

A stylized map of Spain composed of a grid of dots. Most dots are light gray, but several are colored red or dark gray, primarily in the northern and central regions, possibly indicating specific political data or electoral results.

Wahlen in Spanien 2015

Das Ende des Zweiparteiensystems

MICHAEL EHRKE

März 2015

- 2015 ist für Spanien ein Wahljahr. Im März wird ein neues Regionalparlament in Andalusien gewählt, im Mai folgen landesweite Kommunalwahlen sowie Parlamentswahlen in 13 der 17 autonomen Regionen, im September wählen die Katalanen das Parlament ihrer autonomen Region. Parlamentswahlen auf nationaler Ebene bilden im November den Abschluss.
- Spanien hatte seit 1982 ein stabiles Zweiparteiensystem, dominiert von der sozialistischen PSOE und der konservativen Volkspartei (PP). Dies liegt nicht zuletzt am spanischen Wahlsystem, das zwei große Parteien begünstigt. 2015 sind jedoch zwei neue Parteien hinzugekommen, die das Zweiparteiensystem und dessen Repräsentanten bekämpfen wollen: Die linkspopulistische *Podemos* («Wir können es») und die konservative Partei *Ciudadanos* («Bürger»).
- Die Regionalwahlen in Andalusien sind von besonderer politischer Bedeutung, da die neue Kräftekonstellation hier zum ersten Mal getestet wird. Die Wahlergebnisse in Andalusien und die Bildung einer neuen Regionalregierung könnten ein Muster abgeben, an dem sich die späteren Wahlen und Regierungsbildungen orientieren. In den Regionalwahlen in Katalonien dürfte auch über die staatliche Unabhängigkeit dieser Region entschieden werden.



Inhalt

1. Das spanische Wahlsystem	2
2. Autonomie-Wahlen in Andalusien	3
3. Autonomie-Wahlen in Katalonien	4
4. Das Ende der Gewissheiten	5

Wäre das Wort nicht so blöd, könnte man es auf das Jahr 2015 in Spanien gut anwenden: 2015 wird ein »Superwahljahr«. Die wichtigste Wahl wird die des nationalen Parlaments sein, die im November ansteht. Dem gehen im Mai die Gemeindewahlen sowie die regulären Wahlen der Parlamente in 13 der 17 autonomen Regionen des Landes voraus. Hiervon sind die drei »historischen« Regionen (Katalonien, Galizien und das Baskenland) sowie Andalusien ausgenommen; regulär würden Wahlen hier erst 2016 stattfinden, in zwei der vier Ausnahmefällen wurden sie aber vorverlegt: In Andalusien auf den März und in Katalonien auf den September des Jahres. Hinzu kommen aller Wahrscheinlichkeit nach offene Vorwahlen in der Sozialistischen Partei (PSOE), in denen Mitglieder und Sympathisanten den Spitzenkandidaten für die nationalen Parlamentswahlen bestimmen; diese werden für den Juli, also zwischen den Autonomie- und Gemeindewahlen und den Parlamentswahlen, erwartet.

Die Wahlen des Jahres 2015 sind nicht nur deshalb von Bedeutung, weil sie innerhalb des gegebenen Wahlsystems die relative Stärke der Parteien messen und hiervon ausgehend die Besetzung der nationalen, regionalen und kommunalen Regierungen bestimmen, sondern auch deshalb, weil das Wahl- und Parteiensystem insgesamt zur Disposition steht. In Spanien hatte sich seit dem Ende der Franco-Diktatur ein stabiles Zweiparteiensystem durchgesetzt, dominiert von der PSOE und der konservativen Volkspartei (PP). Dieses System, das vom spanischen Wahlrecht begünstigt wird, gilt bereits heute als überholt – was zweierlei heißen kann: Entweder verlieren beide bislang dominierenden Parteien ihre vorherrschende Position, so dass sich trotz des im Wahlsystem angelegten *bias* für zwei große Parteien ein Mehrparteiensystem durchsetzt und zur Bildung von Koalitionen zwingt; oder eine der beiden dominierenden Parteien wird von einer dritten Kraft auf den dritten Platz verwiesen, was in der Logik des spanischen Wahlsystems deren Marginalisierung bedeutet.

Ein erster Anwärter auf den ersten oder zweiten Platz ist mit den Europawahlen angetreten: Erst Anfang des Jahres gegründet, erzielte die neue links-populistische Partei *Podemos* acht Prozent der Stimmen und fünf Europa-Mandate. Seitdem ist ihre Popularität in den Umfragen gestiegen, in denen sie – je nach Umfrage – den ersten oder zweiten Rang einnimmt. *Podemos* tritt bei kalkulierter programmatischer Unklarheit als Anti-System-Partei an, wobei unter »System« nicht der Kapitalismus

oder die Europäische Union verstanden wird, sondern das »Regime von 1978«, die Institutionen also, die aus dem Übergang von der Franco-Diktatur zur Demokratie hervorgegangen waren. Hier steht an erster Stelle das etablierte Zweiparteiensystem. Ein zweiter, im Augenblick noch schwächerer, in den Umfragen aber schnell wachsender Konkurrent von PSOE und PP bildet sich mit *Ciudadanos* (»Bürger«) heraus, der landesweiten Version der ursprünglich katalanischen Partei *Ciutadans*, die sich explizit als Gegengewicht gegen den katalanischen Nationalismus versteht. Auf nationaler Ebene tritt die als konservativ eingestufte *Ciudadanos* ebenfalls als Gegner des Zweiparteiensystems auf; in der Rangliste der Parteien besetzt sie den vierten Platz.

Opfer des schnellen Aufstiegs von *Podemos* und *Ciudadanos* sind nicht nur die beiden großen, sondern auch die beiden kleineren Parteien, die bislang auf nationaler Ebene angetreten waren, die von den Kommunisten dominierte Vereinigte Linke (IU) und die 2004 gegründete liberale Partei für Fortschritt und Demokratie (UPyD). Beide waren die Opfer des spanischen Wahlsystems, das kleinere Parteien auf nationaler Ebene in eine dauerhafte Marginalisierung zwingt. Die große Frage des Wahljahrs 2015 ist, ob *Podemos* und *Ciudadanos* ein ähnliches Schicksal beschieden sein wird.

1. Das spanische Wahlsystem

Die 350 Abgeordneten des spanischen Kongresses (für die zweite Kammer, den Senat, gelten andere Regeln) werden im Rahmen eines uneingeschränkten Verhältniswahlrechts gewählt, in dem personenbezogene Elemente (Direktmandate) nicht vorgesehen sind. Wahlkreise sind die 50 Provinzen des Landes (plus die beiden »autonomen Städte« Ceuta und Melilla), die in einigen Fällen mit den autonomen Regionen identisch sind; logischerweise sind jedoch die meisten Regionen in mehrere Provinzen aufgeteilt. 248 Parlamentssitze werden gemäß der Bevölkerungsgröße verteilt, zusätzlich kommen pro Provinz zwei »Stamm-Mandate« hinzu (insgesamt also 100 Sitze), ein Arrangement, das kleinere Provinzen bevorzugt. Wichtiger noch ist, dass die Bevölkerung der Provinzen und damit auch die Zahl der ihnen zustehenden Parlamentsvertreter erheblich variiert. Es gibt Wahlkreise mit nur einem, zwei oder drei Abgeordneten, Valencia dagegen kann 16, Barcelona 31 und Madrid 35 Parlamentssitze beanspruchen; der Durchschnitt der Parlamentssitze pro



Provinz liegt bei 6,7. Diese Regelung hat zur Folge, dass kleine Parteien in kleinen Wahlkreisen *de facto* keine Chance haben, ein Mandat zu gewinnen. Um auch nur eins von den durchschnittlichen 6,7 Mandaten zu gewinnen, müsste eine Partei mindestens 15 Prozent der Stimmen auf sich vereinigen, in kleineren Wahlkreisen entsprechend mehr. Erbringt sie dieses Ergebnis nicht, sind die entsprechenden Stimmen verloren, es gibt keinen die Wahlkreise übergreifenden Ausgleich. Folgerichtig stellen kleinere Parteien in kleinen Wahlkreisen in der Regel auch keine Kandidaten auf, und wenn sie es tun, werden sie nicht gewählt, weil die Wähler wissen, dass ihre Stimme verloren ist.

Dieses System, das mit gewissen Variationen auch bei den Wahlen der Parlamente der autonomen Regionen Anwendung findet, privilegiert die beiden großen Parteien, die auf nationaler Ebene antreten. Ihr Anteil an den Wählerstimmen setzt sich in einen deutlich höheren Anteil an Parlamentssitzen um. Es schützt aber auch die regionalen Parteien, die nur in einer begrenzten Zahl von Wahlkreisen Kandidaten aufstellen. So konnte die nationale IU 2008 mit fast einer Million Wählerstimmen nur zwei Mandate im Kongress besetzen, der katalanischen Regionalpartei CiU dagegen reichten weniger als 800.000 Stimmen für zehn Mandate. Nur in den großen Städten haben national aufgestellte kleinere Parteien eine gewisse Chance, Parlamentssitze zu erringen; hier kommt allerdings auch die Drei-Prozent-Sperrklausel ins Spiel, die in der großen Mehrheit der Wahlkreise gegenstandslos ist, da der für die Erlangung eines Mandats benötigte Stimmenanteil weit über drei Prozent liegt.

Es liegt nahe, die Privilegierung der beiden großen Parteien Spaniens als bewusste Selbst-Privilegierung zu denunzieren, als informelles Bündnis, das von der nur scheinbar harten politischen Auseinandersetzung um die Wählerstimmen verdeckt wird. Dies ist insofern irreführend, als das Wahlrecht in der Verfassung von 1978 kodifiziert wurde, also vor der Herausbildung der beiden heute (noch) dominierenden Kräfte. Dies ist aber das Argument von *Podemos*, deren Wortführer in der PP und PSOE (»PPSOE«) eine »Kaste« sehen, die sich die Ressourcen des Staates auf Dauer und auf Kosten der Bevölkerungsmehrheit angeeignet hat. *Podemos* bekämpft folgerichtig beide großen Parteien, sieht in den nächsten Parlamentswahlen aber in erster Linie ein Duell mit der PP voraus – als sei die PSOE bereits aus dem Rennen ausgeschieden. Die für *Podemos* noch positiven Umfragen

sagen aber nichts darüber aus, wie viele Wählerstimmen die Partei unter den Bedingungen des spanischen Wahlsystems in Parlamentsmandate umsetzen kann (auch die Europawahlen geben keinen Hinweis, da Spanien in den Europawahlen als ein einziger Wahlkreis gilt, in dem sich die Stimmenanteile proportional in Parlamentssitze umsetzen).

Das spanische Wahlsystem lässt – so lange seine Logik nicht durch eine neue Konstellation außer Kraft gesetzt wird – auf nationaler Ebene nur zwei dominierende Parteien zu. Die drittstärkste Kraft wird ihren Stimmenanteil nur innerhalb enger Grenzen in Mandate umsetzen können, auch dann, wenn sie nur wenige Prozentpunkte von der zweitstärksten Kraft entfernt ist. Gegenwärtig sind den Umfragen zufolge PP, PSOE und *Podemos* annähernd gleich stark, *Ciudadanos* ist dabei, den Anschluss zu gewinnen. Alle Parteien müssen es um den Preis ihrer Marginalisierung vermeiden, auf den dritten oder gar vierten Platz verwiesen zu werden – und das Schicksal der IU zu erleiden.

2. Autonomie-Wahlen in Andalusien

Am 22. März wird in Andalusien der Reigen der Wahlen durch die Wahl eines neuen Regional-Parlaments eröffnet. Den Wahlen in Andalusien kommt eine besondere politische Bedeutung zu, zum einen, weil es sich um die bevölkerungsreichste, aber zweitärmste Region Spaniens handelt, die die höchste Arbeitslosenrate der ganzen EU aufweist; zum andern, weil Andalusien – die letzte verbliebene Hochburg der PSOE – eine Schlüsselrolle für die internen Auseinandersetzungen der Sozialisten spielt; und drittens weil das Ergebnis der regionalen Wahlen erste Hinweise darauf geben könnte, wie sich die Wahlen und die ihnen folgende Bildung der Regierungen in den anderen Regionen und auf nationaler Ebene gestalten könnten.

Dabei sind freilich auch die Unterschiede zu den anderen Regionen bzw. zu Gesamt-Spanien zu berücksichtigen. Und diese Unterschiede sind *erstens* die relative Stärke der PSOE. Die Sozialisten haben die Region seit 1982 ohne Unterbrechung regiert. Aus den Wahlen von 2012 ging zwar die PP als stärkste Partei hervor, aber die PSOE konnte eine Koalition mit der IU bilden, nach deren vorzeitigem Auseinanderbrechen die Regierungspräsidentin Susana Díaz Neuwahlen ausschreiben ließ. Den Umfragen



zufolge wird die PSOE 34 Prozent der Wählerstimmen und 44 der 108 Parlamentssitze gewinnen, das heißt wieder zur stärksten Partei werden, aber die absolute Mehrheit verfehlen. Der zweite Unterschied: *Podemos* ist in Andalusien relativ schwach. Die *Podemos* vorausgesagten 19 Prozent der Stimmen (und 22 Parlamentssitze) werden zwar das lokale Parteiensystem durcheinanderwirbeln, sie liegen aber unter dem Durchschnitt, den *Podemos* auf nationaler Ebene erzielen könnte.

Gleichwohl wird das Ergebnis von *Podemos* alle anderen Parteien (ausser *Ciudadanos*, die auf fünf Mandate kommen könnten) zu Verlierern machen. Am glimpflichsten wird noch die PSOE davonkommen, die wohl drei Parlamentssitze verlieren wird. Bei der PP sind es bereits 16 Mandate weniger (von vorher 50 auf 34) und bei der IU mehr als die Hälfte (von zwölf auf fünf). Diese Ergebnisse bedeuten, dass die PSOE eine Koalition bilden muss, als Partner kommen rechnerisch aber nur die PP oder *Podemos* in Frage, IU und *Ciudadanos* werden aller Wahrscheinlichkeit nach selbst zusammen nicht die Parlamentssitze gewinnen, die den Sozialisten zur absoluten Mehrheit fehlen. In Andalusien stellt sich damit zum ersten Mal die Frage, ob PSOE und *Podemos* zusammen regieren können oder ob nur eine spanische Version der Großen Koalition möglich ist – eine Frage, die vor und nach den nationalen Wahlen von höchster Bedeutung sein wird.

Das Wahlergebnis in Andalusien wird sich auch auf die inneren Auseinandersetzungen der PSOE auswirken. Vor etwas mehr als einem halben Jahr hat die Partei mit Pedro Sánchez einen neuen Generalsekretär gewählt, der auch eine Art institutionellen Anspruchs auf die Spitzenkandidatur (und damit auf das Amt des nächsten spanischen Regierungschefs) hat. Der Spitzenkandidat der Sozialisten soll aber in offenen Vorwahlen ermittelt werden. Sollte das Wahlergebnis in Andalusien als für die PSOE positiv bewertet werden, könnte sich Susana Díaz als Gegenkandidatin aufstellen lassen. Sie selbst bestreitet, Andalusien verlassen zu wollen, ihre Gegner im Wahlkampf dagegen halten ihr vor, sie benutze die Region nur als »Trampolin«, um auf die nationale Ebene der Politik zu springen. Die Sozialisten stünden dann vor der unbequemen Entscheidung, die Vorwahlen ausfallen zu lassen (und damit ihren Anspruch auf verstärkte Partizipation preiszugeben), sie zu einem Ritual zu degradieren oder kurz vor den wichtigsten Wahlen ein Bild der inneren Spaltung abzugeben.

3. Autonomie-Wahlen in Katalonien

Am 27. September wird das neue Parlament der autonomen Region Katalonien gewählt, als Nachschlag zu den Autonomie-Wahlen im Mai. Die Besonderheit dieser Regionalwahl liegt in ihrer zentralen Bedeutung für die katalanische Unabhängigkeitsbewegung. Sie kann als Korrektur oder (je nach Gesichtspunkt) Bestätigung der erfolgreichen oder (je nach Gesichtspunkt) gescheiterten Volksbefragung vom 9. November 2014 angesehen werden. Am 9. November hatten sich 80 Prozent der teilnehmenden Katalanen für die staatliche Unabhängigkeit ihrer Region ausgesprochen – aber nur 32 Prozent der Aufgerufenen hatten sich an dieser Befragung überhaupt beteiligt. 80 Prozent von 32 Prozent sind 25 Prozent: Für die Beantwortung einer so existenziellen Frage wie der Sezession aus dem spanischen Staatsverband ließ sich nur ein Viertel der Wahlberechtigten mobilisieren. Man kann darauf hinweisen, dass die Befragung kein bindendes Referendum und daher unerheblich war, dass es keine Rechtssicherheit und keine angemessene Infrastruktur gab; gleichwohl lässt sich der Eindruck nicht vermeiden, dass die Millionen, die auf den Straßen für die Unabhängigkeit demonstrierten, eben *nicht* – zumindest noch nicht – die Mehrheit der Bürger Kataloniens sind.

Die Vorverlegung der Regionalwahlen ist ein Kompromiss zwischen den beiden führenden Parteien, die die Unabhängigkeit anstreben: Der bürgerlichen *Convergència i Unió* (CiU) und der linksnationalistischen *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC). Die ERC hatte nach der Befragung auf sofortige Neuwahlen gedrängt, Artur Mas, der Präsident der CiU und der *Generalitat*, der Regierung Kataloniens, wollte an dem regulären Wahltermin festhalten, der 27. September liegt nun irgendwo in der Mitte. Die Wahlen sollen – so wollen es CiU und ERC – als Plebiszit für die Unabhängigkeit interpretiert werden; wenn die Unabhängigkeits-Parteien den Sieg davontragen, könnte die von ihnen gebildete Regierung – so das Szenario – die Unabhängigkeit ausrufen und die ersten praktischen Schritte ihrer Verwirklichung in Angriff nehmen.

Unter staatsrechtlichen Gesichtspunkten erscheint es zumindest fragwürdig, eine Parlamentswahl zwischen politischen Parteien zu einem verbindlichen Referendum über eine Sezession umzuwandeln. Zudem wird der Charakter einer Parlamentswahl verzerrt, wenn *de facto* nicht über politische Optionen, sondern eine einzige Frage ab-



gestimmt wird. Da ein regionales Referendum über den Verbleib im oder den Auszug aus dem spanischen Staatsverband dem spanischen Verfassungsgericht zufolge verfassungswidrig ist, sieht der Rückgriff auf eine reguläre (wenn auch vorverlegte) Wahl aus wie eine Notlösung, zu der es keine Alternative gibt. Unklar ist aber auch, ob die beiden pro-Unabhängigkeits-Parteien eine Mehrheit erringen können. Zum einen könnte der landesweite Aufstieg von *Ciudadanos* auch positiv auf die katalanische *Ciutadans* zurückwirken. Vor allem aber könnte *Podemos* auch in Katalonien die Verhältnisse durcheinanderbringen. *Podemos* setzt sich zwar dafür ein, dass die Katalanen ein »Recht auf Entscheidung« haben, keineswegs ist die Partei aber für die staatliche Unabhängigkeit Kataloniens. Für die ERC ist *Podemos* in allererster Linie eine *spanische* – und damit abzulehnende – Partei. Viele Wähler jedoch könnten in *Podemos* eine Alternative zur Unabhängigkeitsbewegung und deren politischen Repräsentanten sehen: Beide, Unabhängigkeitsbewegung

und *Podemos*, versprechen einen radikalen »Ausstieg«, im Falle der Unabhängigkeitsbewegung aus dem spanischen Staat und im Falle von *Podemos* aus dem »Regime von 1978«.

4. Das Ende der Gewissheiten

Alle Wahlen – Gemeinde-, Regional- und innerparteiliche Vorwahlen – werden sich auf die Parlamentswahlen zum Jahresende (vielleicht auch Januar 2016) auswirken, jedes Wahlergebnis kann die Strategie der politischen Akteure verändern und die innerparteilichen Machtverhältnisse verschieben. Daher lässt sich auch kaum vorhersagen, wie das nationale Wahlergebnis nach neun Monaten Wahlmarathon aussehen wird. Gewiss ist nur eines: Die Wahlen des Jahres 2015 sind in ihrem Ergebnis die ungewissesten seit dem Beginn der Demokratisierung.



Über den Autor

Michael Ehrke ist Leiter des Büros Madrid der Friedrich-Ebert-Stiftung. Er war Mitarbeiter der Internationalen Politikanalyse in Bonn und vertrat die FES in Tokyo, Budapest und Belgrad.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Westeuropa/Nordamerika |
Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Anne Seyfferth, Leiterin des Referats Westeuropa / Nordamerika

Tel.: ++49-30-269-35-7736 | Fax: ++49-30-269-35-9249
<http://www.fes.de/international/wil>
www.facebook.com/FESWesteuropa.Nordamerika

Bestellung/Kontakt hier:
FES-WENA@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Das Büro Madrid der Friedrich-Ebert-Stiftung wurde 1976 eröffnet.

Seine Aufgabe ist es, den internationalen Dialog zwischen Politikern, Gewerkschaftern, Wissenschaftlern, Journalisten und Vertretern der Zivilgesellschaft aus Spanien, Deutschland und anderen Ländern zu intensivieren, gemeinsame Interessen herauszuarbeiten und Konflikte konstruktiv zu lösen. Im Zentrum der Arbeit stehen die Europäische Integration und deren Auswirkungen auf die Politik, Wirtschaft und Gesellschaft Spaniens. Konkret bedeutete dies seit 2010 die Konzentration auf die spanische Variante der Euro-Krise und die europäischen Bemühungen ihrer Überwindung.

Weitere Arbeitsschwerpunkte sind der Mittelmeerraum und das Verhältnis zwischen Zentralstaat und autonomen Regionen.

Mehr Informationen unter info@fesmadrid.es

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.