



16. Oktober 2020

## Spanien im Griff der Pandemie

---

**Covid-19 bedroht nicht nur Menschenleben und die Volkswirtschaft, sondern auch die demokratische Kultur des Landes**

*Wilhelm Hofmeister, Martin Friedek*

Der Kampf gegen COVID-19 in Spanien verschärft die politische Situation im Land. Vor dem Hintergrund der Pandemie präsentieren sich die spanische Politik und ihre Akteure auf eine Weise, die nicht nur die Gesundheit der Bevölkerung und die Volkswirtschaft gefährden, sondern auch die demokratische Ordnung und Kultur des Landes: Denn der teilweise unbedachte Umgang mit den Institutionen der freiheitlichen Demokratie und die ungenügende Verständigungsbereitschaft zwischen den politischen Lagern erschüttern zunehmend den notwendigen demokratischen Grundkonsens.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Spanien im Griff der Pandemie</b>	<b>1</b>
Die Pandemie in Spanien .....	6
Koordinierungsprobleme zwischen den Regierungen .....	7
Perspektiven der Wirtschaft .....	9
Verwendung der Mittel aus dem europäischen Wiederaufbaufond .....	10
Haushaltsdebatte.....	12
Die Volkspartei ist im Schatten eines Korruptionsskandals gelähmt .....	14
Konstruktives Misstrauensvotum von VOX gegen Sánchez.....	14
Katalonien .....	15
Die Gefahr für den demokratischen Rechtsstaat in Spanien .....	16
<b>Impressum</b>	<b>19</b>
Die Autoren.....	19

Demokratien sterben langsam und leise. Viele Bürger merken das erst, wenn es zu spät ist. Darauf haben die amerikanischen Politikwissenschaftler Steven Levitsky und Daniel Ziblatt vor einiger Zeit hingewiesen. Sie dachten dabei vor allem an die USA oder auch Länder wie Venezuela und die Türkei. Von einer „Venezuelanisierung“ kann mit Blick auf Spanien sicherlich noch nicht gesprochen werden. Doch vor dem Hintergrund der Pandemie präsentieren sich die spanische Politik und ihre Akteure auf eine Weise, die nicht nur die Gesundheit der Bevölkerung und die Volkswirtschaft des Landes gefährden, sondern auch die demokratische Ordnung. Die Europäische Kommission und die europäische Öffentlichkeit, die sich im Hinblick auf Polen und Ungarn um die Einhaltung der Normen eines demokratischen Rechtsstaats sorgen, werden künftig auch die Entwicklungen in Spanien mit größerer Aufmerksamkeit verfolgen müssen. Diese Einschätzung stützt sich u. a. auf folgende Beobachtungen:

- › Die Reaktion auf die Verbreitung des Coronavirus offenbart nicht nur die mangelhafte Ausstattung und Vorbereitung des spanischen Gesundheitswesens auf die Pandemie. Sie führt den Menschen auch vor Augen, dass die Regierungen des Landes, die nationale von Ministerpräsident Pedro Sánchez und die der Autonomen Gemeinschaften, nicht gewillt sind, koordiniert und sachorientiert auf die Herausforderung durch das Virus zu reagieren. Die Ausbreitung des Virus wird zwar durch viele verschiedene Faktoren beeinflusst und kann nicht direkt den politischen Entscheidungsträgern angelastet werden, auch wenn zumindest ein Teil der Experten und Medien meint, dass die nationale Regierung im Frühjahr die Auswirkungen der Pandemie unterschätzte und ihre Maßnahmen zur Eindämmung der Verbreitung des Virus zu spät kamen. Problematisch aber ist vor allem, wie die politische Klasse auf die Krise reagiert. Nach Gesetzeslage ist die nationale Regierung im Pandemiefall auch ohne Alarmzustand für die Koordinierung aller Notfallmaßnahmen verantwortlich, muss sich dabei jedoch stärker mit den Autonomen Gemeinschaften ko-

ordinieren als im Alarmzustand<sup>1</sup>. Es ist für die spanische Öffentlichkeit leicht ersichtlich, dass diese Koordinierung seit Ausbruch der Krise nicht sachorientiert geführt wird, sondern die federführenden politischen Verantwortungsträger die „Gelegenheit nutzen“, um ihre (partei-)politischen Differenzen hervorzuheben und mit gegenseitigen Schuldzuweisungen und dem Bruch von Vereinbarungen den politischen Gegner bloßzustellen. Bekämpft wird weniger das Virus als der politische Gegner. Das aber untergräbt nicht nur das Vertrauen in die Problemlösungskompetenz der nationalen und regionalen Institutionen, sondern belastet auch das Vertrauen in das demokratische System insgesamt. Die jüngsten Kontroversen und Entscheidungen zwischen der Zentralregierung und einigen Autonomen Gemeinschaften über eine teilweise oder vollständige Ausgangssperre rufen bei den Bürgern Verwirrung und Unverständnis hervor, weil die Entscheidungsträger den Eindruck vermitteln, aufgrund parteipolitischer anstatt sachlicher Kriterien zu handeln. Zwar sind die Spanier an die Polarisierung der politischen Lager und auch die verbal heftigen gegenseitigen Attacken der Parteien gewohnt. Doch dass angesichts der Gesundheitskrise und der vielen verlorenen Menschenleben der politische Konflikt mit aller Vehemenz fortgeführt wird, droht den demokratischen Grundkonsens zu erschüttern, der bisher als Fundament die Stabilität des Gebäudes der spanischen Demokratie garantiert hat.

- › Verschiedene Entscheidungen oder Ankündigungen der nationalen Regierung in diesem Jahr bedeuten zumindest eine Beeinträchtigung der Glaubwürdigkeit der Justiz, was dazu beiträgt, das Vertrauen in den Rechtsstaat zu erschüttern. Im Februar wechselte Justizministerin Dolores Delgado von einem Tag auf den anderen ins Amt des Generalstaatsanwalts (*Fiscal General del Estado*). Ein ungewöhnlicher Vorgang, der sofort erhebliche Zweifel an der künftigen Unabhängigkeit dieser wichtigen Institution von Regierungs- und Parteiinteressen weckte. Zwar hat die Regierung die Kompetenz, den Generalstaatsanwalt zu ernennen. Doch viele Kommentare zu diesem Amtswechsel aus (Oppositions-)Parteien, Medien und nicht zuletzt der Justiz selbst offenbarten die Befürchtung, dass hier mit einer politischen Ernennung Einfluss auf den Kurs der Staatsanwaltschaft zu nehmen versucht werde. Es gibt insofern einen Präzedenzfall, als auch Ministerpräsident Felipe González 1986 ein Regierungsmitglied zum Generalstaatsanwalt ernannte. Das hat damals schon Empörung und eine Ablehnung aus Teilen der Justiz hervorgerufen. Im Gegensatz zum damaligen Vorgehen, wechselte Justizministerin Delgado nun ohne Unterbrechung von einem Amt ins andere. Vor dem Hintergrund mehrerer bei den Gerichten anhängiger Verfahren, die politisch sehr sensible Themen und nicht zuletzt die Interessen der Regierung berühren – darunter u. a. der Umgang mit den katalanischen Separatisten, Verfahren gegen die Regierungspartei Podemos oder auch die Aufarbeitung alter Korruptionsfälle der Volkspartei (PP) – wird von der Justiz ein unparteiisches Verhalten erwartet. Wenn sie allzu offensichtlich im Dienst politischer Interessen agiert und Entscheidungen trifft, die als Gefälligkeit gegenüber der Regierung interpretiert werden können, ist das Vertrauen in ihre Unabhängigkeit gefährdet. So entbrannte beispielsweise Anfang September ein bisher in dieser Form nicht bekannter öffentlicher Konflikt zwischen dem leitenden Staatsanwalt des Obersten Gerichtshofs (*Teniente Fiscal del Tribunal Supremo*), der Anzeigen gegen die Regierung wegen ihrer Handhabung des Pandemie-Managements ablehnte, und zwei Staatsanwälten, die in einem Rechtsgutachten die Zulassung der Anzeigen empfahlen. Der leitende Staatsanwalt lehnte ihr Gutachten als „ideologisch motiviert“ ab. Beide Staatsanwälte waren als Vertreter der Anklage an den Prozessen gegen die Separatistenführer aus Katalonien beteiligt gewesen und beziehen die Kritik an ihnen auch auf ihre Rolle im Katalonien-Konflikt. Ihre Bloßstellung durch den (von der Regierung ernannten) leitenden Staatsanwalt bezeichneten sie als einen Einmischungsversuch der Regierung in staatsanwaltliche Ermittlungen. Etwa zum gleichen Zeitpunkt stellten Ministerpräsident Sánchez und Vertreter seiner Sozialistischen Partei eine Amnestie der verurteilten katala-

nischen Separatisten in Aussicht und teilten mit, ein Gesetz vorzubereiten, um den Straftatbestand des Volksaufstands (*sedición*) zu eliminieren bzw. zumindest das dafür vorgesehene Strafmaß zu verringern. Diese Entscheidungen fallen in die Kompetenz des Ministerpräsidenten bzw. des Parlaments. Doch es ist ganz offensichtlich, dass sich Sánchez und seine Regierung mit diesen Initiativen dem Druck der katalanischen Separatisten beugen, die die Amnestie der verurteilten Separatisten und die Gesetzesänderung zur Voraussetzung ihrer Zustimmung zum Staatshaushalt gemacht haben. Zu erwähnen ist schließlich auch, dass aufgrund des Parteienstreits zwischen der sozialistischen PSOE und der Volkspartei (PP) nun auch im dritten Jahr hintereinander die jährliche Erneuerung des Generalrats der Gerichtsbarkeit (*Consejo General del Poder Judicial, CGPJ*) - dessen Präsident auch der des Obersten Gerichtshofes ist – nicht vollzogen werden konnte. Der CGPJ entscheidet über Beförderungen, das Disziplinarregime, ernennt die Präsidenten der höheren Gerichte, genehmigt Personalverstärkungen und wählt zwei Mitglieder des Verfassungsgerichts. Die Sozialistische und die Volkspartei verfügten im Abgeordnetenhaus zusammen (fast) über die notwendige drei Fünftel-Mehrheit für diese Neubesetzungen, doch seit mehr als zwei Jahren können sie sich weder darauf noch auf die periodischen Erneuerungen am Spanischen Verfassungsgerichtshof, des Ombudsmannes und des Verwaltungsrates des Öffentlich-rechtlichen Fernsehens verständigen. Der CGPJ hat nun am 30. September einige der notwendigen Ernennungen selbstständig vorgenommen und dabei auch den Proporz zwischen „progressiven“ und „konservativen“ Richtern beachtet, was ebenfalls einige kritische Kommentare provozierte, weil die Richter damit Funktionen übernehmen, die im Prinzip dem Parlament zustehen.

Auch die EU-Kommission hat in ihrem jüngsten *2020 Rule of Law Report* auf die problematische Verzögerung der Erneuerung des Richterrates sowie die Diskussion über die Ernennung der Generalstaatsanwältin hingewiesen.<sup>2</sup> Die Regierung hat am 30. September eine Gesetzesinitiative angekündigt, um das Verfahren der Richterernennung zu ändern, sodass dafür künftig eine einfach parlamentarische Mehrheit ausreichen und die Beteiligung der Opposition umgangen werden würde. Im Falle Polens moniert die EU die zunehmende Abhängigkeit des Justizsektors von der Regierung. Auch in Spanien droht bei einer Umsetzung der angekündigten Maßnahmen ein wachsender Einfluss der Regierung auf den Justizapparat. Im Spanischen gibt es das Sprichwort: „La esposa del César no solo debe ser honesta, sino parecerlo“ („Die Frau Cäsars muss nicht nur ehrlich sein, sondern auch so wirken“). Selbst wenn die erwähnten Maßnahmen oder Entscheidungen jeweils für sich genommen formal legal sind, beeinträchtigen sie jedoch in ihrer Fülle insgesamt das Bild einer unabhängigen Justiz und drohen dadurch einen wichtigen Pfeiler des demokratischen Rechtsstaates zu beschädigen.

- › Ministerpräsident Sánchez hat König Felipe VI. verboten, am 25. September in Barcelona an der jährlichen Zeremonie der Amtseinführung neuer Richter teilzunehmen. Dem Staatsoberhaupt wurde damit untersagt, innerhalb des Staatsgebietes an einer öffentlichen Veranstaltung der Judikative teilzunehmen, die er seit vielen Jahren ohne irgendeine Beanstandung präsierte. Das Verbot wurde damit begründet, „die Monarchie zu schützen“<sup>3</sup>, ohne zu erläutern, welcher Gefahr der König in Barcelona ausgesetzt gewesen wäre. Für jedermann in Spanien ist es offensichtlich, dass das Verbot gegen den König ein weiteres Zugeständnis an die katalanischen Nationalisten gewesen ist, die den König – immerhin das Staatsoberhaupt – nicht gerne in Katalonien und Barcelona sehen. Der Präsident des Obersten Gerichts bedauerte in seiner Eröffnungsrede der Veranstaltung die Abwesenheit des Königs. Die versammelten Richter drückten ihren Unmut über diese Entscheidung durch den Ruf „Viva el Rey!“ („Es lebe der König!“) aus. Nachdem zwei Tage später bekannt wurde, dass Felipe VI. gegenüber dem Präsidenten des Obersten Gerichts sein Bedauern über seine Abwesenheit ausgedrückt hatte, haben der stellvertretende

Ministerpräsident Pablo Iglesias, von der linkspopulistischen Podemos-Partei, und der Minister für Konsum, Alberto Garzón, von der traditionellen Linken (Izquierda Unida), den König öffentlich kritisiert, weil er angeblich seine gebotene Neutralität verletzt habe. Eine solche öffentliche Kritik am Staatsoberhaupt von Mitgliedern der Regierung ist etwas Neues in Spanien, zumal der König die Regierung für ihre Entscheidung nicht kritisiert, sondern lediglich sein Bedauern über die persönliche Abwesenheit ausgedrückt hat. Die Brüskierung des Staatsoberaupts durch den Ministerpräsidenten zum Gefallen der katalanischen Nationalisten, die nicht nur die Monarchie ablehnen, sondern den spanischen Staat in seiner aktuellen Verfassung, wird zumindest von der Opposition als eine Beleidigung der Person des Königs und ein Angriff auf die bestehende Ordnung bezeichnet. Die Kritik an diesem Vorgehen wuchs auch in den eigenen Reihen der PSOE so stark, dass Sánchez Anfang Oktober, und damit nach der Absetzung des katalanischen Regionalpräsidenten Torra, eine gemeinsame Reise mit dem König nach Katalonien unternahm. Trotzdem befeuert der Umgang der Regierung mit dem Königshaus die Polarisierung im Land weiter und belastet die demokratische politische Kultur.

- › Das öffentliche Ansehen der Monarchie ist durch die bekanntgewordenen Affären von König Juan Carlos I. erheblich beeinträchtigt. Zwar wird Felipe VI. eine korrekte Amtsführung und angemessene Reaktion auf das Bekanntwerden der Affären seines Vaters attestiert. Doch verschiedene linke Gruppierungen sehen nun die Gelegenheit, die Institution der Monarchie offen zu hinterfragen. Nach neueren Umfragen unterstützt eine Mehrheit von ca. 55 Prozent der Spanier im Prinzip die parlamentarische Monarchie.<sup>4</sup> Seit der Ausreise Juan Carlos I. will Sociométrica sogar eine sprunghaft ansteigende Zustimmung von bis zu zwei Dritteln der Bürger gemessen haben.<sup>5</sup> Allerdings lagen die Umfragewerte auch schon unter 50 Prozent. Die Spanier sind keine begeisterten Monarchisten und die Zustimmung zur Monarchie ist abhängig von parteipolitischer und regionaler Zugehörigkeit. Eine Verfassungsänderung zur Abschaffung der Monarchie ist jedoch auf absehbare Zeit sehr unwahrscheinlich. Die Desavouierung der Institution und ihres Amtsträgers ist daher zunächst ein weiterer Beitrag zur Zerrüttung der bestehenden Ordnung ohne Aussicht auf eine Alternative. Der König selbst hat praktisch keine Mittel, um sich öffentlich zu verteidigen. Da Ministerpräsident Sánchez die Kritik seiner Kabinettsmitglieder am König unkommentiert lässt, ist dieser auf die Fürsprache der Opposition angewiesen. Dadurch aber wird die Institution der Monarchie zum Gegenstand des Parteienstreits, was ihr sicherlich nicht sehr zuträglich ist.
- › Am 1. August trafen sich Ministerpräsident Sánchez und die Präsidenten der Autonomen Gemeinschaften in La Rioja erstmals seit Ausbruch der Pandemie zu einer persönlichen Begegnung, um über die Verteilung der Mittel des europäischen Wiederaufbaufonds zu sprechen. Die Regionalpräsidenten von Katalonien und dem Baskenland hatten ihre Teilnahme verweigert. Zur Überraschung der meisten Anwesenden erschien der baskische Lehendakari (Regionalpräsident), Iñigo Urkullu, dann doch zu der Konferenz. Wie sich bald herausstellte, erfolgte seine Teilnahme nicht gratis, sondern erst, nachdem er sich mit Sánchez über die Höhe des Defizits geeinigt hatte, das das Baskenland im neuen Jahr verzeichnen darf. Selbstverständlich waren die übrigen Regionalpräsidenten über diese Vorzugsbehandlung des Baskenlands verärgert, weil auch sie dringend ihre Defizit- und Verschuldungsmargen kennen müssen, um ihre Haushalte aufstellen zu können. Das Problem mit solchen Sonderabsprachen ist, dass sie die Transparenz, Berechenbarkeit und Kontrolle staatlichen Handelns untergraben. Auch das aber sind wichtige Elemente für das Funktionieren einer demokratischen Ordnung.

- › Die Opposition ist nicht nur wegen ihrer Zersplitterung gelähmt, sondern im Falle der größten Oppositionspartei, der Volkspartei (Partido Popular, PP), vor allem auch deshalb, weil nach den Sommerferien weitere Untersuchungsergebnisse im Rahmen der Korruptionsaffäre um ihren früheren Schatzmeister Bárcenas, der bereits seit 2013 inhaftiert ist, bekannt wurden, die nun vor allem auch den früheren Innenminister von Ministerpräsident Rajoy betreffen. In den Medien wird dieses Thema breit diskutiert. Die PP steht zudem unter Druck, weil das Krisenmanagement der von ihr gestellten Regionalpräsidentin von Madrid, Isabel Díaz Ayuso, angesichts der steigenden Infektionszahlen in Madrid von großen Teilen der Öffentlichkeit und nicht zuletzt auch der Zentralregierung in Frage gestellt wird. Als Alternative zur Zentralregierung wird die PP zurzeit nicht wahrgenommen. Ihre Kritik am Krisenmanagement von Sánchez und seiner Regierung wird als Teil des Parteienstreits und nicht als Versuch der Abstimmung gemeinsamer Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie wahrgenommen. In einer Demokratie hat auch die Opposition eine maßgebliche Rolle als Kontrollinstanz der Regierung. Die spanische Opposition ist dazu gegenwärtig nur in eingeschränkter Weise in der Lage.

## Die Pandemie in Spanien

Spanien ist eines der vom Corona-Virus weltweit am schwersten getroffenen Länder. Der Alarmzustand zwischen dem 14. März und dem 21. Juni mit tiefgreifenden Einschränkungen der Bewegungsfreiheit und der wirtschaftlichen Tätigkeiten hat eine zweite Infektionswelle nicht verhindert. Ende September 2020 befinden sich unter den zehn Regionen Europas mit den meisten Neuansteckungen sieben Autonome Gemeinschaften Spaniens, darunter an erster Stelle Madrid. Bis zum 8. Oktober meldete das nationale Gesundheitsministerium landesweit offiziell 848.324 positive Infektionsfälle und 32.688 Verstorbene. Jeweils ein knappes Drittel der Infizierten und Verstorbenen entfiel auf die Region Madrid, ein weiteres Sechstel auf die Region Katalonien. Die Sterberate betrug landesweit zuletzt 69,58 pro 100.000 Einwohner. Innerhalb der EU hat nur Belgien eine noch höhere Sterberate (87,35). Weltweit ist die Sterblichkeitsrate pro 100.000 Einwohner nur noch in Perú, Bolivien, Chile und Brasilien höher. Die Gesamtzahl der Sterbefälle ist die dritthöchste in Europa nach Großbritannien und Italien (und auf gleichem Niveau mit Frankreich).

Eine Besserung der Gesamtsituation ist noch nicht in Sicht. Die meisten Experten sind mittlerweile der Meinung, dass die Aufhebung des Lockdowns im Juni überhastet erfolgte. Die nationale und einige Regionalregierungen wollten wieder Touristen einladen. Zugleich wurden die Sommermonate nicht genutzt, um sich auf eine „zweite Welle“ der Ansteckungen vorzubereiten. Besonders bemerkbar machte sich das im Gesundheits- und im Schulwesen. In den meisten Regionen war – entgegen vollmundiger Versprechungen einiger Regierungen – kein neues Personal im Gesundheitswesen angestellt worden, um die Infektionsketten nachzuverfolgen. Auch in den Schulen fehlten zusätzliche Lehrer, um die Klassen zu teilen, und es fehlte an technischen Vorkehrungen um sich auf die Eindämmung der Infektionsgefahr vorzubereiten. Bei Wiederaufnahme des Präsenzunterrichts zum Beginn des Schuljahres 2020/2021 im September wussten viele Schulen und Schüler nicht, wie sie sich verhalten sollten. Auch im Oktober blieb die Lage unübersichtlich. Nur wenige Tage nach Schulbeginn waren bereits mehr als 100 Schulen und mehr als 200 einzelne Klassen wieder geschlossen und die Schüler in Quarantäne geschickt worden. Laut Aussage von Bildungsministerin Celaá waren bis Ende September 2.850 Klassenverbände in ganz Spanien wieder in Quarantäne geschickt worden. Allein in der Region Madrid geht die Verwaltung von einem Mehrbedarf von ca. 1.500 Lehrern aus, der jedoch kurzfristig nicht zu decken ist.

Neben den Lehrern fühlen sich auch viele Ärzte und weitere Angehörige des Gesundheitspersonals durch das Krisenmanagement der Regierungen bedroht, allen voran in Madrid und Katalonien. Ende September, inmitten der zweiten Covid-Welle, legte ein Teil des medizinischen Personals die Arbeit nieder. Von März bis September infizierten sich knapp 60.000 Angestellte im Gesundheitswesen, vor allem Ärzte und Krankenpflegepersonal, mit dem Virus. Die Streikenden und deren Gewerkschaften wollen auch darauf aufmerksam machen, dass es entgegen der Verlautbarungen nationaler und regionaler Regierungsstellen sehr wohl genügend Ärzte gäbe, für diese aber nicht genügend Stellen ausgeschrieben seien und sie deshalb keine Anstellung fänden.

## Koordinierungsprobleme zwischen den Regierungen

Warum Spanien so hart von dem Virus getroffen ist, wird zwar tagtäglich gefragt, doch eine einfache Antwort und vor allem ein alleiniger Faktor sind dafür nicht auszumachen. Sicherlich ist das Zusammenspiel von strukturellen Determinanten wie der Geographie (zentralisierte urbane Räume), der Demographie (Überalterung, niedrige Geburtenrate) und sozialen Gebräuchen (Gesten körperlicher Nähe, Zusammenleben mehrerer Generationen, Größe der Haushalte) ein wichtiger Erklärungsfaktor.<sup>6</sup> Daneben spielen aber auch politische und wirtschaftliche Faktoren eine Rolle, d. h. welche (materiellen und immateriellen) Ressourcen zur Lösung einer Gesundheitskrise zur Verfügung stehen (Ökonomie) und wie diese koordiniert und eingesetzt werden (Politik). Diese Faktoren sind in vielen Fällen durch ein effektives Politikmanagement direkt beeinflussbar. Das aber hat in Spanien bisher größtenteils versagt. Die meisten Analysen, die heute vorliegen, stimmen darin überein, dass neben einem fehlenden funktionierenden Frühwarnsystem, fehlenden Notfallressourcen (medizinisches Behandlungsmaterial, Schutzmaterial usw.) und einer verbesserungswürdigen Präventionserziehung (v. a. Händewaschen) auch die fehlende Koordinierung in der Politik und öffentlichen Verwaltung zu der gravierenden Situation beiträgt.<sup>7</sup>

Am 4. Juli erklärte Ministerpräsident Sánchez noch, der Staat kämpfe wirkungsvoll gegen das Virus und rief seine Landsleute dazu auf, zwar wachsam zu bleiben, aber „keine Angst zu haben, auf die Straße zu gehen und die Wirtschaft anzukurbeln“<sup>8</sup>. Den Neuinfektionen, über die bereits berichtet wurde, maß er keine übergeordnete Bedeutung zu und erklärte stattdessen das Gesundheitssystem für „gut vorbereitet“. Nach seinem Sommerurlaub meldete er sich am 25. August wieder öffentlich zu Wort und gab bekannt, dass die Autonomen Gemeinschaften jetzt selbst für die Koordinierung der Covid-Eindämmung auf ihrem Territorium verantwortlich seien. Zwar könnten sie dabei immer auf die Unterstützung und die Beratung durch die spanische Regierung zählen, die Verantwortung für regionale Alarmzustände werde seine Regierung jedoch nicht übernehmen. Diese müsste jeder Regionalpräsident künftig selbst beantragen und vor seinem Parlament verantworten. Der Ministerpräsident entpflichtete sozusagen damit die Zentralregierung und sich selbst ab Ende August von der unmittelbaren Verantwortung für die Bekämpfung des Virus, nachdem er im Frühjahr alle Entscheidungskompetenzen während des Alarmzustandes auf sich bzw. seine Regierung konzentriert hatte. Seit der Verkündung des Alarmzustands Mitte März hatte Sánchez zwar regelmäßig virtuelle Treffen mit den Regionalpräsidenten durchgeführt, doch wurden dabei keine gemeinsamen Maßnahmen besprochen und Absprachen getroffen; der Ministerpräsident teilte lediglich seine bereits getroffenen Entscheidungen mit. Von einem koordinierten Vorgehen, das vor allem auch das Vertrauen der Bürger in die Entscheidungen gestärkt hätte, konnte keine Rede sein. Selbst das sehr regierungsfreundliche Meinungsforschungsinstitut CIS kommt im Meinungsbarometer vom September zu dem Schluss, dass knapp drei Viertel der Spanier eine gemeinsam koordinierte Krisenstrategie der Zentralregierung und der Autonomen Gemeinschaften für am sinnvollsten halten. Nur knapp 5 Prozent der Befragten halten es für richtig, die ganze Verantwortung bei den Autonomen Gemeinschaften abzuladen.

Im Laufe des Sommers führte diese Strategie zu einer Vielzahl an unterschiedlichen regionalen und lokalen Maßnahmen und Einschränkungen, die schwer im Einzelnen zu überblicken sind. So richtig es sein mag, harte Einschränkungen räumlich auf besonders betroffene Städte oder Regionen zu konzentrieren, so wichtig ist es auch, die Maßnahmen im Großen zu koordinieren und aufeinander abzustimmen. Die Zunahme der Infektionszahlen offenbarte daher auch die Mängel der Zusammenarbeit der Akteure in Regierungen und Politik, die sich vor allem auf gegenseitige Schuldzuweisungen konzentrierten. So versuchte Ministerpräsident Sánchez die Volkspartei (PP) für das Aufflammen der zweiten Infektionswelle im Herbst verantwortlich zu machen, weil sie sich im Juni geweigert hatte, den seit Mitte März geltenden Alarmzustand – der tief in die Grundrechte der Bürger eingreift – weiter zu verlängern. Stattdessen hatte die PP vorgeschlagen, gemeinsam gesetzgeberische Alternativen zu suchen, die sich an medizinischen Kriterien orientierten. Allerdings scheiterte Sánchez mit der Verlängerung des Alarmzustands vor allem am Widerstand der nationalistischen Parteien aus Katalonien, die seine Regierung stützen und mit denen er über den Haushalt für 2021 verhandelt.

Besonders eskaliert ist der Konflikt zwischen Regierung und Volkspartei in der Autonomen Region Madrid, die von einer Koalition aus PP und Ciudadanos regiert wird. Bis Ende September hatten der nationale Regierungschef und die Regionalpräsidentin Isabel Ayuso neben den virtuellen Gruppentreffen von Sánchez mit den Regionalpräsidenten nicht miteinander gesprochen, sondern nur öffentlich gegenseitige Anschuldigungen wegen eines ungenügenden Krisenmanagements ausgetauscht, das für die anhaltend hohen und steigenden Infektionszahlen in Madrid verantwortlich wäre. Im Frühsommer hatte Ayuso zu einer Aufhebung der Beschränkungen und der Öffnung der Restaurants gedrängt, woraus im September seitens der Zentralregierung und einiger Medien der Vorwurf abgeleitet wurde, die frühe Öffnung in Madrid habe zum Ausbruch der neuen Ansteckungswelle seit Ende der Sommerferien beigetragen. Bei einem Treffen Ende September vereinbarten Sánchez und Ayuso eine Art Stillhalteabkommen und die Absprache gemeinsamer Maßnahmen zur Bekämpfung des Virus. Doch bereits zwei Tage später entbrannte ein heftiger Konflikt zwischen dem nationalen und dem regionalen Gesundheitsminister über konkrete Maßnahmen, wobei sich beide Seiten des Bruchs getroffener Abreden beschuldigten. Ayuso entschied daraufhin eine Ausgangsbeschränkung für zunächst 45 Stadtviertel mit mehr als einer Million Bürgerinnen und Bürger. Weil das vor allem strukturschwächere Viertel im Süden der Stadt betraf, gingen dort mehrere tausend Bewohner auf die Straße. Auch die Podemos-Partei rief zu Protestmärschen auf. Der nationale Gesundheitsminister entschied zwei Tage später einen Lockdown für die gesamte Hauptstadt und einige anliegende Städte. Dagegen ging die Regionalpräsidentin gerichtlich vor und erreichte eine Aufhebung dieser Entscheidung durch den obersten Regionalgerichtshof von Madrid. Ministerpräsident Sánchez hat darauf mit der Verhängung des Ausnahmezustands für die Autonome Gemeinschaft Madrid reagiert. Der Bitte der Regionalpräsidentin, statt dieser drastischen Maßnahme nach Alternativen zu suchen, hat er nicht mehr entsprochen. Freilich ist es für den Beobachter nicht auszumachen, ob die wiederholten Beteuerungen beider Seiten, nach einer Verständigung zu suchen, wirklich ernst gemeint waren oder ob es ihnen nur darum ging, den politischen Gegner bloßzustellen. Die Bürger und Bürgerinnen Madrids stehen diesem Streit hilflos gegenüber und wissen nicht, welche Regelungen denn nun wirklich gelten. Dass auf diese Weise Vertrauen in die Kompetenz von Politik und Regierungen gefördert wird, ist mehr als fraglich.

Trotz dieser und anderer Konflikte gibt es auf der „Arbeitsebene“ zwischen der nationalen und den regionalen Regierungen mittlerweile einige Fortschritte bei der Koordination von Maßnahmen zur gesundheitlichen Aufklärung sowie neue Partizipationsformen der Kommunen in Sachen Covid-Bekämpfung. Von renommierten Wissenschaftlern wird allerdings bemängelt, dass es weiterhin keine nationale Gesundheitsbehörde technischer Natur gibt, die mit Entscheidungskompetenzen ausgestattet ist. Vorläufig zumindest handeln die unterschiedlichen Verwaltungsebenen und -einheiten im Großen und Ganzen nach wie vor weit-



gehend isoliert und koordinieren sich nicht fortlaufend auf Arbeitsebene untereinander. Zudem zeigt sich, dass die getroffenen Maßnahmen faktisch nicht helfen, um die Ausbreitung des Virus wirkungsvoll zu stoppen.

## Perspektiven der Wirtschaft

COVID-19 hat erhebliche Folgen nicht nur für die Menschen, sondern auch für die spanische Volkswirtschaft. Nach einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts im ersten Quartal 2020 um -5,2 Prozent im Vergleich zum vierten Quartal 2019, betrug der Einbruch des BIP im zweiten Quartal jedoch sogar -17,8 Prozent im Vergleich den vorhergehenden drei Monaten. Im Vergleich zum Vorjahreszeitraum entspricht das einem Rückgang von -21,5 Prozent. Gemäß einer Studie der Spanischen Zentralbank arbeiteten zur Jahreshälfte 58 Prozent aller Unternehmen in der Verlustzone. Der Liquiditätsbedarf betrug im ersten Halbjahr 123 Prozent der Bruttowertschöpfung, der höchste Wert seit 2002. Während für die Eurozone im dritten Quartal ein BIP-Einbruch von -7,8 Prozent erwartet wird, beträgt dieses in Spanien laut FocusEconomics voraussichtlich -13 Prozent. Spanien bildet hinter Portugal aktuell das Schlusslicht der Eurozone in den Wachstumsprognosen. Das Virus hat ein wirtschaftliches Desaster zur Folge.

Die Staatsverschuldung betrug zum Ende des zweiten Quartals 110,5 Prozent bzw. 1,29 Bio. Euro. Die Arbeitslosigkeit lag zum 30. Juni 2020 offiziell bei 15,3 Prozent bzw. 3,86 Mio. Arbeitslosen. Bis Ende September stagnierte dieser Kennwert auf diesem hohen Niveau (3,78 Mio. Arbeitslose zum 30. September). Zum Höhepunkt des Alarmzustandes waren 3,4 Mio. Erwerbstätige als Kurzarbeiter gemeldet. Ende Juni befanden sich noch 1,8 Mio. Arbeitnehmer in Kurzarbeit, womit 5,69 Mio. Erwerbsfähige, das entspricht einer Quote von 24,7 Prozent, zum 30. Juni entweder gar nicht erwerbstätig oder (teilweise) freigestellt waren. Ende September waren offiziell immer noch 728.909 Personen als Kurzarbeiter gemeldet. Die Jugendarbeitslosigkeit betrug laut Eurostat im Mai 2020 32,9 Prozent, womit Spanien das neue Schlusslicht in Europa ist.

Ende September verabschiedete das Kabinett neue Anschlussregelungen zur Kurzarbeit, die mit den Sozialpartnern verhandelt wurden und bis 31. Januar 2021 gelten. Sie sollen Firmen und Arbeitnehmern durch die schwierige Phase des Herbstes und Winters helfen, bevor dann im Frühjahr die erhoffte Erholung beginnt. Die Entlastungen der Unternehmen werden umfangreicher sein, als die Regierung ursprünglich vorsah. Ganze Sektoren der Tourismus- und Hotelbranche sowie des Handels wollte die Regierung ursprünglich ab 1. Oktober aus der Kurzarbeit ausnehmen.

Am 25. September gab der Europäische Rat 21,325 Mrd. EUR frei, die im Rahmen des Arbeitslosenfonds SURE zur Finanzierung der Kurzarbeit an Spanien gezahlt werden sollen. Nach Italien (27,4 Mrd. EUR) ist Spanien das EU-Land, das die zweithöchsten SURE-Kredite erhält.

Der Tourismus ist ein wichtiger Wirtschaftsfaktor für das Land, der im letzten Jahr rund 12,2 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (über 150 Mrd. EUR) erwirtschaftete und im Jahresdurchschnitt rund 12,4 Prozent aller Arbeitsplätze (rund 2,4 Mio.) bereitstellte. Von dem Wirtschaftseinbruch ist dieser Sektor besonders hart betroffen. Im Zeitraum Januar bis August 2020 blieben 40 Mio. Touristen aus, deren direkter Konsum in Spanien 50 Mrd. EUR betragen hätte. Nach der harten ersten Infektionswelle drängten Reisveranstalter, Hoteliers und Gastronomen auf eine schnelle Normalisierung, um zumindest in der Hauptreisesaison einige Verluste abzufedern. Doch die Neuinfektionen und die Reisewarnungen aus Deutschland und Großbritannien, den beiden wichtigsten Herkunftsländern der Touristen in Spanien, haben diese Erwartung zunichtegemacht.

## Verwendung der Mittel aus dem europäischen Wiederaufbaufond

Nach der Sondersitzung des Rates der Europäischen Union vom 17. bis 21. Juli 2020 zeigte sich Ministerpräsident Sánchez „zu 95 Prozent mit dem Verhandlungsergebnis zufrieden“. Er erklärte, Spanien erhalte im Zeitraum von sechs Jahren insgesamt 140 Mrd. EUR, davon 72,2 Mrd. EUR als Direkthilfen (Subventionsleistungen) und die restlichen 67,8 Mrd. EUR in Form von Krediten, was in seinen Augen einem „echten Marschallplan“ der EU gleichkomme. Zudem zeigte er sich überzeugt, dass die Bedingungen des Fonds der Umsetzung seiner sozialpolitisch expansiven und progressiven Reformvorschläge nicht entgegenstünden. Nach Berechnungen der Europäischen Zentralbank belaufen sich die Nettoleistungen an Spanien (Subventionen abzüglich Kredite und Zinsen) netto auf „nur“ ca. 42 Mrd. EUR bzw. 3,4 Prozent des BIP.

Der neue Entwurf des Leitfadens der Europäischen Kommission sieht vor, dass alle bisher durch die EU geforderten Reformvorhaben weiterhin umgesetzt werden müssen, um Zugriff auf die Gelder des Recovery Funds „Next Generation EU“ zu erhalten. Dies dürfte den expansiven Handlungsspielraum der Regierung einschränken, falls diese Leitlinie letztendlich gilt. Zudem vereinbarte der Europäische Rat, dass alle Subventionshilfen der Europäischen Kommission und dem Rat vorgelegt und von diesen bewilligt werden müssen.

Am 7. Oktober stellte Ministerpräsident Sánchez den „Erholungs-, Transformations und Resilienzplan für die Spanische Wirtschaft“ vor, in dem die Regierung erläutert, wie sie die 140 Mrd. EUR investieren will. Auch wenn die Verhandlungen in Brüssel noch laufen und noch kein einziges Projekt bei der Europäischen Kommission eingereicht ist, zeigte sich der Regierungschef überzeugt, dass es Spanien bis zum Jahr 2023 schaffen werde, 72 Mrd. EUR des Fonds auszugeben. Diese sollen mit 59 Mrd. EUR zuerst aus der „Recovery and Resilience Facility“ entspringen, wobei es sich um Direktleistungen handelt. Nur 12,4 Mrd. EUR will er aus dem REACT-EU-Programm erbeten, wobei es sich um Kredite handelt<sup>9</sup>. Das heißt, er beansprucht für die kommenden drei Jahre 81,1 Prozent aller EU-Direktleistungen im Rahmen des Next Generation EU-Programms (dieses ist dem EU-Haushalt 2021–2027 angeschlossen und damit auf sechs Jahre ausgelegt). Für die Jahre ab 2023, was mit einer neuen Legislaturperiode in Spanien zusammenfällt, blieben somit hauptsächlich Kredite übrig, die dann auch im spanischen Haushalt als Schulden ausgezeichnet werden müssen<sup>10</sup>. Sánchez versprach, dass die Next Generation EU-Gelder bis 2023 ein zusätzliches BIP-Wachstum von 2,5 Prozent bewirken und damit 800.000 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden können. Nach dem starken BIP-Einbruch in der ersten Jahreshälfte 2020 käme dies jedoch gerade einmal der Anzahl der Kurzarbeiter gleich, die im Moment noch auf eine Normalisierung ihrer Arbeitsverhältnisse warten.

Siebenunddreißig Prozent der Investitionen sollen in „grüne“ Projekte der ökologischen Transition fließen, und knapp 33 Prozent in die digitale Transformation. Die anderen beiden Säulen sind die Gleichstellungspolitik sowie eine innerspanische territoriale Kohäsions- und soziale Inklusionspolitik. Die vier Säulen werden in einem Zehn-Punkte-Plan aufgearbeitet:

1. Städtische und ländliche Agenda und der Kampf gegen die Landflucht,
2. Resiliente Infrastrukturen und Ökosysteme,
3. Gerechte und inklusive energetische Transition,
4. Eine Verwaltung für das 21. Jahrhundert,
5. Modernisierung und Digitalisierung der Industrie und des Mittelstandes, Erholung des Tourismus und Impulse für eine neue spanische Unternehmernation,

6. Pakt für Wissenschaft und Innovation, Ausbau der Kapazitäten des nationalen Gesundheitssystems,
7. Erziehung und Wissen, lebenslanges Lernen und Kapazitätsentwicklung,
8. Neue Pflegewirtschaft und Arbeitsmarktpolitik,
9. Impulse für die Kulturindustrie und den Sport,
10. Modernisierung des Steuersystems für ein inklusives und nachhaltiges Wachstum.

Auf einer Konferenz der Präsidenten der Autonomen Gemeinschaften kündigte Sánchez an, die vermeintlichen 140 Mrd. EUR in Form einer interministeriellen Kommission zu verwalten. Die Regionen fordern, dass das Geld nicht nach politischen Motiven, sondern nach sachgerechten Motiven verteilt werden muss.

Die Volkspartei (PP) forderte zur Verwaltung der Gelder ursprünglich die Einsetzung eines unabhängigen Hohen Kommissars, um Klientelismus und einer einseitigen Finanzierung politisch opportuner Projekte vorzubeugen. Parteichef Casado wiederholte diese Forderung bei seinem Treffen mit Sánchez am 2. September. Vielleicht hätte so zwischen den zwei größten Parteien ein Mindestmaß an Vertrauen aufgebaut werden können, um über die Lösung dieser wichtigen Frage dann zu weiteren punktuellen Kompromissen zu finden. Sánchez versprach Casado auch, seinen Vorschlag zu prüfen. Der PP-Chef konnte jedoch bereits am Folgetag der Presse entnehmen, dass sich Sánchez endgültig auf die Schaffung einer Interministeriellen Kommission festgelegt habe, die durch ihn selbst und seinen Vertrauten Iván Redondo kontrolliert werde.

Die PP stuft die Zuwendungen aus Brüssel als Rettungspaket ein und warnt eindringlich davor, Rajoys Arbeitsmarktreform von 2012 umzukehren, da dies die Wirtschaft nochmals negativ belasten würde. Die Partei hofft zugleich, dass die Konditionalität aufgrund der Zustimmungspflicht der Europäischen Kommission zu den Zahlungen aus dem EU-Recovery Fund ein weiteres Ausufer der Staatsverschuldung verhindern kann und notwendige Wirtschaftsreformen auf der Agenda behält. Casado kritisiert zudem, dass sich der Ministerpräsident nach seiner Rückkehr aus Brüssel für den Erhalt der EU-Mittel feiern ließ, während diese doch den EU-Institutionen und EU-Partnerländern zu verdanken seien.

Es ist ein notorisches Symptom Spaniens, dass das Land die EU-Strukturmittel der Haushaltsperiode 2014–2020 von „nur“ 39,9 Mrd. EUR bisher erst zu 39 Prozent (15,6 Mrd. EUR) ausgegeben hat. Vielfach wird daher die Befürchtung geäußert, die Institutionen des Landes wären nicht in der Lage, in der gleichen Zeitperiode von sechs Jahren die dreieinhalbfache Geldmenge zu investieren. *El Confidencial* berichtet, dass Ministerpräsident Sánchez bereits die Einbindung der Wirtschaftsprüfungsgesellschaften Deloitte, PricewaterhouseCoopers, Ernst & Young und KPMG vorantreibt, um die Antragsverfahren seitens der Privatwirtschaft flüssiger zu bewerkstelligen. Der Arbeitgeberdachverband CEOE und einige Branchenverbände kritisierten demnach, dass die Kontakte, die die Regierung mit der Privatwirtschaft unterhalte, um die Mittelverwendung zu strukturieren (allen voran große Telekommunikationsunternehmen, Banken und Energieproduzenten), nicht repräsentativ für das Produktionsgefüge des Landes seien und somit die Gefahr einer Fehlallokation von Mitteln bestünde.

## Haushaltsdebatte

So wichtig die „Next Generation EU“-Mittel auch für das Land sein mögen und mit großer Hoffnung erwartet werden, kämpft die Minderheitsregierung aus Sozialisten und Linkspopulisten zugleich darum, mithilfe der nationalistischen Regionalparteien im Baskenland und Kataloniens einen Staatshaushalt für 2021 zu verabschieden. Ein entsprechender Entwurf müsste bis zum 15. Oktober an die Europäische Kommission gesandt werden. Doch ist fraglich, ob dieser Termin eingehalten wird.

Die Minderheitsregierung aus der Sozialistischen Arbeiterpartei PSOE und dem kleineren Koalitionspartner Podemos verfügt nur über 155 eigene Mandate im Abgeordnetenhaus. Die absolute Mehrheit liegt bei 176 Mandaten. Zwar reicht zur Verabschiedung des Haushaltsgesetzes eine einfache Mehrheit, doch dafür muss Sánchez zumindest die Enthaltung mehrerer Fraktionen erreichen, darunter befinden sich auch nationalistische Regionalparteien aus dem Norden. Die Arithmetik der Verhandlungen ist komplex, da viele der potentiellen Verhandlungspartner von Sánchez untereinander widerstreitende Interessen haben. So überrascht es nicht, dass Finanzministerin María Jesús Montero eingestand, bei der Einbringung des Haushaltsgesetzes 2021 in das Parlament könne es zu Verzögerungen komme. Bis zum 30. September, wie dies gesetzlich vorgeschrieben ist, lag es nicht vor. Der neue Haushalt wird frühestens im Januar 2021 in Kraft treten. Deshalb bleibt der Budgetplan der ehemaligen PP-Regierung aus dem Jahr 2018 zumindest vorübergehend ein viertes Mal in Kraft. Angesichts der neuen Turbulenzen in Katalonien nach der Amtsenthebung von Regionalpräsident Torra bleibt vorerst offen, ob die katalanischen Nationalisten einem Staatshaushalt vor den dortigen Regionalwahlen, die voraussichtlich Ende Januar/Anfang Februar stattfinden, überhaupt zustimmen werden.

Ohnehin weiß bisher niemand in Spanien, wie die Haushaltsplanungen im Einzelnen aussehen, nur wenige Details dringen nach außen. Ministerpräsident Sánchez fordert zwar von allen Parteien, einschließlich der oppositionellen Volkspartei, eine Zustimmung zu dem Staatshaushalt „aus staatspolitischer Verantwortung“. Doch Zahlen hat er noch nicht auf den Tisch gelegt. Die Aussagen der Koalitionspartner PSOE und Podemos über ihre Haushaltsplanung sind bisher wagemutig und bleiben mitunter in wichtigen Punkten widersprüchlich. Finanzministerin Montero und Ministerpräsident Sánchez wollen Maßnahmen zur wirtschaftlichen Erholung nach der Covid-Krise in den Mittelpunkt stellen. Der Stellvertretende Ministerpräsident Pablo Iglesias beharrt weiterhin auf Steuererhöhungen. Finanzministerin Montero schränkte ein, dass die Steuererhöhungspläne, die in den Koalitionsvereinbarungen von Sozialisten und Podemos enthalten sind, zwar noch gelten, sich deren Umsetzung jedoch an die Umstände anpassen müssten.

Festzustehen scheint, dass die Autonomen Regionen die Rekordeinnahmen von 124 Mrd. EUR erhalten sollen, um auch gegen die Corona-Krise besser ankämpfen zu können. Zwar sind dies 2,4 Mrd. EUR weniger als 2020, jedoch sollen die Regionen auch REACT-Mittel aus dem Recovery Fund in Höhe von 8 Mrd. EUR verwalten dürfen. Eine zwischen beiden Koalitionspartnern vereinbarte Unternehmenssteuersenkung für Mittelständler von 25 Prozent auf 23 Prozent wird nicht umgesetzt.

Der Ministerrat beschloss bereits die Anhebung der Ausgabeobergrenze, die seit 2016 gesetzlich vorgeschrieben ist. Ursprünglich war für 2021 eine Obergrenze von 131,4 Mrd. EUR vorgesehen (+3 Prozent gegenüber dem Vorjahr). Letztendlich soll die Ausgabenobergrenze pandemiebedingt bei 196,1 Mrd. EUR liegen (+53,7 Prozent).

PSOE und Podemos verhandeln zudem über eine Anhebung des Spitzensteuersatzes für Jahreseinkommen ab 130.000 EUR sowie eine Erhöhung der Vermögenssteuer. Zudem soll die Staatliche Sozialversicherung mit 18 Mrd. EUR aus dem Staatshaushalt bezuschusst werden. Die Renten steigen gegenüber dem Vorjahr wie vorgesehen um den Inflationswert von +0,9 Prozent.

Für das laufende Jahr 2020 versuchte Sánchez erst gar nicht, einen eigenen Haushalt einzureichen und regierte direkt mit dem Haushalt der politischen Opposition von 2018 weiter, was aufgrund der engen Zeitfenster nach der Wahl möglich war. Er ist überzeugt, dass die Notwendigkeit, aufgrund der Corona-Pandemie die Ausgaben zu steigern, den Druck selbst auf so entgegengesetzte Fraktionen wie die republikanische Linke Kataloniens ERC und die liberale Zentrumsparterie Ciudadanos erhöhen wird, damit diese zumindest der Anhebung der Schuldenschanke gemeinsam zustimmen. Ob diese Strategie aufgeht, ist ungewiss. Der Fraktionssprecher der republikanischen Linken Kataloniens im Abgeordnetenhaus, Gabriel Rufián, verneinte bereits, dass seine Fraktion und Ciudadanos gemeinsam dem gleichen Entwurf zustimmen könnten. Zudem forderte er, dass der „bilaterale Verhandlungsdiallog (über die Unabhängigkeit)“ zwischen Katalonien und Spanien, den die Sozialisten erstmals im Februar 2020 zuließen, noch vor den Haushaltsverhandlungen wiederaufzunehmen sei. Das ist deshalb jetzt schwierig, weil es in Katalonien nach der Amtsenthebung von Regionalpräsident Torra keinen legitimierten Dialogpartner mehr gibt.

Auch der Koalitionspartner Podemos wehrt sich gegen eine Zusammenarbeit mit Ciudadanos. Anfang September drohten die Linkspopulisten mit der Verweigerung ihrer Zustimmung zum eigenen Haushaltsentwurf, falls Ciudadanos daran beteiligt sein sollte. Die Vorsitzende von Ciudadanos hat nun Ende September ihrerseits eine Zustimmung ihrer Partei zum Haushaltsgesetz in Frage gestellt, was auch mit der Haltung der Regierung zum Katalonien-Konflikt und dem Verhalten gegenüber dem König zusammenhängt.

Vor dem Hintergrund der Haushaltsverhandlungen stellten die Sozialisten im September 2020 erneut verbal in Aussicht, eine Strafrechtsreform des Tatbestandes der Volksverhetzung (*sedición*) durchführen zu wollen. Das ist ein Zugeständnis an die nationalistischen Regionalparteien Junts per Catalunya und Esquerra Republicana aus Katalonien, deren inhaftierte und geflüchtete Separationsführer aufgrund der Ausrufung der katalanischen Unabhängigkeit vom 27. Oktober 2017 in Haft sitzen oder noch strafverfolgt werden.

Der ehemalige spanische Ministerpräsident Felipe González (PSOE) zeigte sich über die aktuelle politische Lage und die Strategie beider Parteien, PP und PSOE, beunruhigt: „Seit Monaten diskutieren wir, wer mit wem ein Haushaltsgesetz paktieren kann und mit wem nicht, und wir kennen bisher noch nicht eine einzige Zahl aus dem Haushalt, nicht eine einzige“.<sup>11</sup> Das aktuelle konfliktive Panorama, führte dazu, dass er sich in der gegenwärtigen spanischen Politik von keiner Partei repräsentiert fühle.

## Die Volkspartei ist im Schatten eines Korruptionsskandals gelähmt

Seit Ende der Sommerpause wird die Volkspartei von einem alten Korruptionsskandal eingeholt. Neue Ermittlungen wegen illegaler Einnahmen und Zahlungen ihres bereits seit 2013 inhaftierten ehemaligen Schatzmeisters Bárcenas betreffen u. a. den ehemaligen Innenminister Jorge Fernández Díaz, weitere ehemalige Parteiführer sowie auch mehrere ehemalige führende Polizeibeamte der Nationalpolizei, die Bárcenas zugunsten der PP ausspioniert und belastendes Material von ihm gestohlen haben sollen.

Für die Regierungsparteien PSOE und Podemos ist das ein willkommener Anlass, die PP unter Druck zu setzen. Im Kongress haben sie deshalb eine Untersuchungskommission eingesetzt, die nicht nur die bereits formal Angeklagten, sondern weitere ehemalige PP-Führungspersonen, darunter auch den früheren Vorsitzenden und Ministerpräsidenten Mariano Rajoy, vorladen wird. Auch wenn der gegenwärtige PP-Vorsitzende Casado von den Vorgängen nicht persönlich betroffen ist, wird es für ihn schwierig, diejenigen Wähler für die PP zurückzugewinnen, die der Partei aufgrund anderer und ebenfalls mehrere Jahre zurückliegender Korruptionsskandale den Rücken gekehrt haben. Auch parteiintern birgt das neue Verfahren viel Sprengstoff, weil anscheinend etliche jüngere Parteiführer auf nationaler und regionaler Ebene, deren Karriere gerade erst begonnen hat, eine völlige Distanzierung von ihren Vorgängern fordern. Auf jeden Fall ist es für die PP schwierig, aufgrund der belastenden Veröffentlichungen über die Verfehlungen früherer Parteiführer, aber auch dem vergeblichen Kampf ihrer Regionalpräsidentin in Madrid gegen das Virus, einen politischen Vorteil im Wettbewerb mit der Regierung zu erlangen. Weder das Angebot der Zusammenarbeit mit der Regierung von Pedro Sánchez, das der Parteivorsitzende Casado vor einigen Wochen unterbreitete, noch seine heftigen Angriffe auf den Ministerpräsidenten wegen dessen Zugeständnisse an Podemos und die katalanischen Nationalisten noch sein rhetorischer Rückhalt für den König verhelfen der PP zu wachsenden Zustimmungswerten.

## Konstruktives Misstrauensvotum von VOX gegen Sánchez

Unterdessen versucht die rechtspopulistische Partei VOX von den Schwierigkeiten der Regierung und der Volkspartei zu profitieren. Vox hat ein konstruktives Misstrauensvotum gegen Ministerpräsident Sánchez in der Abgeordnetenkammer eingebracht. Zwar besteht schon deshalb keine Chance auf eine Mehrheit für diesen Antrag, weil die PP bereits ihre Stimmenthaltung angekündigt hat. In ihren Augen wird dieser Antrag nur zum Zusammenhalt der Regierungskoalition und der sie stützenden Parteien beitragen. VOX aber dient der Antrag dazu, sich selbst als diejenige politische Kraft zu präsentieren, die mit offenem Visier gegen die Regierung antritt. Gerade, weil auch diese Partei weiß, dass ihr Misstrauensantrag keine Chance auf eine Mehrheit im Parlament hat, ist er vor allem eines: ein weiteres Beispiel für den fleghaften Umgang mit den Institutionen der spanischen Demokratie.

## Podemos strebt eine „neue Republik“ an

Auf der anderen Seite des politischen Spektrums ist es für den stellvertretenden Ministerpräsidenten Pablo Iglesias „eine der politischen Aufgaben von Podemos, in den kommenden Jahren (...), Allianzen zu bilden und aufzubauen, um zum republikanischen Horizont vorzurücken“. Seine Partei müsse den historischen Moment zu nutzen wissen, in dem sich die spanische Monarchie in einer schwierigen Situation befinde. Er bezieht sich dabei auf Geldzahlun-

gen aus Saudi-Arabien an den ehemaligen König Juan Carlos I., die durch die Staatsanwaltschaft untersucht werden. Seinen Regierungspartner von der Sozialistischen Arbeiterpartei PSOE, sieht Iglesias als „monarchistische Partei“.

Auf diese Vision hin angesprochen, warnte der ehemalige spanische Ministerpräsident Felipe González, der sich in Spanien noch immer großer Beliebtheit erfreut: „Einige, die unsere gegenwärtige Staatsform angreifen, tun dies nicht nur, weil sie von Juan Carlos I. Verantwortlichkeit fordern, sondern weil sie die Staatsform durch eine plurinationale Republik mit Selbstbestimmungsrecht ersetzen wollen“. Dies berge seiner Meinung nach die Saat für die Selbstzerstörung Spaniens als Nationalstaat in sich.

Podemos, die 2014 auch angetreten war, um die Korruption in Spanien zu bekämpfen und die „Kloaken des Staates“ trockenzulegen, ist zurzeit selbst Gegenstand von Ermittlungen. Zum einen geht es um falsche Abrechnungen von Wahlkampagnen, Renovierungsarbeiten in der Parteizentrale und die vermeintliche Zahlung von verdeckten Zusatzgehältern an Parteifunktionäre. Zum anderen betrifft es Pablo Iglesias wegen unrechtmäßig entwendeter Daten des Mobiltelefons seiner früheren Assistentin im Europäischen Parlament. Weder Podemos noch Pablo Iglesias sind jedoch bisher in irgendeiner dieser Anschuldigungen verurteilt worden. Der Fraktionssprecher Pablo Echenique versicherte der Öffentlichkeit, dass die Anschuldigungen gegen Podemos wie immer im Sande verlaufen werden, da es keine Beweise gäbe. Seiner Meinung sei das einzige Ziel dieser Ermittlungen, die Partei zu diffamieren.

## Katalonien

Der katalanische Regionalpräsident Quim Torra von der separatistischen Partei Junts per Catalunya seines nach Brüssel geflüchteten Vorgängers und Parteivorsitzenden Carles Puigdemont ist nun endgültig seines Amtes enthoben worden. Bereits im Dezember 2019 war er vom Obersten Gerichtshofs von Katalonien zu einem eineinhalbjährigen Verbot der Ausübung öffentlicher Ämter verurteilt worden, weil er sich im April 2019 trotz der Anordnung durch die Wahlbehörde geweigert hatte, unerlaubte Wahlkampfwerbung vom Gebäude der Generalitat zu entfernen (was er bei der Wahl vom November 2019 wiederholte). Das Urteil vom letzten Jahr ist am 29. September vom Obersten Gerichtshof Spaniens bestätigt worden. Torra kündigte zwar Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof an, musste aber sein Amt aufgeben. Sein Stellvertreter Pere Aragonès von der linksrepublikanischen ERC hat seine Nachfolge vorübergehend angetreten. Sehr wahrscheinlich werden nun Ende Januar oder Anfang Februar erneut Regionalwahlen in Katalonien stattfinden. Nicht zuletzt, weil das Verhältnis der dortigen beiden separatistischen Regierungsparteien Junts per Catalunya und Esquerra Republicana von zunehmenden Konflikten gezeichnet war, stand die Regierungsarbeit in Barcelona praktisch seit Monaten still. Vor der Bildung einer neuen Regionalregierung, vermutlich frühestens April 2021, wird sich daran wenig ändern. Unterdessen verschlechtert sich die wirtschaftliche Situation in Katalonien zunehmend, nicht nur infolge der Corona-Krise, sondern auch wegen der mittlerweile jahrelangen Lähmung von Parlament und Exekutive durch die internen Dauerkonflikte und das schwierige Verhältnis zur Zentralregierung. Das Corona-Krisenmanagement der Regionalregierung in Katalonien gilt allgemein als verheerend. Torra hat sich allen Absprachen mit der Zentralregierung und den anderen Regionalpräsidenten entzogen. Umfragen zeigen zwar, dass die Unterstützung der Katalanen für eine staatliche Unabhängigkeit, die noch nie die 50 Prozent-Marke überschritten hatte, abgenommen hat. Dennoch muss damit gerechnet werden, dass die nationalistischen Parteien aufgrund des Wahlrechts wieder eine Parlamentsmehrheit erreichen können. Aufgrund ihrer Kontroversen ist eine schwierige Regierungsbildung zu erwarten.

Unterdessen gab Justizminister Juan Carlos Campo am 23. September im nationalen Parlament bekannt, dass die Regierung damit beginne, die Gnadengesuche zu bearbeiten, die bei der Regierung für die verurteilten Anführer des illegalen Sezessionsprozesses Kataloniens eingereicht wurden. Die Entscheidung darüber kann bis zu sechs Monaten dauern. Im Laufe des Prozesses wird auch der Oberste Gerichtshof Spaniens angehört. Dessen Bewertung ist für den Ministerpräsidenten jedoch nicht bindend. Er verfügt prinzipiell über die Kompetenz, die verurteilten Separatisten freizulassen oder ihr Strafmaß zu senken. Noch im Oktober 2019, und damit vor der Wahl vom November, versicherte Sánchez, dass „wir konstruktivere Debatten führen können, weil Gnadengesuche nicht auf dem Tisch liegen“. Nur wenige Tage, bevor die Haushaltsverhandlungen 2021 in eine entscheidende Phase gehen werden, ändert die PSOE ihr Handeln grundlegend gegenüber den Aussagen im Wahlkampf 2019.

Die PP kritisierte die Ankündigung und kündigte an, jedwede Begnadigung der Separatisten vor dem Obersten Gerichtshof Spaniens anzufechten. Parteichef Casado bewertete es als „unmoralisch, dass Sánchez mit den Separatisten paktiert um sich ein Jahr länger an der Macht zu halten“. Auch Ciudadanos und Vox kündigten Anfechtungsklagen vor dem Obersten Gerichtshof an, falls es soweit kommen sollte.

## Die Gefahr für den demokratischen Rechtsstaat in Spanien

Gemäß einer am 25. September veröffentlichten Umfrage über die Zustimmung zu den politischen Parteien von Metroscopia, die in der Tendenz auch mit anderen Umfragen übereinstimmen, sind die Bürger Spaniens weder mit dem Krisenmanagement der Zentralregierung, noch dem Verhalten der Volkspartei, noch dem Agieren der Regionalregierungen sehr zufrieden. Allein die Partei VOX profitiert vom Krisenmanagement und Verhalten der übrigen Parteien und würde den Anteil ihrer Stimmen und Parlamentssitze erhöhen.

Im Kommentar zu dieser Umfrage heißt es:<sup>12</sup> „Der Mangel an solider, glaubwürdiger Führung und guten Managern bei der PSOE und der PP lässt befürchten, dass das, was diese Umfrage widerspiegelt, mehr als nur eine gegenwärtige Einschätzung ist. In Italien haben die Wähler gerade der extremen Rechten einen Strich durch die Rechnung gemacht. Das gute Management der Pandemie durch die Regierung von Giuseppe Conte hat letztendlich dazu geführt, dass die Demokratische Partei, das Äquivalent der PSOE, bei den Wahlen belohnt und die Lega von Matteo Salvini bestraft wurde, die eine auffällige Ähnlichkeit mit der Vox von Santiago Abascal aufweist. Hier gehen wir zum ungünstigsten Zeitpunkt das entgegengesetzte Risiko ein.“



**Tabelle: Aktuelle Zustimmung zu den wichtigsten Parteien in Spanien**  
(im Vergleich zum Ergebnis der Parlamentswahlen vom 10. November 2019)

Partei	Aktuelles Umfrageergebnis	Potentielle Mandate	Ergebnis der Parlamentswahl am 10.11.2019	Aktuelle Mandatszahl
PSOE	28,3	121	28,0	120
PP	21,0	88	20,8	89
Vox	17,5	64	15,1	52
Unidas Podemos	10,2	25	12,8	35
ERC	2,7	9	3,6	13
Ciudadanos	5,7	8	6,8	10

Es erweist sich zunehmend als problematisch, dass Ministerpräsident Sánchez im vergangenen Jahr zweimal die Option einer Art bürgerlichen Mehrheit der Mitte verworfen hat. Nach den Wahlen im April 2019 hätten PSOE und Ciudadanos eine bequeme Mehrheit im Parlament bilden können, die auch am Starrsinn des damaligen Ciudadanos-Vorsitzenden Albert Rivera gescheitert ist. Sánchez ließ es auf eine Wiederholung der Wahl ankommen, weil er sich davon einen Zugewinn versprach. Diese Erwartung erfüllte sich nicht und er bildete eine Koalition mit Podemos, vor der er noch zuvor behauptet hatte, so etwas würde ihm und den Spaniern den Schlaf rauben. Er musste sich zusätzlich die Unterstützung der Nationalisten aus Katalonien und dem Baskenland versichern. Nun ist er ein Gefangener dieser Partner, die ihm zwar den Verbleib im Regierungspalast Moncloa garantieren – manche Beobachter meinen, das sei überhaupt sein wichtigstes Ziel –, doch gleichzeitig daran arbeiten, die institutionelle Ordnung der spanischen Demokratie zu zerstören.

Eine „Venezuelanisierung“ Spaniens lässt sich trotz der Sympathien vieler linker Bewegungen in Spanien für das Land und sein politisches Regime aus den hier präsentierten Entwicklungen der letzten Wochen und Monate sicher nicht ableiten. Allerdings sind der unbedachte Umgang mit den Institutionen der freiheitlichen Demokratie und die ungenügende Verständigungsbereitschaft zwischen den politischen Lagern, die den notwendigen demokratischen Grundkonsens erschüttern, *à la longue* dennoch eine Gefahr für die Bewahrung der demokratischen Ordnung des Landes.

- 
- <sup>1</sup> So argumentierte Carlos Vidal bereits im Mai 2020 (Verfassungsrechtsprofessor, UNED), siehe <https://www.rtve.es/noticias/20200504/alternativa-estado-alarma-volver-leyes-ordinarias-gestion-sin-mando-unico/2013288.shtml> [letzter Abruf: 15.10.2020].
- <sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/es\\_rol\\_country\\_chapter\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/es_rol_country_chapter_0.pdf) [letzter Abruf: 15.10.2020].
- <sup>3</sup> <https://elpais.com/espana/2020-09-24/el-gobierno-justifica-la-inasistencia-del-rey-al-acto-de-barcelona-para-proteger-la-monarquia.html> [letzter Abruf: 15.10.2020].
- <sup>4</sup> Vgl. [https://www.antena3.com/noticias/espana/el-55-de-los-espanoles-apoya-a-la-monarquia-espanola-segun-una-encuesta-de-nc-report\\_202008105f310636600f1d000173ab31.html](https://www.antena3.com/noticias/espana/el-55-de-los-espanoles-apoya-a-la-monarquia-espanola-segun-una-encuesta-de-nc-report_202008105f310636600f1d000173ab31.html); [https://www.abc.es/espana/casa-real/abci-mayoria-prefiere-actual-monarquia-frente-republica-202008160058\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/casa-real/abci-mayoria-prefiere-actual-monarquia-frente-republica-202008160058_noticia.html) [letzter Abruf: 15.10.2020].
- <sup>5</sup> [https://www.elespanol.com/espana/politica/20200811/felipe-vi-convence-espanoles-aprueba-incluso-menores/511949939\\_0.html](https://www.elespanol.com/espana/politica/20200811/felipe-vi-convence-espanoles-aprueba-incluso-menores/511949939_0.html) [letzter Abruf: 15.10.2020].
- <sup>6</sup> <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/2dfaf5cb-5445-4c9d-a867-f17118d94ca3/DT14-2020-Otero-Molina-Martinez-ha-sido-un-fracaso-gestion-espa%C3%B1ola-del-covid-19.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=2dfaf5cb-5445-4c9d-a867-f17118d94ca3> [letzter Abruf: 15.10.2020].
- <sup>7</sup> Vgl. ebenda und <https://elpais.com/sociedad/2020-08-22/expertos-coronavirus.html> [letzter Abruf: 15.10.2020].
- <sup>8</sup> <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20200704/pedro-sanchez-coronavirus-galicia-8026625> [letzter Abruf: 15.10.2020].
- <sup>9</sup> <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Paginas/2020/prsp07102020.aspx> [letzter Abruf: 15.10.2020].
- <sup>10</sup> [https://www.elespanol.com/espana/politica/20201008/sanchez-pretende-perdido-proximo-gobierno-creditos-ue/526449026\\_0.html](https://www.elespanol.com/espana/politica/20201008/sanchez-pretende-perdido-proximo-gobierno-creditos-ue/526449026_0.html) [letzter Abruf: 15.10.2020].
- <sup>11</sup> [https://www.vozpopuli.com/espana/felipe-gonzalez-acuerdos-pandemia-gobierno\\_0\\_1392461162.html](https://www.vozpopuli.com/espana/felipe-gonzalez-acuerdos-pandemia-gobierno_0_1392461162.html) [letzter Abruf: 15.10.2020].
- <sup>12</sup> Vgl. [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/09/24/opinion/1600954147\\_716480.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/09/24/opinion/1600954147_716480.html) [letzter Abruf: 15.10.2020].

## Impressum

### Die Autoren

Dr. Wilhelm Hofmeister ist Leiter des Auslandsbüros Spanien und Portugal der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Madrid.

Martin Friedek ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektkoordinator im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Madrid.

### Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

#### **Dr. Wilhelm Hofmeister**

Leiter Auslandsbüro Spanien und Portugal  
Europäische und Internationale Zusammenarbeit  
[wilhelm.hofmeister@kas.de](mailto:wilhelm.hofmeister@kas.de)

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2020, Berlin  
Gestaltung: yellow too Pasiak Horntrich GbR  
Satz: Marianne Graumann, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

ISBN 978-3-95721-789-9



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)