

Für Peces-Barba lässt sich der sozialistische Gleichheitsanspruch nur innerhalb einer liberalen Demokratie verwirklichen.

Diese Verschränkung von Sozialismus und Liberalismus wendet eine doppelte Gefahr ab. Zum einen läutert sie vor der marxistischen Verachtung des liberalen Rechtsstaates als bloßem Überbau der kapitalistischen Wirtschaftssystems – eine Verachtung, die demokratiefeindlich sei und zum Totalitären neige (vgl. ebd.: 43). Zum anderen bewahren für den Autor sozialistische Elemente vor einer rein liberalen Rechtskonzeption, die subjektive Freiheitsrechte zum alleinigen Dreh- und Angelpunkt der Gesellschaft erkläre. Der demokratische Sozialismus, für den Peces-Barba steht, stelle dagegen einen starken Sozialstaat sicher, der Demokratie und Umverteilung fördere. Dies zeige sich anhand von Grundsätzen der neuen Verfassung wie direktdemokratischen Partizipationsmechanismen, staatlicher Wirtschaftskontrolle und -planung, der Unterordnung des Bruttoinlandsprodukts unter das Allgemeininteresse oder soziale Rechte wie die auf Wohnen, Bildung, Gesundheit oder würdevolle Arbeit (vgl. ebd.: 31f.).

Die Verflechtung liberaler und sozialistischer Rechtsverständnisse legt offen: In der Verfassung von 1978 hat für Peces-Barba der politische *Pluralismus* eine Schlüsselrolle. Solange die Verfassung mit der demokratischen Grundordnung vereinbar sei, gestatte der neue Rechtstext sehr verschiedene Deutungslinien. Diese pluralistische Prägung sei insofern bemerkenswert, als der Pluralismus eine abhängige Variable des Freiheitsbegriffes sei – und *kein* für sich stehender Rechtswert (vgl. ebd.: 38). Doch was garantiert, dass der Pluralismus als Gleichgewicht verschiedener politischer Traditionen gilt und nicht in die eine oder in die andere Richtung überhandnimmt?

Peces-Barba ist kein Rechtspositivist, sondern bekennender Schmittianer. Die Geltung der Verfassung sieht er in rechtsübergreifenden *politische Faktoren* aufgehoben. Dass im Rechtstext Liberalismus und Sozialismus eingeflossen sind, dass in ihm der Pluralismus so zentral ist, erklärt sich durch die Konjunktur der Transitionsjahre. Politische Kräfte verschiedenster Couleur haben sich zusammengetan, um einen Kompromiss über Spaniens Neuanfang zu finden. Ihr Konsens *stiftet* die junge demokratische Ordnung. Doch so zentral dieser Konsens ist, er bleibt eine kontingente politische Entscheidung verschiedener Akteure. Keine übergeordnete Instanz, weder Monarch noch Präsident oder Verfassung, kann ihre Konsensfindung auf Dauer stellen. Sie muss politisch gelebt werden. Peces-Barba schließt den Artikel emphatisch: »Der Konsens ist das Übereinkommen aller großen politischen Kräfte in der Gesellschaft und daher auch im Staatsapparat, um die Geltung der Verfassung zu bekräftigen. Dieses Übereinkommen ist in einer demokratischen Gesellschaft notwendig, es stellt die Geltung der Verfassung sicher.« (Ebd.: 44)

2.2 Modernisierung unter sozialistischem Vorzeichen?

Die Transitionsjahre sind der Gründungsmythos der spanischen Demokratie. Rund um die beiden Knotenpunkte einer betreuten Volkssouveränität und eines gemäßigten Konsenses entsteht eine neue politische Kultur. Auf ihrer Grundlage erlebt dann Spanien in den 1980er Jahren einen Wandel, der nicht mehr nur politisch ist, sondern überdies wirtschaftlich und sozialstrukturell. »Wir werden Spanien von oben bis unten verändern. Nicht einmal die Mutter, die das Land Spanien gebar, wird es wiedererkennen«

– die rustikale Losung des PSOE-Vize Alfonso Guerra am Wahlabend des Erdrutschsieges seiner sozialistischen Partei im Oktober 1982 sollte sich als treffsichere Prognose erweisen. Tatsächlich verändert sich während der langen PSOE-Regierung (1982–1996) unter Felipe González Spanien in seinen Grundfesten. Die große Erzählung der Kultur der Transition liest diese Veränderungen als *Normalisierung*, als nachholende Modernisierung des südeuropäischen Landes. Die Transitionsjahre (1975–1982) und die spätere Modernisierungsdekade erscheinen in der hegemonialen Selbstbeschreibung als zwei Teile einer übergreifenden Bewegung. Der politische Wandel der 1970er Jahre bereitet den Gesellschaftswandel vor, den die sozialistischen González-Regierungen in den 1980er Jahren forcieren. Um Spaniens Modernisierung zu beschreiben, verfare ich in drei Schritten: Zuerst fokussiere ich den Sieg des PSOE im Jahr 1982, anschließend betrachte ich die konkrete sozialistische Regierungspolitik anhand dreier Reformvorhaben der Verwaltung sowie der Finanz- und Wirtschaftspolitik. Zuletzt wird zu zeigen sein, wie sich die Konservativen Ende der 1980er Jahre durch ihre Neugründung als *Partido Popular* (Volkspartei, PP) dem Modernisierungsprozess anpassen.

1982, der Wandel beginnt Der Sieg des PSOE am 28. Oktober 1982 ist mehr als ein Wahlsieg. Er markiert das Ende einer historischen Etappe und den Beginn einer neuen Zeit (vgl. Montalbán 2005). 1982 geht die Transition im engeren Sinne zu Ende. Spanien tritt in eine Periode der demokratischen Normalisierung und Konsolidierung. So wie Adolfo Suárez und Juan Carlos I die modellhafte Transition von der Diktatur zur Demokratie verkörperten, so verdichtet sich im neuen Präsidenten, dem jugendhaften, charismatischen Sozialisten Felipe González, das neugewonnene Selbstbewusstsein eines Landes, das seine konfliktbehaftete Vergangenheit zu begraben scheint. In diesem Sinne sind die Wahlen von 1982 weniger ein normales Parlamentsvotum als ein »Plebiszit über die Regierungsübernahme durch die Sozialisten« (Maravall/Santamaría 1993: 326). Die Wahl von 1982 ist in drei Hinsichten besonders. Erstens erlangt der PSOE mit 48 Prozent der Gesamtstimmen und 202 von 350 Abgeordneten eine »europäisch beispiellose Mehrheit« (ebd.), welche die neugewählte Regierung mit enormer Legitimität versieht. Sie wird zum Symbol der langjährigen Hegemonie des PSOE von González. Weiterhin ist die sozialistische Regierungsübernahme ein politischer Bruch. Erstmals seit über 40 Jahren übernimmt eine linke Kraft das Kabinett. Anders als die Zentrumspartei UCD von Suárez, die sich größtenteils aus ehemaligen franquistischen Eliten zusammensetzte, rekrutiert der PSOE seine Kader aus der demokratischen Opposition. Letztlich bewirkt die Wahl von 1982 eine Tiefenverschiebung der Parteienlandschaft. Sowohl die zentristische UCD als auch die kommunistische PCE werden bedeutungslos. Die konservative *Alianza Popular* (AP), geführt vom ehemaligen Franco-Minister Manuel Fraga, wird zur einzigen Alternative des PSOE. Auf diese Weise entsteht 1982 das imperfekte Zweiparteiensystem, das in seinen Grundlinien bis 2015 gilt.

Worin besteht das politische Projekt, das die Sozialisten der spanischen Gesellschaft anbieten? Sowohl das Wahlprogramm des PSOE von 1982 als auch die Antrittsrede von Felipe González als spanischer Präsident sind hierfür aufschlussreich. *Por el cambio* (Für den Wandel), so ist der paradigmatische Titel eines Programms, das bereits in seiner Einleitung Akzente setzt:

Die nächsten Generalwahlen werden eine gute Gelegenheit sein, damit die spanischen Bürger ihre Führungsrolle zurückerlangen und ihren Willen zu Fortschritt und Solidarität neu bekräftigen. Am 28. Oktober, parallel zur Wahl der Volksrepräsentanten in den Parlamentskammern, wird das Volk einer neuen Mannschaft die Verantwortung geben, die seinen Willen zum Wandel garantiert und durchführt. (PSOE 1982: 5)

Zunächst fällt auf, dass der Hauptdarsteller des Wandels nicht die Partei PSOE ist, sondern die spanischen Bürgerinnen. Es liegt an ihnen, sich »ihre Führungsrolle« zurückzuerobern und ihrem »Willen zu Fortschritt und Solidarität« neuen Antrieb zu verschaffen. Das Volk erscheint als verhinderter Souverän, der den Einfluss gewisser Mächte – die im Dunkeln bleiben – abschütteln muss, um sich (erneut) seine Führungsrolle zu sichern. Das Volk verlangt Wandel, es kann aber seine Blockade nur durch das Zutun tugendhafter Repräsentanten (»die neue Mannschaft«) beheben. Dass sich das Volk »Veränderung und Fortschritt« wünscht, ist weniger eine Diagnose als die diskursive Konstruktion einer sozialen Tatsache. Die bescheidene Stilisierung als Mittel des Wandels wird von einem weitaus ambitionierteren Subtext durchzogen: Wir, die Sozialisten, drücken den Wandlungswillen des spanischen Volkes politisch aus.

Der Folgeabschnitt erklärt, was diesen Wandlungswille auszeichnet: »Die große Mehrheit der Spanier ist sich bewusst, dass ihre Hoffnungen auf Modernisierung und Transparenz von Staatsstrukturen, Gesellschaft und Wirtschaft wiederholt durch die unsichere Politik der jüngsten Regierungen frustriert worden ist.« (Ebd.) Das spanische Volk wünscht sich also einen bestimmten, noch unverwirklichten Wandel. Weder Modernisierung noch Transparenz sind bisher zur Genüge erreicht, weder im Staatsapparat noch in Wirtschaft oder Gesellschaft. Bisher standen dem Veränderungswillen Regierungen im Weg, die, so der Folgesatz, mit »reaktionären und egoistischen Gruppen« verweben waren und dabei die »wahren« Probleme der Gesellschaft verachteten (ebd.). Doch es gibt ein Exempel dafür, dass der Wandel möglich ist. Die Verfassung von 1978 »ist ein Modell des Zusammenlebens, der Freiheiten und der individuellen und sozialen Rechte. Die Verfassung bietet den idealen Rahmen, um das Land zu modernisieren. Aber dieser Rahmen wurde von den sozialen und politischen Kräften, die bisher die Macht hatten, nicht genutzt.« (Ebd.) Sogar im Erfolgsbeispiel der Verfassung schlägt sich das Topos der Blockade nieder. Um das Modernisierungsversprechen endlich einzulösen, muss eine neue, tugendhafte Regierung übernehmen:

Wir Spanier müssen den aktuellen politischen Stillstand überwinden. Wir müssen aus der ökonomischen Krise herauskommen, die demokratischen Strukturen des Staates und der Verfassungsfreiheiten vollkommener entwickeln und den ineffizienten Verwaltungsapparat rationalisieren. Damit werden wir Arbeitslosigkeit und soziale Ungleichheiten bekämpfen. (Ebd.)

Dieser Abschnitt des Wahlprogrammes kurz nach den einleitenden Passagen stellt kondensiert dar, wie der PSOE aus einer klaren Krisendiagnose heraus die Eckpunkte seines Programmes entwickelt. Wie das Zitat offenlegt, ist das große Gegenwartsproblem nicht nur »der politische Stillstand«, sondern auch die Wirtschaftskrise. Gegen die Gefahr des politischen Stillstandes und der Wirtschaftskrise präsentiert der PSOE ein Reformpro-

gramm, das sich um vier Achsen dreht: Die Wirtschaft muss dynamisiert, der spanische Staat demokratisiert, die Freiheiten entwickelt und die Verwaltung rationalisiert werden.¹¹ Ich ziehe jetzt die am 30. November 1982 gehaltene Antrittsrede von Felipe González zum Präsidenten heran, um diese Schwerpunkte zu genauer zu untersuchen.

Genauso wie im Wahlprogramm bezeichnet der frischgewählte Präsident González den Wandel als kollektives Begehren des spanischen Volkes, dem sich der PSOE verpflichtet. Die Botschaft lautet: »Das Volk hat den Wandel gewählt und unsere Pflicht ist, ihn zu realisieren. Dies ist ein Wandel nach vorn, ein Wandel, der auf Zukunft setzt, der Wandel eines Landes, das sich in Friede und Freiheit entwickelt.« (González 1982) Nach González orientieren sich die Regierungsleitlinien an drei Prinzipien: sozialer Frieden, nationale Einheit und Fortschritt.

Auszeichnend für den Sozialisten ist das Prinzip des Fortschritts. González liest den Fortschritt als Wirtschaftswachstum, der den materiellen Wohlstand der Bürgerschaft erhöht und damit soziale Gerechtigkeit herstellt (vgl. ebd.). Entscheidend ist die *Kausalitätsbeziehung*: Um soziale Gerechtigkeit und Wohlstand zu erreichen, bedarf es ökonomischen Wachstums. In über einem Drittel seiner einstündigen Rede beschreibt González die Maßnahmen zur Stützung der Wirtschaft. Von der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit über die Senkung der Inflation hin zur Verringerung des Defizits in Zahlungsbilanzen und Verwaltung stellt González dar, wie sein Kabinett für Wachstumsraten sorgen will. González fordert wohlweislich *keine* expansive Wirtschaftspolitik. Der Staat soll als Kontrolleur und Impulsgeber einer freien Marktwirtschaft auftreten, die von sich aus Güter, Dienstleistungen, Investitionen und Arbeitsplätze herstellt (vgl. ebd.). Für den neuen Präsidenten kann der Staat Wohlstand nicht erzeugen, sondern bloß die Wachstumsdynamiken unterstützen, welche die Subjekte auf dem Arbeitsmarkt erzeugen (vgl. ebd.). Der Grundgedanke von González ist, dass die freie Marktwirtschaft Wohlstand erzeugt, der Staat sie dabei stimuliert und soziale Ungleichheiten mildert.

Parallel zu diesem liberalen Wirtschaftsverständnis plädiert González für die Schaffung eines Wohlfahrtsstaates nach europäischem Vorbild:

In diesem Sinne muss der öffentliche Sektor neben der Stimulierung und Unterstützung vorrangiger Initiativen auch eine Palette an sozialen Diensten anbieten, die für die fortgeschrittenen Länder unabdingbar geworden sind.

Dies widerspricht nicht der Tatsache, dass in einem Wirtschaftssystem wie dem spanischen der Privatsektor die entscheidende Rolle in der Produktion von Gütern und Dienstleistungen spielt, genauso wie in Investitionen und Beschäftigung – und so haben wir es in unserem Wahlprogramm festgehalten. (Ebd.)

Der Tenor lautet, dass die Früchte des ökonomischen Wachstums in einen Sozialstaat fließen sollen, von dem alle Bürger profitieren. Die Entfaltung des Sozialstaates habe sich nach González an den Bedürfnissen benachteiligter Bevölkerungsgruppen zu orientieren. So soll ein erweitertes und effizienteres Gesundheitssystem besonders der älteren

11 Diese Achsen strukturieren das Wahlprogramm des PSOE und machen vier seiner fünf Hauptkapitel aus: I. Die Wirtschaftskrise und Arbeitsplätze, II. Eine gerechtere und egalitäre Gesellschaft, III. Eine freiere Gesellschaft und IV. Die Reform der Verwaltung und des Staates der Autonomen.

Generation und den ärmeren Schichten zugutekommen. Von der Reform der Universitäten und des Bildungswesens sollen wiederum die jungen Generationen profitieren (vgl. ebd.). Auch Maßnahmen wie den Umweltschutz, die Erweiterung von Sozialwohnungen, den Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen oder der Sicherheitskräfte führt González als wichtige sozialstaatliche Maßnahmen an.¹²

Die Reformpläne der öffentlichen Verwaltung sind besonders ambitioniert. Es geht um den Entwurf eines »neuen Modells der öffentlichen Verwaltung«, der sie aus den »Logiken der Vergangenheit« befreit und sie zum Exempel von Austerität, Korrektion und Effizienz macht (ebd.). Dafür bedarf es für González vor allem eines *Wertewandels*. Die Verwaltung muss aus neuen Inspirationsquellen schöpfen, sie muss sich »professionelle Fähigkeiten, Dienstleistungsgeist und eine ethische Grundorientierung« (ebd.) aneignen. Die angepeilten Reformen orientieren sich an Managementprinzipien der freien Marktwirtschaft. Angepeilt werden die Verringerung des Verwaltungshaushalts, die Einführung von Evaluationsmaßnahmen zur Effizienzsteigerung oder die Vereinfachung interner Abläufe zur Bewältigung eines größeren Arbeitsvolumens (vgl. PSOE 1982: 41). Der implizite Grundimpuls dieses Reformpakets ist das Motiv einer nachholenden Revolution, die Angleichung der Verwaltung an eine bereits modernisierte Gesellschaft. Das Wirtschaftswachstum, der Aufbau des Sozialstaates oder die Modernisierung der Verwaltung ergeben ein Programm, das als Modernisierungsprojekt antritt. Der PSOE lanciert einen *effizienten Wandel*. Es geht ihm nicht mehr um große – sozialistische – Ideologien,¹³ sondern um pragmatische Reformen, die dem Fortschrittswunsch der Bürgerinnen entsprechen sollen und Spanien (endlich) in einen modernen westeuropäischen Staat verwandeln.

Das PSOE-Projekt: Spaniens (liberale) Modernisierung Drei Dokumente belegen eindrücklich, wie der PSOE von González ab 1982 den Signifikanten »Modernisierung« ausbuchstabiert. Diese Texte und Reden drehen sich um die drei Politikbereiche von Verwaltung, Finanzmaßnahmen und Wirtschaftspolitik. Zunächst fokussiere ich die Reformpläne der öffentlichen Verwaltung, die der Minister Joaquín Almunia 1989 im Positionspapier »Reflexionen über die Modernisierung der Staatsverwaltung« veröffentlicht und als *Libro Azul* (blaues Buch) bekannt macht. Das Verwaltungsministerium unter Almunia setzt seine Reformpläne auf zwei Ebenen an. Zum einen möchte es die Verwaltung *entpolitisieren*. Das Selbstverständnis des öffentlichen Dienstes soll verändert werden, es darf der Bevölkerung nicht mehr – wie noch im Franquismus – als autoritärer Apparat entgegenreten. Die Beamten müssen ihre Arbeit als Dienstleistungen für die Bürger uminterpre-

12 Viele dieser Vorhaben avancierten zu großen Staatsreformen, die das Land bis in die Gegenwart prägen. Als besonders zentral erwiesen sich die Reformen des Gesundheitssystems, der Rentenkasse und des Bildungswesens. Sie waren die drei Säulen des von den González-Regierungen geschaffenen Sozialstaates (vgl. Ysàs 2011: 28ff.).

13 Es sollte nicht vergessen werden, dass die liberale, in großen Teilen wirtschaftsliberale Orientierung des PSOE eine junge Erscheinung war. Bis 1979 definierte sich die Partei als Klassenpartei und hielt am Marxismus als ihrer Leitideologie fest. Der Vorsitzende des PSOE ab 1974, Felipe González, machte sich indes für eine sozialdemokratische Neuorientierung nach dem Modell der SPD Willy Brandts stark. Eine SPD, die ihrerseits über die Friedrich-Ebert-Stiftung den PSOE in der Transition maßgeblich unterstützt und beeinflusst hatte (vgl. Muñoz 2010).

tieren (vgl. Ministerio de Administraciones Públicas, kurz: MAP 1989: 20). Die Entpolitisierung der Verwaltung kommt folglich einer Professionalisierung gleich. Zum anderen sieht das Ministerium eine *strukturelle Modernisierung* des Verwaltungsapparates als notwendig an. Die Pläne des Positionspapiers ziehen sich von der Umorientierung der Funktionsweisen über die Reorganisation materieller Mittel und Vorgehensweisen bis hin zu Neugestaltung und Ausbau der Personalabteilung (vgl. ebd.: 21, 24). Diese Modernisierung soll die Verwaltung im Geiste von Effizienz und Leistungserhöhung grundlegend transformieren. Dafür sind technische und organisatorische Veränderungen notwendig, doch nicht ausreichend. Ein modernisierter (und entpolitisierte) öffentlicher Dienst steht im Zeichen eines übergreifenden Wandlungsprozesses:

Man muss sich bewusst sein, dass die umfassende Reform solch einer großflächigen Institution wie der des öffentlichen Dienstes nicht bloß technischen Kriterien entsprechen kann. Vielmehr ist das fundamentale Ziel, eine **neue Kultur** in die Verwaltung **aufzunehmen**. Das heißt, die bestehenden Werte und Verhaltensweisen durch andere zu ersetzen, die in Einklang mit den Zielen der Modernisierung und Effizienz stehen, für die sich die Reform einsetzt. (MAP 1989: 21, H. i. O.)

Die neue Verwaltungskultur, für die sich Almunias Ministerium ausspricht, ist eine *Unternehmenskultur*. Der öffentliche Dienst soll sich am Exempel eines Privatbetriebes orientieren. Die neuen Werte, die Spaniens Verwaltung neuen Schwung geben sollen, entstammen der Betriebswirtschaft. Dies wird dort deutlich, wo das Positionspapier die Schlüsselwerte der neuen Verwaltungskultur aufzählt (vgl. ebd.: 23f.). Dort laufen alle Punkte auf eine Grundbotschaft zu: Je mehr sich der öffentliche Dienst an die Regeln der freien Marktwirtschaft anpasst, desto größer werden sein Erfolg und seine Modernität. Die Verwaltung müsse wie ein Unternehmen auf Effizienz und Leistung achten (vgl. ebd.: 23), ihre Autonomie gegenüber der politischen Exekutive wahren, sich auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen ausrichten oder eine flexible Organisationsstruktur besitzen, die ständig überprüft und optimiert wird. Zudem muss sich die Verwaltung einen neuen Pfeiler schaffen: die Humanressourcen. Die Verwaltung als moderner Arbeitgeber erhöht die Leistung seiner Mitarbeiterinnen, indem er diesen beständige Fortbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten anbietet und überdies nur motivierte Mitarbeiter anstellt.

Das Modernisierungsprojekt des PSOE beschränkt sich nicht auf Verwaltungsreformen, es soll die gesamte Wirtschaftsordnung erfassen. Das zweite Dokument, der Gesetzesentwurf »Maßnahmen der Wirtschaftspolitik« von 1985 verdeutlicht dies. Das Gesetz ist vom Wirtschafts- und Finanzminister Miguel Boyer erstellt worden. Dieser repräsentiert den rechten Flügel des PSOE und ist eine Schlüsselfigur des González-Kabinetts (vgl. Cuevas 2015: 8f.).¹⁴ Boyers Verteidigung des Papiers im Parlament ist aufschlussreich. Der Minister beginnt mit einer düsteren Diagnose: Spaniens Wirtschaft befinde sich sowohl aufgrund der negativen Konjunktur der Weltwirtschaft (Nachwirkungen der

14 Dieses Gesetzesvorhaben wurde nur in Ansätzen realisiert. Boyer gab 1985 den Posten als Wirtschafts- und Finanzminister auf. Seine Ambition, eine Umstrukturierung des Regierungskabinetts zu forcieren, um seine liberale Wirtschaftsvision (noch) umfassender zu realisieren, wurde vom Präsidenten González blockiert. Sein Nachfolger und Vertrauter, Carlos Solchaga, vertrat allerdings eine nicht minder liberale Wirtschaftspolitik.

Ölkrise) als auch wegen internen Faktoren (Verteuerung der Lebensmittel, Arbeitslosigkeit) in einer schwierigen Lage. Dies mache Maßnahmen notwendig, die darauf ausgerichtet seien, »das Wachstum von interner Nachfrage und von Inversionen zu unterstützen und die spanische Wirtschaft zu flexibilisieren« (Boyer in *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, kurz: DSCD 1985: 9414). Boyer umreißt die strategischen Grundsätze der Regierung, um Spanien wieder auf den Wachstumspfad zurückzuführen und die Arbeitslosenraten zu reduzieren: die Verringerung des Haushaltsdefizits, eine moderate Lohnentwicklung dank der verantwortungsvollen Haltung der Sozialpartner, die Erhöhung der internationalen Konkurrenzfähigkeit der spanischen Unternehmen; die Sanierung des Produktivapparates des Landes und seine industrielle Umstrukturierung (s.u.), letztlich die schrittweise Flexibilisierung von Spaniens Wirtschaft, um deren Potential freizusetzen. Dies sind die ökonomischen Leitlinien, denen nach Boyer das PSOE-Kabinett folgt.

Beispielhaft für Spaniens ökonomische Neuausrichtung sind Flexibilisierungsmaßnahmen des Wohnungsmarktes. Es soll ein neuer, flexiblierter Mietmarkt geschaffen werden:

Indem sich der Pool von Mietwohnungen vergrößert, wird sich auch die Mobilität der Arbeiter erhöhen. Denn dies war eine der größten Schwierigkeiten für die industrielle Umstrukturierung. Die Arbeiter hatten in einen Ort der Halbinsel investiert und weigerten sich später, umzuziehen oder eine neue Arbeit zu suchen. Denn es war für sie zu schwierig, ihren Wohnsitz aufzugeben oder zu verkaufen und einen anderen zu finden. (Boyer in ebd.: 9416)

Der Minister verknüpft im Zitat die Vorstellung eines flexibleren Immobilienmarktes *kausal* mit der eines dynamischeren Arbeitsmarktes. Die Veränderungen im Mietrecht flankieren ein neues Gesellschaftsmodell. Die als *Decreto-Boyer* bekannte Gesetzesverordnung der PSOE-Regierung, die im Frühling 1985 (Real Decreto-ley 2/1985) beschlossen wird, annulliert die automatische Verlängerung der Mietverträge, die im Franquismus gegolten hatte. Stattdessen erlaubt sie, dass Eigentümerinnen und Mieter die Dauer des Mietvertrages frei regeln – und vor allem flexibel befristen. Arbeitnehmer sollen dadurch, so Boyer, von nun an unproblematisch ihren Wohn- und Arbeitsort wechseln können, womit gerade Jüngere rasch einen Beruf finden sollen. Ihnen könne der flexibilisierte Mietmarkt gestatten, sich leichter von ihrem Elternhaus zu emanzipieren und eine eigenständige Zukunft zu schaffen (vgl. ebd.: 9416f.). Diese Deregulierung wird den Grundsockel für Spaniens deregulierten Mietmarkt der Folgejahrzehnte legen. Bis in die späten 2010er Jahre werden befristete Mietverhältnisse systematisch ausgebaut.¹⁵ Der Leitfaden von Minister Boyer im Jahr 1985 gilt lange: »Spaniens Wirtschaft hat von jedem

15 In einem Gesetz von 1994 (Ley 29/1994) wurde – durch die letzte González-Regierung – diese Flexibilisierung noch einmal vertieft und eine prinzipiell auf fünf Jahre begrenzte Mietdauer festgelegt. Die konservative Regierung Rajoys verkürzte 2013 (Ley 4/2013) diese Dauer auf drei Jahre, die linke Koalitionsregierung von PSOE und Podemos verlängerte sie (Real Decreto-Ley 7/2019) erneut auf fünf Jahre (bzw. bei juristischen Personen auf sieben). Zum Zeitpunkt des Schlusslektorats dieser Arbeit (Frühjahr 2023) blieb die Gesetzgebung zur Wohnpolitik samt einer neuen Regulierung des Mietmarktes einer der umstrittensten Punkte in der Regierung.

Schritt profitiert, der hin zu einer Beseitigung von Hemmnissen und zu einer größeren Flexibilisierung gemacht wurde.« (Ebd.: 9418) Boyer sieht so auch in Spaniens Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft eine Chance, den schwerfälligen Etatismus des Franquismus zu beenden und demgegenüber die private Initiative und die freie Konkurrenz zu fördern.

In der folgenden Parlamentsdebatte kritisiert der konservative Abgeordnete Rodrigo Rato – 25 Jahre später Finanzminister im Rajoy-Kabinett (Kap. V.1.b) – den Gesetzesentwurf der Sozialisten. Rato bemängelt einerseits die Liberalisierungsschritte Boyers dafür, nicht weit genug zu gehen, inkohärent zu sein und bloß zeitweilig angewendet zu werden, um die Krise zu überwinden (vgl. Rato in ebd.: 9419). Andererseits wirft der AP-Politiker Rato dem PSOE-Minister Boyer vor, eine buchstäblich zu konservative Politik zu verfolgen:

Die Sprache, die sie [Boyer] seit mehr als zwei Jahren bezüglich der spanischen Wirtschaft gebrauchen, ist die der Aktivitätsreduktion. Sie erzählen uns, dass wir die Inflation durch Lohnsenkungen und Steuererhöhungen bekämpfen sollen, dass wir das Haushaltsdefizit durch weniger öffentliche Investitionen reduzieren sollen, dass wir den Gürtel enger schnallen müssen, dass wir schrumpfen und schlechter leben müssen. Die einzige Rettung des Landes soll ihrer Meinung nach auf dieser Politik basieren. (Rato in ebd.: 9424)

Wären ihre Parteizugehörigkeiten nicht bekannt, so könnte das Zitat nahelegen, dass Rato der Sozialist und Boyer der Konservative sei. Die Debatte zwischen beiden Politikern zeigt, wie sich Rato in Punkten wie der Lohnzurückhaltung oder der Liberalisierung von der wirtschaftsliberalen und wenig interventionistischen Linie der PSOE-Regierung absetzt und entschiedenere Interventionsmaßnahmen sowie höhere Staatsausgaben fordert. Wenn eine sozialistische Regierung selbst von ihrer konservativen Opposition in ihrer Wirtschaftspolitik für zu konservativ gehalten wird, dann verrät dies einen klaren wirtschaftspolitischen Kurs. Tatsächlich wird die PSOE-Regierung von Felipe González auf europäischer Ebene dafür bekannt, in der Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik eine liberale Grundorientierung zu verteidigen, die der konservativen CDU Helmut Kohls oftmals deutlich nähersteht als der sozialistischen Regierung François Mitterrands in Frankreich (vgl. Tusell 1999: 817ff., Andrade 2012: 392f.).

Letztlich sei auf den Gesetzestext »Über Umstrukturierung und Reindustrialisierung« eingegangen. Der Industrie- und Energieminister Carlos Solchaga stellt ihn Ende 1983 im spanischen Parlament vor. Erneut fungiert die Krisendiagnose als Ausgangspunkt. Für Solchaga steht das Land in einer Notlage. Spaniens Industrie ist veraltet, sie erweist sich als »eine der größten Hindernisse, um Spanien zu einer erwachsenen und modernen Gesellschaft zu machen [...] und den Bruch mit den mentalen Schemata und der Trägheit unserer Institutionen herbeizuführen« (Solchaga in DSCD 1983: 4255).

Ausgehend von dieser Diagnose unterstreicht Minister Solchaga, dass in der spanischen Gesellschaft Einvernehmen darüber bestehe, dass die Industrie des Landes umstrukturiert werden müsse (vgl. ebd.: 4259). Es sei, so Solchaga, eine wirtschaftliche »Anpassungsstrategie« nötig. Nur jene Wirtschaftszweige sollen überleben, die sich »in einer Atmosphäre des freien Wettbewerbs« in der Europäischen Gemeinschaft behaupten können (ebd.). Nach Solchaga darf die industrielle Umstrukturierung nicht von der Re-

gierung bestimmt werden. Vielmehr müsse sie von den Sozialpartnern getragen werden, von Arbeitnehmer- wie Arbeitgeberverbänden. Die Regierung definiert zwar die strategischen Industriesektoren, die umstrukturiert, besser gesagt, abgebaut werden sollen, etwa die Werften, den Bergbau, die Eisenindustrie, die Textilindustrie oder die Landwirtschaft. Das konkrete Vorgehen wird aber privaten Gesellschaften überlassen. Solchaga forciert eine Umstrukturierung, die durch private Umbaugesellschaften (*sociedades de reconversión*) in weitgehender Eigenregie und mit geringer Staatsintervention durchgeführt wird. Dies fördert eine »flexiblere Funktionsweise und stattet die Maßnahmen des industriellen Umbaus mit einer größeren Effizienz und Rationalität aus« (Solchaga in ebd.). Der Minister expliziert seine Grundvorstellung der spanischen Modernisierung:

Diese Regierung glaubt inbrünstig an die Fähigkeit der spanischen Unternehmer und an das Verantwortungsbewusstsein der spanischen Arbeiter, um alle Probleme zu lösen, die sie direkt betreffen, und bei denen die Zukunft Spaniens als Industriestandort auf dem Spiel steht. (Ebd.)

Wie schon bei Boyers Liberalisierungsmaßnahmen sind auch bei Boyers Plänen die Reaktionen der politischen Fraktionen aufschlussreich. Diese folgen zwei Kritiklinien. Die erste hebt hervor, dass die Regierung die Umstrukturierung der Industrie zu wenig kontrolliere. Besonders die kommunistische PCE moniert, dass die Umstrukturierungsgesellschaften keiner öffentlichen Kontrolle unterlägen und faktisch Interessenvertretungen der Unternehmer seien (vgl. Inguanzo in ebd.: 427iff.). Die Arbeitnehmerinnen sind dagegen bei den Reformplänen der spanischen Industrie marginalisiert worden. Gerade die einflussreiche Gewerkschaft CCOO bleibt von den Reformplänen der PSOE-Regierung ausgeschlossen, hat sie doch auf Mobilisierungen und Proteste gesetzt, um den industriellen Abbau aufzuhalten. Für den PCE geschehen die Reformen zu stark nach Maßgabe der Marktwirtschaft, während die öffentlichen Institutionen ihre Einflussmöglichkeiten willfährig preisgeben.

Den zweiten großen Kritikpunkt, den so gut wie alle Oppositionsfraktionen teilen, bringt der konservative Abgeordnete Lasuen Sancho (AP) auf den Punkt: Die Regierung unternehme eine industrielle Umstrukturierung *ohne* Reindustrialisierung, sie baue Industrie ab, ohne neue industrielle Bereiche zu schaffen. In diesem Sinne kritisiert Sancho die Reformen als bruchstückhaft. Die öffentlichen Ressourcen werden ihm zufolge nicht reinvestiert, sie werden nicht von den alten Wirtschaftszweigen abgezogen, um sie dann in neue Bereiche zu lenken. Nach Sancho vernachlässige es die Regierung, ambitionierte Investitionsprogramme zu schaffen (vgl. Sancho in ebd.: 4262). Sie baue, so Sancho, Stellen ab, bemühe sich aber nicht darum, eine neue Wirtschaftskultur zu schaffen (vgl. ebd.). Wo bleibe die Unterstützung zukunftssträchtiger Wirtschaftsbereiche? Für die Opposition fehlen langfristig orientierte Maßnahmen, obschon sie vonnöten wären – vor allem dort, wo der Stellenabbau infolge der Umstrukturierungsmaßnahmen am dramatischsten ausgefallen ist (vgl. Inguanzo in ebd.: 4272).

Es zeigt sich, dass die Gleichsetzung von Modernisierung mit Liberalisierung und Marktorientierung von den PSOE-Ministern Almunia, Boyer und Solchaga als Faktum gesetzt wird. Der Standpunkt der Minister ist repräsentativ für das Projekt der Modernisierung, das die sozialistische Regierung von González in den 1980er und 1990er Jah-

ren forciert. Dabei ist hervorzuheben, dass der Wirtschaftsliberalismus Solchagas, Almunias oder Boyers eingebettet ist ein umfassenderes Modernisierungsprojekt der spanischen Gesellschaft. Die Modernisierung erschöpft sich nicht in ökonomischer Liberalisierung, sie wird begleitet von einer sozialen Liberalisierung. Letztere schlägt sich nieder in der Legalisierung der Ehescheidung (1981), der (partiellen) Legalisierung der Abtreibung (1985), des Ausbaus öffentlicher Bildungseinrichtungen oder einer deutlichen Erhöhung der Sozialausgaben (1982: 38 %, 1996: 46 %). Alles Maßnahmen, die das linke Lager der regierenden Sozialisten vorantreibt (vgl. Pérez 2014: 66–71). Punktuelle Konflikte zwischen dem linken und dem rechten Lager der Sozialisten dürfen nicht verdecken, dass beide Lager an einem *übergreifenden* politischen *Projekt* partizipieren.¹⁶ Es ist ein Projekt, der Ungleiches zusammenführt. Spaniens entstehender Wohlfahrtsstaat und seine sozialstrukturellen Veränderungen sind von Anfang an verknüpft mit einem expliziten Wirtschaftsliberalismus, den selbst die konservative Opposition regelmäßig als zu offensiv bewertet. In seinen Grundsätzen ist die Gleichung Modernisierung = Liberalisierung = Wirtschaftsliberalismus nicht nur der in Gesetzesform gegossene Wunsch einiger PSOE-Minister, sie wird zu einem übergreifenden Diskurs. Die Kultur der Transition erzählt es wie folgt: In den 1980er Jahren entfaltete sich »ein friedlicher Evolutionsprozess, der von einer rückschrittlichen und archaischen Gesellschaft sowie einem autoritären Regime hin zu einer fortschrittlichen Demokratie und einer modernen Gesellschaft führte« (del Campo/Tezanos 2008: 13).

2.3 Der neue Konservatismus, ein freiheitliches Projekt

Wir Spanier wollten uns damals unseren europäischen Nachbarn angleichen. Wir sehnten uns nach einem offenen, integrierten und pluralen Land. Es gab also die Erwartung eines tiefgreifenden Wandels, es gab die Erwartung nach dem, was Ortega einen Horizontwandel nannte. Wir wollten in Freiheit leben und uns anders regieren, als wir bisher regiert worden waren.

(Rajoy 2003: 9)

Das Statement ist von Mariano Rajoy, 2011 bis 2019 spanischer Präsident und bei der Veröffentlichung der zitierten Schrift (2003) designierter Nachfolger von José María Aznar an der Spitze der konservativen Volkspartei *Partido Popular* (PP). Die zitierte Passage entstammt einem Artikel, in dem Rajoy sein Projekt vorstellt. Dort verteidigt er, dass der PP die Partei des Zentrums sei. Aus Sicht Rajoy's ist es dem PP gelungen, zu einer großen

16 Man sollte, so Ysàs (2011: 28f.), die Lagerbildung von »Liberalen« und »Linken« in den González-Regierungen weniger als Konflikt denn als pragmatische Arbeitsteilung sehen. Das rechte Lager gestaltete die wirtschaftspolitischen Ressorts, das linke Lager verantwortete Reformen im Gesundheitsbereich, Bildungssystem und der Justiz.