwar ist ein Griechenland-Szenario nicht wahrscheinlich, auch weil in Spanien die Wirtschaftslage stabiler ist; ein Linksbündnis würde aber die Machtverhältnisse innerhalb der EU verändern und die Opposition gegen die Austeritätspolitik stärken.

Europa wird in Spanien großgeschrieben, alle vier Parteien sehen für die EU einen bedeutenden Rang in der Außen- und Wirtschaftspolitik vor. Ähnlich wie Syriza in Griechenland fordert allein Podemos einen radikalen wirtschaftspolitischen Kurswechsel in Europa zugunsten einer nachfrageorientierten und sozialstaatlichen Politik. Eine solche Politik soll die Sparpolitik ablösen, die drastische soziale Einschnitte zur Folge hatte. Unter anderen will Podemos die in der Verfassung festgeschriebene Obergrenze von drei Prozent Haushaltsdefizit (die Spanien ohnehin nicht einhält) annullieren. In ihrem Wahlprogramm spricht sie sich klar gegen das TTIP-Abkommen mit den USA aus. Ihr Spitzenkandidat Pablo Iglesias plädiert zudem in Interviews und Publikationen für eine größere Unabhängigkeit von Angela Merkel, fordert eine Umschuldung und ein neues Statut der Europäischen Zentralbank. Er vertrete die



Interessen der Bürger, so Iglesias, schließlich sei »Spanien keine deutsche Kolonie«. In einem *ZEIT*-Interview hat er sich 2015 kritisch zur Flüchtlingspolitik Angela Merkels geäußert. Spanien hat den vereinbarten Anteil von 160 000 Flüchtlingen akzeptiert, davon bislang aber nur 18 aufgenommen.

Die PSOE fordert in ihrem Wahlprogramm ein föderales Europa, mehr Macht für die Europäische Kommission und die übrigen supranationalen Institutionen sowie eine auf Mitbestimmung ausgerichtete Grundrechtecharta für europäische Bürger. Mit Blick auf die expansivere Wirtschaftspolitik Barack Obamas in den USA spricht sich die PSOE für eine nachfrageorientierte, keynesianische europäische Wirtschaftspolitik aus und kritisiert den sogenannten »austericidio« (Austeritätsmord) als falschen Weg. Ihre Forderung nach mehr Europa durch Bildung einer Banken-, Fiskal- und Sozialunion steht wiederum in der pro-europäischen Tradition Spaniens.

Ciudadanos und die PP verfechten eine vergleichbare Europapolitik, in deren Mittelpunkt die wirtschaftliche Stabilität und mehr Europa stehen. Beide verteidigen die jetzige europapolitische Linie, wobei Ciudadanos mehr sozialen Ausgleich verspricht, die Mittel für Entwicklungszusammenarbeit erhöhen und einen gemeinsamen europäischen Arbeitsmarkt schaffen will.

Die unterschiedlichen europapolitischen Vorstellungen der spanischen Parteien haben Auswirkungen auf die politischen Machtkonstellationen in einer fragmentierten EU. Eine Linkskoalition würde eine Allianz der südeuropäischen Linksregierungen begünstigen und die von Deutschland vertretene Präferenz für eine neoliberale europäische Wirtschaftspolitik schwächen. Selbst die Bildung einer großen Koalition der drei Parteien PP, PSOE und Ciudadanos hätte eine Änderung der spanischen EU-Politik zur Folge, da die PSOE die bisherige Linie der PP-Regierung wahrscheinlich nicht mittragen würde.

## Vor einer zweiten Transition?

Seit dem Ende der Franco-Diktatur 1975 war Stabilität das Kernanliegen der spanischen Politik. Eine Linkskoalition erscheint aufgrund der unterschiedlichen Positionen von Podemos und der PSOE in der Katalonien-Frage schwierig, aber nicht unmöglich. Auch eine Koalition der staatstragenden Parteien würde keine stabilen Mehrheiten garantieren, da der Regierungschef bei nahezu allen Angelegenheiten auf Bündnispartner angewiesen wäre.

In jedem Fall setzt eine Koalitionsregierung intensive Bemühungen um eine Vermittlung der Interessen und ein Aufeinander-Zugehen voraus. Genau dazu aber waren die spanischen Politiker in den beiden letzten Jahrzehnten anders als zu Zeiten der Transition nicht in der Lage. Eine große Koalition war bislang undenkbar: Zu breit scheinen die ideologischen Gräben zwischen dem rechten und dem linken Lager, deren Ursprünge noch auf die Zeit des spanischen Bürgerkriegs zurückgehen. In dem nun veränderten und leicht verjüngten Kongress besteht durchaus die Chance, Brücken zu bauen. Erneut steht die politische Stabilität Spaniens auf dem Spiel, die Ende der 1970er Jahre den ideologischen Gegensätzen zwischen den Akteuren übergeordnet war. Wie in der Transition könnte der König wieder eine Mittlerrolle spielen. Schließlich musste König Felipe VI. in zwei Runden Gespräche mit allen 15 politischen Gruppierungen im Kongress führen, um einen Regierungschef vorzuschlagen.

Zum zweiten Mal in der jüngsten Geschichte der spanischen Demokratie eröffnen sich Chancen für Reformen, denn Spanien hat gewählt und keiner hat gewonnen. Die Schwächung der Altparteien bietet die Möglichkeit, Kompromisse zu finden, um notwendige politische Korrekturen und Strukturreformen vorzunehmen, aber auch um einen Generationen- und Elitenwechsel herbeizuführen und für mehr politischen Dialog und eine bürgernähere Politik zu sorgen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors und der Autorin wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364