

Merkel, Wolfgang

Article

Sozialdemokratische Politik in einer post-keynesianischen Ära?: Das Beispiel der sozialistischen Regierung Spaniens (1982-1988)

Politische Vierteljahresschrift: Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft. Mit Sonderheften

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Merkel, Wolfgang (1989) : Sozialdemokratische Politik in einer post-keynesianischen Ära?: Das Beispiel der sozialistischen Regierung Spaniens (1982-1988), Politische Vierteljahresschrift: Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft. Mit Sonderheften, ISSN 0032-3470, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, Vol. 30, Iss. 4, pp. 629-654

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112474>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Bibliothek und wissenschaftliche Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)
Library and Scientific Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Sozialdemokratische Politik in einer post-keynesianischen Ära? Das Beispiel der sozialistischen Regierung Spaniens (1982–1988)

Wolfgang Merkel

Mit Ende der siebziger Jahre haben sich die Spielräume sozialdemokratischer Politik verengt. Gewarnt durch das Scheitern global-keynesianischer Steuerung der sozialistischen Regierungen Frankreichs und Griechenlands zu Beginn der achtziger Jahre, nahmen Spaniens Sozialisten die externen Restriktionen des Weltmarktes und den Modernisierungsdruck auf Spaniens wettbewerbsschwache Wirtschaft durch den EG-Beitritt von Anbeginn als handlungsbestimmende Koordinaten ihres Regierungskalküls wahr. Konsequenterweise optierte die PSOE-Regierung für eine 2-Phasen-Strategie: zuerst Modernisierung der nationalen Wirtschaft, und erst danach Aufbau eines Wohlfahrtsstaates entlang sozialdemokratischer Umverteilungspräferenzen.

Zwar erscheint es undifferenziert und begriffslos, die Regierungspolitik der spanischen Sozialisten als neoliberal zu beschreiben, dennoch ist unverkennbar, daß die mitunter unkritische Markt-Emphase die PSOE-Regierung daran hindert, die verbliebenen Spielräume für eine progressiv-reformistische Wirtschafts- und insbesondere Sozialpolitik wahrzunehmen. Unter diesem Gesichtspunkt hat die Phase 2 der Regierungsstrategie noch nicht wirklich begonnen.

1. Die Krise der Sozialdemokratie. Was für eine Krise?

Als Mitte der 70er Jahre die lange Welle der Nachkriegsprosperität auslief und sich die Problematik der „dualen Verpflichtung“ (O'Connor 1973), soziale Wohlfahrt und die Akkumulation des Kapitals gleichermaßen zu sichern, in Fiskalproblemen des Staates manifestierte, zeichneten sich auch Probleme der Keynesianischen Globalsteuerung ab. Dies brachte nicht zuletzt deren historische Protagonisten, die sozialdemokratischen Parteien, in konzeptionelle und elektorale Schwierigkeiten. Wirtschaftskrise – Krise des Wohlfahrtsstaates – Fiskalkrise des Staates – Krise des Keynesianismus – Krise der Sozialdemokratie: die Kausalität erscheint zunächst einleuchtend, die Evidenz durch Wähler- und Machtverluste vieler sozialdemokratischer Parteien Ende der 70er Jahre empirisch gesichert.

Attraktiv war der Wohlfahrtsstaat in seiner keynesianischen Synthese für die Sozialdemokratie nicht nur als „Friedensformel“ (Offe 1984a: 147) zur Ausbalancierung asymmetrischer Machtverteilung im Kapitalismus, sondern auch als Mittel zur Erringung konzeptioneller Hegemonie in der politischen Arena. Der keynesianische Wohlfahrtsstaat, dessen Plausibilität sich in den 50er und 60er Jahren auch bürgerliche Parteien nicht verschließen mochten, ermöglichte es der Sozialdemokratie, gesellschaftsverändernde Programmatik und systemstabilisierende Pragmatik sowohl gegen-

über dem Kapital als auch seinem Antagonisten, der Arbeiterschaft, hinreichend zu legitimieren (Vobruba 1983: 136). Die Betonung des Lohnes als wichtiger Faktor der Gesamtnachfrage und staatlicher Interventionen als wichtiges Mittel zur Verstärkung des Konjunkturverlaufes ermöglichten es, sozialdemokratische Politikpräferenzen wie Vollbeschäftigung und lohnpolitische Umverteilung zu realisieren, ohne die Akkumulationsfähigkeit des Kapitals zu gefährden. Das alte sozialdemokratische Dilemma von egalitären Umverteilungszielen und wirtschaftlichen Funktionserfordernissen schien sich aufzulösen, „and suddenly workers and the poor turned out to be the representatives of the universal interest. Their particularistic interest in consumption coincided with the general interest in production“ (Przeworski 1986: 209). Die wie nebenbei erzielten hohen Wachstumsraten erlaubten es den sozialdemokratischen Regierungen zudem, das sozialstaatliche Netz enger zu knüpfen.

Mit den Problemen der keynesianischen Globalsteuerung schien der Sozialdemokratie nicht nur ein „ideales“ wirtschaftspolitisches Instrumentarium zu entgleiten, sondern auch eine wählerwirksame Legitimationsquelle drohte zu versiegen. Denn die keynesianische Sozialdemokratie war proportional zu ihren wirtschaftspolitischen Erfolgen von einer „politischen“ zu einer „technokratischen“ Philosophie mutiert. Die Beziehung zwischen sozialdemokratischer Regierung und Regierten war ihrer „moralischen“ Gehalte weitgehend beraubt und „mechanisch“ geworden. Als die Krise dann anhielt und dem traditionellen keynesianischen Interventionsmuster zeitweise die Grundlagen entzogen wurden, hatten die Sozialdemokraten allenfalls die Verteidigung des Status quo anzubieten; faktisch verlangten sie häufig Solidaropfer. Dafür mußten sie nun aber auf der „nichthedonistischen“ Grundlage der sozialen Solidarität argumentieren. Ihre „technokratische Philosophie“ gab ihnen jedoch weder Argumente noch Sprache dazu (Marquand 1987: 250). So hat die Steuerungsressource Solidarität, dort wo sie nicht fest in neokorporatistischen Verhandlungssystemen institutionalisiert war, auch als Folge der eigenen Politik an „sozial-integrativer Gewalt“ (Habermas 1986: 158) eingebüßt.

Der wirtschaftspolitische Strategieverlust, der gesellschaftliche Schwund der Resource Solidarität und der damit verbundene Verlust der Initiative im politischen Diskurs vieler westeuropäischer Länder waren keineswegs die einzigen Ursachen für die Verschlechterung der „terms of trade“ zuungunsten der Sozialdemokratie. Mit der Verschärfung der Wachstums-Ökologie-Konfliktlinie erwuchs den sozialdemokratischen Parteien der entwickelten Sozialstaaten in den ökologisch-libertären Parteien und Bewegungen ein neuer Konkurrent in der politischen Arena. Aufgrund ihrer „organischen“ Bindung an die Arbeitergewerkschaften waren die sozialdemokratischen Parteien bisher nicht in der Lage, die postmaterialistischen Interessen der wachstumskritischen neuen sozialen Bewegungen überzeugend zu artikulieren und zu repräsentieren. Deutlich wurde dieses Dilemma auf dem Wählermarkt: je nach Handlungsorientierung liefen die sozialdemokratischen Parteien Gefahr, Wählersubstanz bei ihrer gewerkschaftlich organisierten Stammklientel oder den ökologisch sensibilisierten Mittelschichten aufzulösen.

Gleichzeitig haben Wirtschaftskrise, technologische Entwicklung und postindustrielle Strukturwandlungen zu einer weiteren Ausdifferenzierung der Interessenstruktur

der Arbeiterschaft (Stammebelegschaften, Randbelegschaften, Erwerbslose) und der Mittelschichten geführt. Diese unterschiedlichen, zum Teil konträren Interessen zu aggregieren, überstieg bisher die Adaptionsfähigkeit vieler sozialdemokratischen Parteien. Der sozialdemokratischen „catch-many“-Fähigkeit sind engere Grenzen gezogen worden. Wenngleich sozialdemokratische Regierungen keineswegs alle „gescheitert“ in die 80er Jahre gegangen sind (Therborn 1985; Esping-Andersen 1985; Scharpf 1987), sind Konsensverluste und der Mangel an überzeugenden Strategien und Konzeptionen angesichts der neuen Problemlagen unverkennbar.

In diese Umbruchphase fiel der Aufstieg der „jungen“ sozialistischen Parteien Südeuropas. Als sie in Frankreich, Griechenland und Spanien zu Beginn der 80er Jahre an die Macht kamen, waren Defizite und Deformationen des keynesianischen Wohlfahrtsstaates deutlich zu Tage getreten. Tatsächlich waren sie dem sozialdemokratischen Reformismus gegenüber in den 70er Jahren auch ablehnend eingestellt. Darüber hinaus stand ihnen infolge der Probleme der „keynesianischen Koordination“ dessen zentrale wirtschaftspolitische Strategie auch nicht mehr im selben Maße zur Verfügung.

Am Beispiel der Wirtschaftspolitik der Regierung Spaniens soll untersucht werden, ob „postkeynesianische Bedingungen“ ausreichen, linke Reformparteien zu einer „postsozialdemokratischen“ Politik zu zwingen. Präziser soll danach gefragt werden:

- welche besondere Konfiguration von ökonomischen „Randbedingungen“, politischen Machtressourcen, institutionellen Entscheidungsstrukturen, Politikinstrumenten, Akteursverhalten und Strategiewahlen zu welcher Wirtschaftspolitik geführt haben;
- welche der Einflußvariablen von überragender Bedeutung waren;
- welche Antwort Spaniens Sozialisten auf das gegenwärtige Steuerungsdilemma der reformistischen Linksparteien gefunden haben, Produktion und Verteilung auch unter den wirtschaftspolitischen Bedingungen der 80er Jahre gleichermaßen zu gewährleisten;
- inwieweit die erzielten Politikergebnisse mit traditionellen sozialdemokratischen Werten und Zielen in Einklang stehen;
- ob die insbesondere von deutschen und amerikanischen Politikwissenschaftlern vertretenen Thesen der „Sozialdemokratisierung“ (Share 1986) oder der „Neoliberalisierung“ (Petras 1984; Köhler 1987; Share 1989) des einst linkssozialistischen PSOE stichhaltig sind.

2. Sozialistische Programmatik, pluralistischer Parteienwettbewerb und Mehrheitsfähigkeit

Die Verwirklichung politischer Ziele hängt von anderen Faktoren ab als der ethischen Qualität der zugrundeliegenden Motive. Dies mußten sozialistische und sozialdemokratische Regierungsparteien häufig rascher begreifen als manche ihrer Kritiker, die programmatische Absichtserklärungen der sozialistisch/sozialdemokratischen Parteien während der Oppositionszeit mit der später in der Regierung implementier-

ten Politik verglichen, die Differenz feststellten und verschwörungstheoretisch Klassenkollaboration unterstellten. Hier soll auf den Vergleich Programm – Politik nicht ganz verzichtet werden, weniger um erneut schlicht die Mutation sozialistischer Programmatik in „neoliberale“ Praxis zu diagnostizieren, sondern um am konkreten Beispiel der Wirtschaftspolitik der sozialistischen Regierung Spaniens Licht in das Dunkel der „black box“ zu bringen, die programmatischen „input“ vom „policy-output“ trennt.

Vom letzten Exil-Parteitag im französischen Suresnes 1974, einer Art Neugründung der Partei, als die Leitung des PSOE endgültig von den rechtssozialdemokratischen Exilführern auf die linkssozialistische innerspanische Gruppe um Felipe Gonzalez übergang (u. a. Diaz 1982), bis zum Erwerb der Regierungsmacht mit absoluter Parlamentsmehrheit 1982 wandelte sich die Partei von einer Verfechterin des Bruches mit dem Kapitalismus und der Etablierung sozialistischer Selbstverwaltung zu einer entschiedenen Befürworterin der Rationalität und Effizienz des kapitalistischen Marktes. Dieser Wandel vollzog sich in drei Etappen:

1. 1974–1978: linkssozialistischer Reformismus
2. 1979–1982: sozialdemokratischer Reformismus
3. 1982–1986: technokratischer Reformismus

1974–1978: Vom Kongreß in Suresnes (1974) bis ins Jahr der „Unidad Socialista“ (1978), als sich der Partido Socialista Popular (PSP) unter Tierno Galvan mit dem PSOE vereinigte, kennzeichneten linkssozialistische Theoreme und marxistische Rhetorik den programmatischen Diskurs unter Spaniens Sozialisten. 1974 waren die Sozialisten gespalten (historicos, renovados, PSP, FPS), wenige (4000 Mitglieder) und hatten in den Kommunisten (PCE) einen scheinbar übermächtigen Konkurrenten auf der Linken. Der eurokommunistische Reformkurs des Partido Comunista de Espana (Mujal-Leon 1983) und die erwartete Ausbreitung einer großen christdemokratischen Partei beschränkten den politischen Raum des PSOE erheblich und ließen die Parteiführung „italienische Verhältnisse“ befürchten (Santesmases 1986: 62), in denen den Sozialisten zwischen zwei großen Parteien nur ein kleines, rigide beschränktes Segment des Wählermarktes bleibt (Merkel 1985). Um sich einen originären politischen Raum zu schaffen, mußten die spanischen Sozialisten eine unverwechselbare Identität ausbilden. Dies, die beginnende Mobilisierung der Gesellschaft und die Verschärfung sozialer Konflikte trugen zur Radikalisierung einer Programmatik bei, die über drei Jahrzehnte lang von gemäßigten sozialdemokratischen Exilpolitikern geprägt worden war. Konsequenter definierte der PSOE sich auf dem 27. Parteikongreß (1976) zum ersten Mal in seiner Geschichte als „marxistisch“ und optierte für den „Bruch mit dem Kapitalismus“. Verstaatlicht werden sollten die 10 größten Banken und 200 (!) der größten Industrieunternehmen (Maravall 1985: 136). Eine weitreichende „planificacion“ sollte die wirtschaftspolitische Koordination, die Einführung der Arbeiterselbstverwaltung und nichts geringeres als die „sozialistische Demokratie“ gewährleisten (La obra XXVII congreso PSOE 1977: 115 ff.). Etwaige Widersprüche zwischen beiden Konzepten wurden in der stark eklektischen Theoriedebatte nicht thematisiert.

Mit einem Gemisch von marxistischer Terminologie, suggestiven Theoremen Gramscis („Hegemonie“, „Sozialer Block“) und linkssozialistischen Konzepten der Arbeiterselbstverwaltung gelang es dem erneuerten PSOE nach „innen“, eine gleichermaßen mobilisierende wie integrierende programmatische Identität zu finden. Der Erfolg nach „außen“ bei den ersten freien Wahlen im Juni 1977 wurde jedoch weniger mit dem radikalen Programm gesucht, als mit der Herausstellung des Spitzenkandidaten Felipe Gonzalez. Die Personalisierung des Wahlkampfes und die ideologische Zurückhaltung in den konkreten Reformvorschlägen trugen mit dazu bei, daß der PSOE mit 29.4 % der Wählerstimmen nicht nur unangefochten als dominierende Kraft auf der Linken, sondern auch als zweitstärkste Partei des Landes aus den ersten post-frankistischen Wahlen hervorging. Die spanischen Sozialisten wurden zur maßgeblichen Oppositionspartei und begannen sich als *die* Alternative zur Regierungspartei UCD zu profilieren. Der damit verbundene Zwang zur Konkretisierung der vagen ideologischen Absichtserklärungen in umsetzbare Politik leitete die Deradikalisierung der sozialistischen Programmatik ein, die zweifellos auch von der abnehmenden Mobilisierungsbereitschaft der spanischen Gesellschaft in den folgenden Jahren begünstigt wurde.

1978–1982: Keine 2 Jahre nach dem emphatischen Bekenntnis zum Marxismus schlug Felipe Gonzalez im Sommer 1978 die Streichung des Adjektivs „marxistisch“ aus der Selbstbeschreibung der Partei vor (El Pais 14.6.1979: 18). Allerdings ließ die affektive Bindung der Parteiaktivisten an die radikale politische Symbolik der frühen Demokratisierungsphase es nicht umstandslos zu, den vor kurzem noch identitätsstiftenden Terminus „marxistisch“ nun funktionalen Erfordernissen der Stimmenmaximierung zu opfern. So stimmte der 28. Parteikongreß der spanischen Sozialisten mit 61% der Delegiertenstimmen gegen Gonzalez' Streichungsvorschlag. Als daraufhin Felipe Gonzalez als Generalsekretär zurücktrat und die Parteilinke, die „criticos“, weder willens noch in der Lage war, die Parteiführung zu übernehmen, erwies sich der Triumph der romantisch-revolutionären Reminiszenz des Parteikongresses rasch als ein Pyrrhussieg. Mit Hilfe des Parteiapparates unter A. Guerra bereitete die alte Parteiführung noch im selben Jahr einen außerordentlichen Parteikongreß vor, der in eine wohl organisierte „plebiszitäre Operation“ (Caciagli 1986: 186) für Gonzalez mündete. Das Adjektiv „marxistisch“ wurde aus der Selbstbeschreibung gestrichen, Gonzalez mit großer Mehrheit wiedergewählt, die „criticos“ aus der Führung verdrängt und innerhalb der Parteiorganisation durch ein diskriminierendes Wahlsystem marginalisiert.

In der folgenden Phase bis zum 29. Parteikongreß 1981, der mit demokratisch-zentralistischer Disziplin (Puhle 1986: 337) und „bulgarischen Mehrheiten“ die alte Parteiführung und den neuen Kurs bestätigte, fand eine „Liberalisierung“ der politischen und eine „Sozialdemokratisierung“ der ökonomischen Forderungen statt (Santesmases 1986: 69). Mit der Verstärkung dieses Trends in Hinblick auf die Parlamentswahlen 1982 wurde die ideologische Vorbereitung des Übergangs vom „Oppositions-“ zum „Regierungssozialismus“ (Pelinka 1980: 98) endgültig vollzogen. Die Entwicklung der Ideologie und Programmatik des PSOE von 1974–1982 zeigt,

daß sich mit der schrittweisen Annäherung an die Regierungsmacht auch eine kontinuierliche Deradikalisierung der politischen Ziele, Strategien und Mittel vollzog. Dies wurde insbesondere noch einmal 1981/82 deutlich, als mit dem Zerfall der bürgerlichen Regierungspartei (Huneeus 1985) im Zentrum des Parteiensystems ein Vakuum entstand, das mit einer gemäßigten Politik besetzt werden konnte. Tatsächlich reagierte die Sozialistische Partei mit einem erneuten Deradikalisierungsschub (beschleunigt durch den Putschversuch von 1981) und konnte dadurch einen großen Teil der ehemaligen UCD-Wählerschaft gewinnen (u. a. Puhle 1986: 296; Lopez-Pintor 1985: 305). Der PSOE ist damit nicht nur zu einer catch-all party geworden, sondern rückte auch in die wahlstrategisch privilegierte Position einer „New Center Party“ (Serfaty 1984) des spanischen Parteiensystems ein. Ohne sich selbst als Sozialdemokraten zu bezeichnen, wies die programmatische Mäßigung der spanischen Sozialisten eine deutliche Orientierung an den traditionellen Zielen und Mitteln der wohlfahrtsstaatlichen Sozialdemokratie auf. Wie wenig diesen jedoch unter den konkreten Bedingungen des Regierungshandelns normative Geltung für die faktische Politik zugemessen wurde, wird im Folgenden gezeigt werden.

3. Die Handlungsbedingungen der Wirtschaftspolitik im Spanien der 80er Jahre

In Anlehnung, Ergänzung und Modifikation von Manfred G. Schmidts „Integriertem sozialökonomisch-politischen Policy Modell“ (Schmidt 1982: 104–105) lassen sich die wichtigsten Rahmenbedingungen staatlicher Wirtschaftspolitik in 6 Variablen-gruppen bündeln:

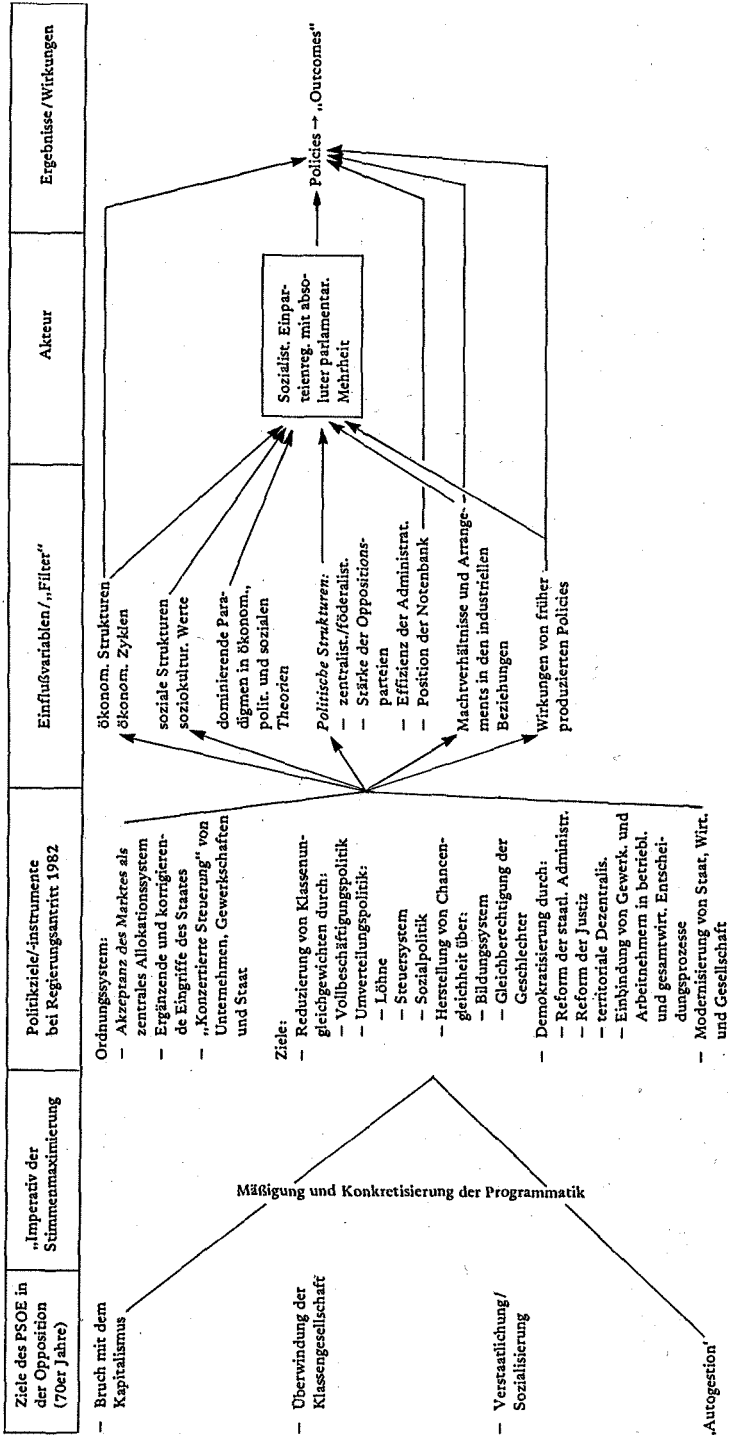
- sozioökonomische Strukturen und Zyklen
- herrschende Paradigmen in Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik
- soziokulturelle Wertmuster und außerökonomische Konfliktlinien
- Folgewirkungen früher produzierter oder unterlassener policies
- Machtverhältnisse und Arrangements in den industriellen Beziehungen
- politische Strukturen: parlamentarische Mehrheiten, Stärke der Opposition, Territorialverfassung, Kontrolle und Effizienz der Staatsbürokratie, Rolle der Notenbank.

Diese Variablen bilden gewissermaßen den Filter, der programmatische Absichten von ihrer Verwirklichung trennt. Die wichtigsten sollen im spanischen Kontext kurz skizziert werden.

Sozioökonomische Strukturen und Zyklen. In Spanien hatten sich die nationalen makroökonomischen Tendenzen von 1975–1982 zu fundamentalen Ungleichheiten verdichtet, die den wirtschaftspolitischen Spielraum der Regierung erheblich einschränkten (OECD-Survey Spain 1982: 7–17):

- das Wirtschaftswachstum war im Zeitraum von 1978–1982 auf durchschnittlich 0.8 % gesunken und betrug damit 0.5 % weniger als der Durchschnitt der OECD-Länder;
- die Inflationsrate lag mit 14.5 % (1982) fast doppelt so hoch wie im OECD-Durchschnitt (7.7 %);

Abbildung 1: Erklärungsmodell der Wirtschaftspolitik in Spanien unter sozialistischer Regierung (1982–1988)



- die Arbeitslosigkeit stieg v. a. als Folge des starken Beschäftigungsrückgangs dramatisch an und lag mit 14.5 % (1982) fast doppelt so hoch wie im OECD-Durchschnitt (8.2 %);
- die Leistungsbilanz verschlechterte sich 1982 infolge des steilen Anstiegs der Nettoenergieimportrechnung und des abnehmenden Überschusses bei den unsichtbaren Transaktionen zu einer Deckungslücke von 2.5 %. Spanien ist darüber hinaus als eine eher kleine denn mittlere Wirtschaftsmacht und infolge seiner semisubalternen Integration in den Weltmarkt nicht nur ein „Preis-“, sondern auch ein „Policynehmer“. Der „Ausweg“, wenn er denn einer ist, protektionistischer Abschottung der spanischen Märkte zur Überwindung der wirtschaftlichen Ungleichgewichte blieb der sozialistischen Regierung durch die eigene Entscheidung für die EG versperrt. Insgesamt verkleinerte sich der durch die internationale wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Entwicklung (Dominanz von Monetarismus und Stabilisierungspolitik) schon rigide begrenzte Spielraum noch einmal durch die, am OECD-Durchschnitt gemessen, vergleichsweise schlechteren konjunkturellen nationalen Eckdaten und strukturellen Defizite.

Folgewirkungen der (unterlassenen) Politik von Vorgängerregierungen. Die erheblichen Strukturdefizite und die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der spanischen Wirtschaft sind v. a. eine Erblast vergangener Regierungen. Unter dem autoritären Franco-Regime waren infolge semiautarker Schließung des spanischen Binnenmarktes eine vom internationalen Wettbewerb abgeschottete Industrie, eine subventionierte Landwirtschaft sowie ein hochgeschützter Arbeitsmarkt entstanden, deren strukturelle Deformationen auch durch die schrittweise Liberalisierungspolitik der Opus Dei-Technokraten zu Beginn der 60er Jahre kaum behoben wurden. Die Folge waren obsoletere Produktionsstrukturen, die, mit personellen Überkapazitäten ausgestattet, häufig nur durch staatliche Subventionen aufrecht erhalten wurden. Insbesondere die staatliche Holding INI wurde als Auffangbecken veralteter und wettbewerbsunfähiger Industriebetriebe verstanden. Ein unrentabler und aufgeblähter tertiärer Sektor, vom autoritären Regime teilweise funktionalisiert, um loyale Dienstklassen zu versorgen, vervollständigte das Bild einer unrentabel arbeitenden und nur beschränkt wettbewerbsfähigen Wirtschaft.

In der instabilen Demokratisierungsphase (1975–82) wurde der Modernisierungsrückstand der Volkswirtschaft von den bürgerlichen Regierungen kaum zu beheben versucht. Wirtschaftspolitische Probleme waren von zweitrangiger Bedeutung. Sie traten hinter dem vorrangigen Ziel der Sicherung der „transición“ und der Konsolidierung der Demokratie zurück, die durch militärische Staatsstreichdrohung, terroristische Aktivitäten und regionalistisch-separatistische Tendenzen gefährdet wurden (Perez-Diaz 1987: 95 ff.). Zu erwartende ökonomische und soziale Folgekosten der aufgeschobenen Anpassung wurden aus politischen Opportunitätsabwägungen in Kauf genommen.

Die infolge der frankistischen Autarkiebestrebungen geschaffenen und von den bürgerlichen UCD-Regierungen nicht behobenen erheblichen volkswirtschaftlichen Strukturdefizite kumulierten mit den internationalen und nationalen konjunkturellen Re-

striktionen und rückten die Wände des wirtschaftspolitischen Handlungskorridors für die sozialistische Regierung noch ein weiteres Stück nach innen.

Machtverhältnisse und politische Arrangements in der Arena industrieller Beziehungen. In den fast vierzig Jahren frankistischer Herrschaft behielt der Staat eine exzessive Dominanz gegenüber der zivilen Gesellschaft, eine Dominanz, die sich als Folge sozioökonomischer Unterentwicklung und des absolutistischen Zentralismus in Spanien herausgebildet hatte. Gesellschaftliche Verantwortung und Initiative, Selbstorganisation sozialer Interessen und kollektive Aktionsfähigkeit waren zu Beginn der Redemokratisierung in den 70er Jahren nur gering ausgebildet (Perez-Diaz 1987: 66). Die Unternehmer, die unter Franco ihre kollektive Interessenvertretung weitgehend dem Staate überlassen hatten, sahen aufgrund der Nichtexistenz freier Gewerkschaften und der Wahrnehmung ihrer Interessen durch einen autoritär-dominanten Staat keine zwingenden Gründe zum Aufbau starker Interessenverbände. Erst 1977 entstand mit der Fusion von drei Einzelverbänden in der CEOE (Confederación Española de Organizaciones Empresariales) ein zentraler Unternehmerverband, der mit einem Organisationsgrad von 80 % zur quasimonopolistischen Interessensorganisation der Unternehmer wurde (Kohler 1982).

Im Gegensatz dazu kam es in der Gewerkschaftsbewegung zu keiner vergleichbaren Konzentration. Innerhalb und außerhalb des frankistischen Staatssyndikates entwickelten sich mit den zunächst dominierenden Comisiones Obreras (CC.OO.) und der sozialistischen Union General de Trabajadores (UGT) zwei zu Beginn der 80er Jahre annähernd gleichstarke richtungspolitische Gewerkschaften. Sie verlängerten das Konkurrenzverhältnis von Kommunisten und Sozialisten aus der parlamentarischen Arena in die Arena der industriellen Beziehungen. Die ideologische Fragmentierung wurde und wird noch zusätzlich durch kleinere konservative und linksradikale Gewerkschaften sowie durch regionalistisch/autonomistische Gewerkschaften insbesondere im Baskenland, Galizien und im agrarischen Andalusien pluralisiert.

Aufgrund der Fragmentierung und des niedrigen Organisationsgrades der Gewerkschaften (1985: ca. 15 %) verfügen diese weder über genügend Repräsentativität und Legitimität, noch über hinreichend innerverbandliche Zentralisierung, Autorität und Verpflichtungsfähigkeit, als daß sie die Einhaltung von Beschlüssen aus trilateralen Spitzenverhandlungen für ihre Klientel verbindlich erklären könnten. So zumindest die theoretische Neokorporatismusforschung (u. a. Schmitter/Lehmbruch 1979). Trotzdem hatten sich in Spanien seit den Moncloa-Pakten (1977) schon unter den bürgerlichen UCD-Regierungen neokorporatismusähnliche Verhandlungsmuster herausgebildet, die andeuten, daß zur formalen Organisationsstärke funktionale Äquivalente entwickelt werden konnten. Unter dem Aspekt der wirtschaftspolitischen Handlungsmöglichkeiten bedeutete dies, daß steuerungsabträgliche Organisationsstrukturen innerhalb der Gewerkschaften offensichtlich unter bestimmten Umständen kompensiert werden können. Die PSOE-Regierung brauchte also keineswegs a priori auf die Steuerungsressource Neokorporatismus zu verzichten.

Politische Strukturen. Die politischen Strukturen bieten von den genannten Einflußvariablen zweifellos die geringsten Restriktionen und ergiebigsten Ressourcen, auf die die sozialistische Regierung im Prozeß der Politikformulierung und – mit Abstrichen – der Implementation in Spanien zurückgreifen kann.

Parlamentarische Ressourcen: Mit 48.2 % der Wählerstimmen 1982 in die Regierung gewählt, verfügten Spaniens Sozialisten – durch ein mehrheitsverstärkendes Verhältniswahlrecht begünstigt (Nohlen 1978: 293 ff.) – über 202 von 350 Parlamentssitzen. Dies garantierte dem PSOE in der Legislaturperiode von 1982–1986 eine ungefährdete absolute Mehrheit im Parlament, die er trotz Wählerverlusten 1986 (44.1 % = 184 Mandate) auch in der folgenden Legislaturperiode nicht einbüßte. Über eine straffe Führung der Parlamentsfraktion und die Marginalisierung innerparteilicher Fraktionen konnte die sozialistische Regierung bisher auf eine unbedingt loyale Fraktion im Parlament zählen.

Die heterogene Opposition dagegen, gespalten in die rechtskonservative Alianza Popular (AP; später Partido Popular), die zentristische UCD (bis 1982; danach: das zentristisch-populistische CDS) und den linken Partido Comunista de Espana (PCE), ist aufgrund ihrer nicht überbrückbaren ideologischen Gegensätze unfähig, die Regierung mit einer konzertierten Strategie herauszufordern oder den Wählern eine gemeinsame Regierungsalternative anzubieten. In diesem Sinne läßt sich die auch auf längere Sicht kaum aufhebbare Fragmentierung der Oppositionsparteien als eine bedeutende Machtressource für die sozialistische Regierung deuten.

Tabelle 1: Parlamentswahlen in Spanien (1977–1986)

	1977		1979		1982		1986	
	%	Sitze	%	Sitze	%	Sitze	%	Sitze
PCE-PSUC/IU	9.2	20	10.8	23	4.1	4	4.6	7
MUC							1.1	
PSOE	28.9	118	30.5	121	48.4	202	44.1	148
UCD	34.0	165	35.1	168	6.3	11		
CDS					2.9	2	9.2	19
AP/CD/CP	8.0	16	6.1	9	26.2	107	26.0	105
PDC/CiU	2.8	11	2.7	8	3.7	12	5.0	18
PNV	1.7	8	1.7	7	1.8	8	1.5	5
Andere	15.4	12	13.1	14	6.2	4	8.5	12

PCE-PSUC/IU Partido Comunista de España – Partit Unificat Socialista de Catalunya; in 1986 Izquierda Unida

MUC Mesa para la Unidad de los Comunistas

PSOE Partido Socialista Obrero Español

UCD Union de Centro Democratico

CDS Centro Democratico y Social

AP/CD/CP Alianza Popular (Coalicion Democratica 1979; Coalicion Popular 1982 und 1986)

PDC/CiU Pacte Democratic per Catalunya (1977), und Convergencia i Unio (1979, 1982, 1986)

PNV Partido Nacionalista Vasco

Quelle: Gunther u. a. 1988: 402.

Zentralisierungsgrad des Staates: Trotz des (noch nicht abgeschlossenen) „Projektes einer radikalen territorialen Dezentralisierung“ (Liebert 1987: 115) ist es in Spanien noch nicht zu einer echten Föderalisierung gekommen. Separatistische, autonomistische und regionalistische Tendenzen in einigen Regionen (v. a. Baskenland, Katalonien, Galizien) und die permanente Interventionsgefahr durch die, auf die „nationale Einheit“ selbstverpflichtete, faktische Vetomacht Militär, blockierten bisher den Ausbau eines föderativen Staates.

Diese unvollständige Föderalisierung bietet der sozialistischen Zentralregierung insbesondere bei fiskalpolitischen Konjunkturprogrammen einen wichtigen Steuerungsdurchgriff auch auf nachgeordnete territoriale Körperschaften. Da den Regionen nach wie vor noch weitgehende autonome Finanzkompetenzen vorenthalten werden, sind deren Regierungen – insbesondere jene, die von Parteien geführt werden, die sich im nationalen Parlament in der Opposition zum PSOE befinden – kaum in der Lage, eine antizyklische Konjunkturpolitik der spanischen Zentralregierung mit prozyklischer Ausgabenpolitik zu konterkarieren. Zwar stiegen die Ausgaben der Regionen und der Kommunen bis 1988 kontinuierlich an, aber auch 1988 zeigten die Ausgabenrelationen der öffentlichen Hand (Zentralstaat: 71.6%, Regionen 16.9%, Kommunen 11.5%; vgl. *Tabelle 2*) noch einen signifikanten Unterschied zur Aus-

Tabelle 2: Entwicklung der Ausgabenrelationen der öffentlichen Hand (in %)

	1984	1985	1986	1987	1988
Zentralregierung	78.1	76.6	75.3	74.2	71.6
Regionen	11.5	12.6	13.6	14.9	16.9
Kommunen	10.4	10.8	11.1	11.0	11.5

Quelle: Instituto de Estudios Fiscales, zit. in: *El País* 28.11.1988: 61.

gabenstruktur föderalistischer Staaten, in denen die Kommunen und Einzelstaaten 1986 im Durchschnitt 55.8% (Australien, Österreich, Kanada, Schweiz, USA, BRD; *El País* 6.12.1988: 14) der Gesamtausgaben tätigten. Selbst im Vergleich zu unitarisch verfaßten Staaten wie Dänemark, Holland, Norwegen, und Großbritannien nimmt sich die Ausgabenstruktur in Spanien ausgesprochen zentralstaatlich aus. Die dominierende Position der Zentralregierungen gegenüber Regionen und Kommunen wird überdies noch durch die Tatsache verstärkt, daß letztere nur geringe eigene Steuerquellen besitzen und ein Großteil der zentralstaatlichen Transfers zweckgebunden ist (Donaghy/Newton 1987: 105; *El País* 28.11.1988: 61).

So ist auch unter dem Gesichtspunkt zentralstaatlicher Fiskalsteuerung der territoriale Aufbau Spaniens für die PSOE-Regierung eher als Handlungsoptionen erhaltend, denn als besondere Restriktion zu bewerten. Dennoch werfen die hohe Konfliktivität des Autonomieproblems in den „historischen Autonomien“ Baskenland, Katalonien und Andalusien (Ma Valles/Foix 1988: 399) und die erheblichen interregionalen Entwicklungsunterschiede bestimmte Probleme für eine gesamtstaatliche Steuerung auf.

Die Notenbank: Die Kontrolle der Geldsteuerung und Bankenpolitik untersteht dem Gesetze nach nicht den autonomen Kompetenzen der Notenbank. Das Zentralbankgesetz von 1980 legt vielmehr die weitgehende Weisungsgebundenheit gegenüber der Regierung fest. Zwar wurden dem Banco de Espana 1980 und verstärkt 1988 durch das „Ley de Sanciones“ gewisse Schutzrechte vor zu weitgehender Instrumentalisierung durch die Regierung eingeräumt, aber die Kompetenzen zur Wahrung der gesetzlich vorgeschriebenen „Einheit der Wirtschafts- und Geldpolitik“ in ihrer konkreten Gestalt liegen weitgehend beim Wirtschafts- und Finanzministerium (Donaghy/Newton 1987: 207 ff.; Boyer in: *Cambio* 16, 16.5.1988: 20). Da im Verlaufe der spanischen Bankenkrise von 1977–1983 die Zentralbank ihre Kontrollrechte über den privaten Kreditsektor ausdehnte, stehen der sozialistischen Regierung zumindest de jure weite Möglichkeiten offen, die Wirtschafts- und Fiskalpolitik durch eine akkommodierende Geldpolitik abzusichern. Anders als etwa in der Deutschen Bundesbank ist das Management der spanischen Notenbank nicht „föderativ besetzt“. Mögliche bündnispolitische Anknüpfungspunkte an „oppositionell“ regierte „comunidades autonomas“ bestehen deshalb auf dieser Ebene nicht. Daß zudem Spanien (noch) kein Mitglied im Europäischen Währungsfond ist, gewährt der sozialistischen Regierung in währungspolitischen Fragen einen größeren Handlungsspielraum, als er beispielsweise der französischen Linksregierung 1982 und 1983 durch den EWS zugebilligt wurde (vgl. Utterwedde 1988; Cameron 1988).

Von den vier beschriebenen Variablengruppen, die als „Filter“ zwischen programmatischer Absicht und politischem Ergebnis liegen, bargen zwei (ökonomische Strukturen und Zyklen, Policy-Erbe von früheren Regierungen) für die sozialistische Regierung eindeutig restriktive, d. h. Handlungsoptionen mindernde Wirkung. Das Arrangement der industriellen Beziehungen hingegen ist a priori weder positiv noch negativ für den PSOE, da es auf der einen Seite zwar nicht die typischen Voraussetzungen für neokorporatistische Verhandlungen aufweist, die Gewerkschaften aber andererseits zu schwach sind, um die Wirtschaftspolitik der Regierung effektiv blockieren zu können. Allein die politisch-strukturellen Variablen, wie die mit absoluter parlamentarischer Mehrheit ausgestattete sozialistische Einparteiregierung, die Schwäche der fragmentierten Opposition, der steuerungspolitisch eher zentralistische denn föderative Staatsaufbau und nicht zuletzt die Regierungsweisungen verpflichtete Notenbank, lassen sich als machtpolitische Ressourcen, d. h. Handlungsoptionen erweiternde „Umweltfaktoren“ interpretieren.

4. Die Wirtschaftspolitik

Der wirtschaftspolitische Handlungshorizont des Wahlprogramms von 1982 hatte stärker nationale denn internationale Konturen. Mit dem Regierungsantritt verschoben sich jedoch die wirtschaftspolitischen Deutungsmuster der maßgeblichen Eliten des PSOE. Zudem wurden den, von Alfonso Guerra eingesetzten, Verfassern der wirtschaftspolitischen Programmatik des PSOE weder Zugang zu, noch Einfluß auf die wirtschaftspolitischen Ressorts und Entscheidungsprozesse der Regierung ein-

geräumt. Nicht zuletzt um sich des Vertrauens der Investoren zu versichern, berief Gonzalez mit Miquel Boyer (Wirtschaft und Finanzen) und Carlos Solchaga (Industrie) ab 1984 zwei „ideologiefreie“ Technokraten, deren ökonomische Deutungsmuster nicht von nationalen keynesianischen Steuerungsperspektiven, sondern von globalen ökonomischen Interdependenzvorstellungen bestimmt waren. Nicht die über nationale, etatistische Wirtschaftssteuerung anzuzielende Umverteilungspolitik bestimmte ihre Vorstellungen, sondern das Erreichen internationaler Konkurrenzfähigkeit der Standort-, Investitions- und Produktionsbedingungen in Spanien. Dieser für die gesamte sozialistische Regierung verbindliche Wechsel der wirtschaftspolitischen Problemwahrnehmung und Wirklichkeitsdeutung führte konsequent zu einer Präferenzverschiebung hinsichtlich ökonomischer Steuerungsmedien und Zielpräferenzen: der Markt als rationellstes Allokationssystem erhielt unangefochten den Vorzug; wirtschaftspolitisches Handeln wurde nicht mehr als sozial motivierte, langfristige ökonomische Steuerung begriffen; auch hinsichtlich begrenzter Interventionen gegenüber akzidentiellen Funktionsstörungen des Marktes wurde Zurückhaltung empfohlen; der Abbau der Arbeitslosigkeit (Wahlversprechen: 800.000 Arbeitsplätze bis 1986) wurde zweitrangig, die Rückführung der Inflation avancierte zum vorrangigen Ziel der regierungspolitischen Agenda (vgl. Subirats 1986: 16). Diese doppelte, in sich durchaus kohärente Präferenzverschiebung fand Ausdruck in einer Wirtschaftspolitik, die weniger sozialdemokratische denn liberale Züge trug.

4.1. Die Geld- und Finanzpolitik

Die mittelfristige gesamtwirtschaftliche Strategie der sozialistischen Regierung orientierte sich an der Inflationsbekämpfung, der Stabilisierung der Leistungsbilanz und der Eindämmung des Defizits im öffentlichen Sektor. Als zentrales Element der vorsichtigen Austeritätspolitik setzte die Regierung in Abstimmung mit der Notenbank eine gemäßigt restriktive Geldmengenpolitik durch (vgl. OECD Wirtschaftsberichte Spanien 1984: 28), die in der Anfangsphase der sozialistischen Regierung durch das weite Inflationsdifferential Spaniens zu seinen hauptsächlichen Handelspartnern und das hohe internationale Zinsniveau bei Strafe von Positionsverlusten im Außenhandel und Kapitalabflüssen gleichsam „erzwungen“ wurde. Bis auf eine geringfügige Kursabweichung 1985 wurden die Geldmengenziele seit 1982 von Jahr zu Jahr restriktiver programmiert. Real kam es von 1982–1986 zu einer kontinuierlichen Reduzierung des Geldmengenwachses. 1987 konnten die restriktiven Vorgaben nicht mehr verwirklicht werden und die Geldmenge wuchs deutlich mehr als programmiert. Dies bedeutete jedoch keine grundsätzliche Wende in der Geldpolitik, sondern ist v. a. auf das unvorhergesehen starke Wirtschaftswachstum in diesem Jahre und auf die im Zuge des EG-Beitritts in Kraft getretenen Maßnahmen zur weiteren Liberalisierung des Kapitalverkehrs zurückzuführen.

Keynesianische Orientierungen spielten schon in den 70er Jahren keine Rolle im Banco de Espana. Aber auch die sozialistische Regierung unternahm nie den Versuch, die in der Notenbank dominierenden Paradigmen von Monetarismus und Neoklassik

zurückzudrängen. Dokumentiert wurde die „sozialistische“ Bereitschaft zur Kontinuität einer „konservativen“ Geldpolitik durch die Ernennung (1984) und Bestätigung (1988) von Mariano Rubio zum Zentralgouverneur. Rubio spielte schon unter der bürgerlichen UCD-Regierung als Vizegouverneur die zentrale Rolle in der spanischen Notenbank. Auch wenn der Banco de Espana der Regierung gegenüber formal weisungsgebunden ist, ist sein Einfluß auf die gesamte Wirtschaftspolitik unter der sozialistischen Regierung sehr hoch zu veranschlagen. Dieser resultiert zum einen aus der prominenten Rolle, die Geldpolitik, insbesondere in ihrer restriktiven Variante, innerhalb der Gesamtwirtschaft spielt. Zum anderen verfügt die Notenbank mit dem „Servicio de Estudios“ über einen einflußreichen „Think Tank“ in der wirtschaftspolitischen Expertise. Darüber hinaus fungierte dieses Forschungsinstitut des Banco de Espana als „Sozialisierungsinstanz“ für viele Ökonomen, die unter Miquel Boyer und seinem Nachfolger Carlos Solchaga ins Finanz- und Wirtschaftsministerium rekrutiert wurden.

Im Einklang mit der gemäßigt restriktiven Geldpolitik setzte die sozialistische Regierung auch haushaltspolitisch stabilitätsorientierte Akzente. Nachdem die UCD-Regierungen in den letzten Jahren ihrer Amtsperiode in einem politisch und innerparteilich instabilen Kontext die Kontrolle über die staatlichen Ausgaben zunehmend verloren hatten (Sevilla Segura 1985: 175), standen für den PSOE mittelfristig haushaltssolidarisierende Maßnahmen im Vordergrund. Da die stabilitätsorientierte staatliche Finanzpolitik auf dieselben Parameter der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage wirkte wie die restriktive Zins- und Geldmengenpolitik, saldierten sich beide Politiken bis 1986 zu einem leicht kontraktiven Netto-Effekt der Inlandsnachfrage.

Tabelle 3: Die spanische Steuerquote im internationalen Vergleich (1985)

Spanien	BRD	Frankreich	Griechenland	Schweden	USA	OECD
28.8 %	37.8 %	45.6 %	35.1 %	50.5 %	29.2 %	37.3 %

Quelle: Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965–1985.

Der sozialistischen Regierung gelang es bisher nicht, die jährliche Neuverschuldung zu reduzieren. Die primären Ursachen dafür liegen in strukturellen Defiziten. Ein ineffektives Steuersystem, hohe Transferzahlungen an die defizitären Sozialversicherungen, Verluste des verstaatlichten Sektors wogen darunter am stärksten. Die Sozialisten setzten zu einseitig auf den konjunkturellen Aufschwung und vernachlässigten dabei die Lösung der strukturellen Probleme. Eine Ausnahme bildet die Sanierung der verstaatlichten Betriebe im Konkurrenzsektor, wovon noch die Rede sein wird.

4.2. Die Politik im verstaatlichten Sektor

Die Ineffizienz und die zunehmenden Verluste des öffentlichen Sektors trugen zweifellos dazu bei, daß in wachsenden Teilen der PSOE-Eliten das „Öffentliche“ zum Para-

digma für Ineffizienz wurde. Konsequenter verzichteten die Sozialisten darauf, der Haushaltspolitik und dem öffentlichen Sektor eine wesentliche konjunkturpolitische Funktion für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zuzuweisen. Ebenfalls konsequent, wenngleich nicht zum Traditionsbestand sozialistischer oder sozialdemokratischer Politik zählend, entwickelte sich die Haltung der sozialistischen Regierung gegenüber Verstaatlichung und Privatisierung.

Schon in der Opposition hatten Spaniens Sozialisten aufgrund ihrer stärker autogestionären Ideologie nie mit vergleichbarer Emphase wie die Parti Socialiste Française des Programme Commun die Nationalisierungen zentraler Sektoren des Industrie- und Kreditsektors verfochten. Die Übernahme eines hoch defizitären verstaatlichten Sektors mit obsoleten Produktionsstrukturen, personellen Überkapazitäten und jährlich ansteigenden Verlusten der Staatsholding INI, INH, D. G. Patrimonio, RENFE und FEVE haben die noch vorhandenen Verstaatlichungsneigungen weiter gedämpft. Klar war, daß die PSOE-Regierung nicht die traditionelle Politik der Sozialisierung verlustreicher Privatunternehmen, wie unter Franco und der UCD-Regierung geschehen, fortsetzen wollte. Dennoch sah sie sich 1983 gezwungen, den auf einen Bankrott zutreibenden Rumasa-Konzern zu verstaatlichen. Dies blieb jedoch bisher die einzige relevante Verstaatlichung unter Spaniens Sozialisten. Sie erfolgte nicht aus der strategischen Überlegung, die wirtschaftspolitischen Steuerungsmöglichkeiten des Staates auszuweiten, sondern hatte den Charakter einer „erzwungenen“ ad hoc-Operation. Mittlerweile sind große Teile des sanierten Rumasa-Konzerns von den Sozialisten wieder privatisiert worden.

Rationalisierung und Teilprivatisierung sind denn auch seit 1983 zentrale Elemente der Regierungspolitik gegenüber dem verstaatlichten Sektor geworden. Tatsächlich konnten durch den forcierten Abbau von personellen Überkapazitäten (INI: 1983–86: ca. 25.000), die Anwendung von Rentabilitätskriterien auf alle Neuinvestitionen, die engere Anbindung der öffentlichen Tarife an die reale Kostenentwicklung und eine besondere Lohndämpfung für die Beschäftigten des öffentlichen Sektors die Verluste des INI bis 1986 halbiert (vgl. OECD Economic Survey Spain 1987/88: 37) und große Unternehmen wie etwa die Fluggesellschaft IBERIA aus der Verlustzone heraus zu erneut profitablen Unternehmen geführt werden.

Insgesamt privatisierte die sozialistische Regierung Spaniens bis 1988 über 20 Unternehmen, die sie vorher mit ca. 400.000 Mio Pesetas saniert hatte (Cambio 16, 9.5. 1988: 64), unter ihnen SEAT, SKF-Espanola und Entursa. Neueste Pläne des Wirtschaftsministers Solchaga sehen die Teilprivatisierung von prosperierenden staatlichen Konzernen wie ENDESA (Elektrizität), REPSOL (Mineralöl) und IBERIA (Fluggesellschaft) vor. Verkauft werden soll erstmals über die Börse, vornehmlich an Kleinanleger. Der Staat behält sich die Aktienmehrheit und damit die unternehmerischen Direktionsrechte vor. Nicht nur in diesem Punkte sind die Privatisierungsmaßnahmen der PSOE-Regierung von den ideologisch fixierten und generellen Entstaatlichungspolitiken der Thatcher- und Chirac-Regierungen zu unterscheiden. Sie sind darüber hinaus Teil einer Industriepolitik, die die staatlichen Unternehmensaktivitäten auf wenige zentrale Sektoren begrenzen will, um dabei die Vorteile der Spezialisierung und der „Economy of Scale“ insbesondere in Hinblick auf den europäischen Binnenmarkt

zu nutzen (vgl. OECD Economic Survey Spain 1987/88: 38). Solchaga selbst bezeichnete die Privatisierungen seiner Regierung als das „Ergebnis pragmatischer Fall-zu-Fall Entscheidungen“ (vgl. Die Zeit 19.2.1988: 27). Die Entscheidungsgrundlagen waren nicht primär beschäftigungs-, sozial- oder regionalpolitische Motive, sondern folgten den Maximen marktwirtschaftlicher Effizienz und industriepolitischer Zukunftsorientierung. Es ist kennzeichnend für den programmatischen Standort des PSOE 1988, daß es in der einstigen sozialistischen Prinzipienfrage der Verstaatlichung/Privatisierung keinen nennenswerten innerparteilichen Dissens gegenüber der Regierungspolitik gab.

4.3. Die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik

Angesichts einer Arbeitslosenquote von 16.3 % entsprach es sowohl der traditionellen Präferenz sozialistischer und sozialdemokratischer Parteien für das Vollbeschäftigungsziel, als auch der spezifischen Wettbewerbslogik des spanischen Parteiensystems (u. a. noch relevante KP zur Linken), daß der PSOE 1982 vor den Parlamentswahlen die Schaffung von 800.000 Arbeitsplätzen für die erste Legislaturperiode versprach. Das Versprechen wurde nicht gehalten. Die Arbeitslosenquote stieg 1986 auf die OECD-Rekordhöhe von 21.5 % und ging in den beiden folgenden Jahren nur geringfügig zurück. Die Erwerbsquote nahm bis 1985 um 5.9 % ab und erreichte erst 1987 wieder das Ausgangsniveau von 1982, dem Regierungsbeginn der Sozialisten.

Tabelle 4: Arbeitsmarkt

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
% der Erwerbsfähigen	48.3	48.1	47.7	47.4	47.7	—	—
Erwerbsbevölkerung (Veränderung in %)	1.0	0.9	0.6	0.8	1.8	—	—
Gesamtbeschäftigung (außer Landwirtschaft; Veränderung in %)	— 1.2	— 0.9	— 2.9	— 0.9	2.4	2.9	2.2
Arbeitslosigkeit (%)	16.3	17.8	20.9	21.6	21.5	21.6	19.8

Quelle: OECD Economic Survey Spain: 1987/8: 14, 92;
 OECD Economic Outlook to End 1989 (confidential paper).

Zu einer Trendwende auf dem Arbeitsmarkt kam es erst Mitte 1985. Seitdem steigt die Beschäftigtenzahl kontinuierlich an, was allerdings nur zu einem marginalen Abbau der Arbeitslosigkeit führte, da allein der Zuwachs der weiblichen Beschäftigung, meist aus der stillen Reserve, in der Größenordnung des Gesamtbeschäftigtenzuwachses verlief (OECD Economic Survey Spain 1986/87: 16). Die Gründe für die Trendwende in der Beschäftigungsentwicklung lagen in dem Mitte 1985 forciert einsetzenden Wirtschaftswachstum, an den Neueinstellungen im öffentlichen Dienst (1982–86) und einer moderaten Ausweitung aktiver beschäftigungspolitischer Maßnahmen. Es ist unter Arbeitsmarktforschern umstritten, ob die von der sozialistischen Regierung

begonnene Deregulierung der Arbeitsbeziehungen einen Nettozuwachs an Beschäftigung erbracht hat (vgl. Fina/Toharia 1987).

Das Ausgangsniveau der arbeitsrechtlichen Regulierung der Arbeitsbeziehungen auf individueller Basis war in Spanien auch im Vergleich zu den nordeuropäischen Wohlfahrtsstaaten außerordentlich hoch. Insbesondere Entlassungen waren und sind in Spanien rigider reglementiert als in jedem anderen Land Westeuropas (Sagardoy-Bengoechea 1987: 62). Die gesetzlich normierten Kompensationszahlungen der Arbeitgeber im Entlassungsfalle – „45 days' wages for every year of service, subject to a maximum of 42 months, plus the wages corresponding to the period covered by the dismissal proceedings“ (Sagardoy-Bengoechea 1987: 62–63) – sind ebenfalls ohne Beispiel innerhalb der EG. Diese rigide Regulierung ist ein Erbe des frankistischen Regimes, das mit einer paternalistischen Arbeitsmarktpolitik und autoritär korporatistischen Maßnahmen die aus der Unterdrückung politischer und syndikaler Rechte entstehenden Konfliktpotentiale präventiv zu dämpfen suchte. Die sozialistische Regierung erleichterte die Entlassungsprozeduren nur vorsichtig, ermöglichte aber in erheblichem Umfange Neueinstellungen auf zeitlich befristeter Vertragsgrundlage. Unter genau reglementierten Bedingungen können seit 1984 (Gesetz No. 1992, 3.10.1984) befristete Arbeitsverträge geschlossen werden. Auch Teilzeitarbeit wurde im größeren Umfange ermöglicht und gefördert. Als Folge nahmen die befristeten Arbeitsverträge (Mindestzeit 6 Monate), deren Zahl noch in den ersten beiden Regierungsjahren rückläufig war, ab 1985 in starkem Maße zu: 1986 hatten 14 %, 1987 15.8 % und 1988 21.3 % der Gesamtbeschäftigten befristete Arbeitsverträge. Über 90 % der Neueinstellungen erfolgten 1987 auf befristeter Grundlage (El Pais 21.5.1988: 60). Beide Quoten liegen deutlich über dem westeuropäischen Durchschnitt. Der mit dem rapiden Anstieg der befristeten Arbeitsverträge einhergehende Rückgang der unbefristeten Beschäftigungsverhältnisse deutet auf eine Substitution der unbefristeten Arbeitsverhältnisse hin. Die von den Sozialisten erwarteten Netto-Beschäftigungseffekte müssen deshalb als relativ gering eingeschätzt werden (Dingeldey 1988: 44). Der Charakter dieser Maßnahmen jedoch verschärfte die Segmentierung auf dem Arbeitsmarkt.

Gleichzeitig, bedingt durch die deutliche Zunahme der Arbeitslosigkeit und die hohe Anzahl Jugendlicher, die erstmals ins erwerbsfähige Alter kamen, sowie die Ausdehnung der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer, kam es zu einem rapiden Absinken der Quote der Arbeitslosengeldbezieher. Bekamen 1980 noch 48.8 % der Erwerbslosen Lohnersatzleistungen, sank die Quote 1982 auf 33 %, um nach fünf Jahren sozialistischer Regierung den Tiefststand von 27 % zu erreichen (El Pais 13.8.1988: 3).

Beurteilt man die arbeitsrechtliche Deregulierung im Zusammenhang mit dem Rückgang der Quote der Arbeitslosengeldbezieher und der nur bescheidenen Ausdehnung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, kann von einer sozialdemokratischen Vollbeschäftigungspolitik nicht die Rede sein. Dennoch verwischt es Differenzen zu wirklich radikaler Deregulierung, die Beschäftigungspolitik der spanischen Sozialisten schlicht als neoliberal zu bezeichnen. Es verkennt das Ausgangsniveau der Regulierung in Spanien, die vergleichsweise geringe Deregulierung unter den Sozialisten und den enormen Modernisierungsdruck, der auf Spaniens Wirtschaft angesichts des EG-Beitritts lastet.

4.4. Die Instrumentalisierung der Sozialpakete durch die Regierung

Es zählt zu den Besonderheiten der Entwicklung nach 1982, daß angesichts der hohen Arbeitslosigkeit und der Reallohnverluste die Wirtschaftspolitik der sozialistischen Regierung nicht durch eine Welle der Radikalisierung von Gewerkschaften und Arbeiterschaft beantwortet wurde. Das Gegenteil war der Fall. Die Streikrate sank von 1982–1986 um das Vierfache unter jene der 70er Jahre. Neben der pazifizierenden Wirkung der hohen Arbeitslosigkeit und der organisatorischen Schwäche der Gewerkschaften ist dies v. a. auf eine Serie zentraler Abkommen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften, bzw. zwischen Kapital, Arbeit und Staat zurückzuführen. Insbesondere die mit dem PSOE personell eng verflochtene und über politische Solidarität der Regierungspartei verbundene UGT versuchte, sich im innergewerkschaftlichen Konkurrenzverhältnis zu den kommunistischen CC.OO. als „verantwortungsvolle Gewerkschaft“ in der Krise zu profilieren, und stimmte bis 1986 allen Abkommen zu. Die *Comisiones Obreras* kritisierten vereinzelte Vereinbarungen sowie die unzureichenden Garantien der Arbeitgeberseite und der Regierung gegenüber den Gewerkschaften und Arbeitnehmern und unterzeichneten von 1977–1986 nur drei von sechs Pakten. Faktisch hielten sie sich jedoch weitgehend an die Abmachungen (Martinez-Allier/Roca 1987).

Die Inhalte der Abkommen betrafen politische, wirtschaftliche und soziale Fragen. Die Gewerkschaften stimmten der Lohndämpfung und teilweisen Flexibilisierung des Arbeitsmarktes zu und versprachen Streikzurückhaltung. Die Unternehmer stellten Investitionen und Neueinstellungen in Aussicht und akzeptierten die arbeitsrechtliche Stärkung der Gewerkschaften auf dem Arbeitsmarkt; die Regierung sagte Investitionshilfen, finanzielle Unterstützung der Gewerkschaften, Ausdehnung der Arbeitslosenunterstützung und die teilweise Fiskalisierung der Sozialbeiträge zu. Allerdings erwiesen sich Selbstverpflichtungsfähigkeit und Selbstverpflichtungswille der Akteure bei der Einhaltung der Abkommen als höchst unterschiedlich und pervertierten die „*pactos socio-economicos*“ zu einem ungleichen Tausch.

Die Gewerkschaften hielten trotz ihres niedrigen Organisationsgrades und der Fragmentierung ihre Verpflichtungen ein. Die Mäßigung der Gewerkschaften, die häufig sogar Reallohnverluste für Arbeitnehmer akzeptierten, zahlte sich jedoch nicht aus. Weder Lohnmäßigung noch Streikzurückhaltung führten zum Abbau der Arbeitslosigkeit, dem wichtigsten gewerkschaftlichen Verhandlungsziel seit 1981. Spaniens Gewerkschaften wurden das Opfer einer Asymmetrie der Verhandlungspositionen von Unternehmern und Gewerkschaften, wie sie neokorporatistischen Arrangements innewohnen kann. Arbeitgeberverbände verfügen nicht annähernd über gleiche Kontroll- und Sanktionsbefugnisse hinsichtlich der Investitionsentscheidungen und der Preispolitik ihrer Mitgliedsfirmen wie etwa Gewerkschaften bezüglich der Lohnforderungen der Arbeitnehmer (Offe 1984b). Die Ungleichheit manifestiert sich besonders deutlich in einer Gesellschaft wie der spanischen, die weit davon entfernt ist, jene (semi-)institutionalisierte „Machtbalance“ von Kapital–Arbeit–Staat ausgebildet zu haben, wie etwa Österreich oder Schweden.

Die sozialistische Regierung selbst stand bis 1984 tripartistischen Abkommen zurück-

Tabelle 5: Lohnzuwachsrate in kollektiven Tarifverträgen vergl. mit den Vereinbarungen in den Sozialpakten (in %)

	Sozialpaktabkommen und verhandelte Lohnmargen	Tarif- abschluß	Effektiv- löhne	Inflations- rate	Reallohn*
1978	Moncloa 20–22	20.6		19.8	
1979	Dekret 11–14	14.1		15.7	
1980	AMI 13–16	15.3	17.2	15.5	1.7
1981	AMI 11–15	13.1	15.6	14.6	1.0
1982	ANE 9–11	10.5	13.8	14.4	-0.6
1983	AI 9.5–12.5	11.5	14.5	12.2	2.3
1984	free bargaining	7.8	9.8	11.3	-1.5
1985	AES 5.5– 7.5	7.4	8.5	8.8	-0.3
1986	AES 7.5– 8.5	8.1	8.2	8.8	-0.4

* Reallohn = Effektivlohn minus Inflationsrate

Quelle: Martínez Allier/Roca 1987: Tab 7; El País 28.12.1988: 62.

haltender gegenüber als die bürgerliche Vorgängerregierung der UCD (Robinson 1985: 33). Als sie allerdings erkennen mußte, daß weder der Markt noch die Ressourcen der staatlichen Wirtschaftssteuerung ausreichten, um das Problem der Arbeitslosigkeit zu lösen, ohne das Ziel der Inflationsbekämpfung aufzugeben, schienen der sozialistischen Regierung im Zeichen einer anziehenden Konjunktur trilaterale Abkommen ein geeignetes Instrument, um ihren wirtschaftspolitischen Modernisierungs- und Wachstumskurs durch konzertierte Lohndämpfung zu begleiten. Die Regierung blieb jedoch manche ihrer Verpflichtungen schuldig (z. B. Beschäftigungs-, Sozialpolitik, Arbeitslosenversicherung) und setzte stärker auf die Ressource sozialistischer Solidarität innerhalb der UGT, als auf die Symmetrie der neokorporatistischen Tauscherträge. Die Folge des ungleichen Tausches ist seit 1986 eine zunehmende Entfremdung zwischen sozialistischer Regierung und sozialistischer Gewerkschaft. Der Führer der UGT, Nicolas Redondo, gab 1987 sein Parlamentsmandat der Partei zurück. Seine Gewerkschaft weigerte sich 1987 und 1988, erneut einen Pakt ohne weitreichende Garantien zu unterzeichnen (El País 25.1.1988: 13). Im Dezember 1988 organisierte die UGT gar zum ersten Mal gemeinsam mit den Arbeiterkommissionen einen Generalstreik gegen die Wirtschaftspolitik der sozialistischen Regierung.

Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit, der ausdifferenzierten Interessenstruktur der Lohnabhängigen und der Organisationsschwäche der Gewerkschaften ist es fraglich, ob sich die Strategie freier Kollektivverhandlungen für Gewerkschaften, Arbeitnehmer und Erwerbslose erfolgreicher gestalten läßt, als die bis 1986 verfolgte Politik der Sozialpakete. Dies scheint die sozialistische Regierung in ihr wirtschaftspolitisches Kalkül miteinzubeziehen. Denn obgleich die PSOE-Führung nunmehr bilaterale und trilaterale Spitzenabkommen favorisiert, ist sie bisher nicht bereit, den nun auch von der sozialistischen Gewerkschaft geforderten Preis substantieller Zugeständnisse in der Haushalts-, Wirtschafts- und Finanzpolitik zu bezahlen. Die Wahlverluste bei den Parlamentswahlen 1986, den Regional- und Kommunalwahlen 1987 waren zu gering,

die sich seit 1988 zu formieren beginnende innerparteiliche „gewerkschaftliche“ Opposition zu unbedeutend, als daß die Arbeitslosigkeit zu einem bestandsgefährdenden politischen Problem für die sozialistische Regierung würde und sie zu einer wirtschaftspolitischen Wende veranlassen könnte.

5. Von der linkssozialistischen Programmatik zur technokratischen Modernisierung. Ein Erklärungsversuch

Zieht man auf der Grundlage der klassischen Kriterien des magischen Vierecks eine wirtschaftspolitische Bilanz für die ersten 5 Regierungsjahre der Sozialistischen Partei Spaniens, fällt diese keineswegs negativ aus. Das Bruttosozialprodukt wuchs von 0.8 % (1982) kontinuierlich auf den EG-Spitzenwert von 4.5 % (1987), die Inflationsrate ging auf 4 % (1988) zurück, die Zahlungsbilanz wies von 1984 bis 1987 beachtliche Überschüsse auf. Allein die Arbeitslosenquote hat sich dramatisch verschlechtert und hält sich seit 1984 auf der OECD-Rekordmarke von 20 %.

Tabelle 6: Wachstums-, Inflations-, Zahlungsbilanz-, Arbeitslosenquoten (in %)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Bip-Wachstum	0.8	1.8	1.9	2.2	3.5	4.5	3.9
Inflation (Verbraucherpreise)	14.4	12.2	11.3	8.8	8.8	4.7	4.0
Leistungsbilanz (Transaktionsbasis; Veränderung in %)	- 4.1	- 2.7	2.0	3.0	4.1	2.6	- 2.6
Arbeitslosigkeit	16.3	17.4	20.6	21.9	21.5	21.5	19.8

Quelle: OECD Economic Surveys Spain 1983/4, 1985/6, 1987/8;
OECD Economic Outlook to End 1989 (Confidential Paper).

Beurteilt man jedoch die wirtschaftspolitischen Ergebnisse an jenen sozialdemokratischen Präferenzen, die sich der PSOE programmatisch 1982 selbst gesetzt hat, fällt die Bilanz negativ aus. Die Arbeitslosigkeit stieg, von einem hohen Niveau ausgehend, unter der sozialistischen Regierung noch einmal steil an. Darüber hinaus mußten Spaniens Arbeitnehmer ausgerechnet unter einer sozialistischen Regierung erstmals seit Beginn der Redemokratisierung Reallohnverluste hinnehmen.

Die Struktur dieses „Erfolgsprofils“ muß als das logische Ergebnis einer Politik gesehen werden, die, einer dem Keynesianismus vergleichbaren Strategie im unmittelbaren Interesse der Arbeiterschaft *und* der Gesamtwirtschaft beraubt, einer „Zwei-Phasen-Strategie“ (F. Gonzalez) folgte: zunächst Modernisierung, Restrukturierung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, danach Ausbau des Sozialstaates und Umverteilung auf der gesicherten Grundlage einer erstarkten Volkswirtschaft. Kostspielige wohlfahrtsstaatliche Programme und die rigide Regulierung des Arbeitsmarktes wurden aus der Perspektive der „ersten Phase“ von Spaniens Sozialisten realistisch als Investitionshemmnis und Einladung zur Kapitalflucht gedeutet.

Gefangen im „ehernen Gehäuse“ des Zieles der Wettbewerbsfähigkeit, geriet die PSOE-Regierung mit ihrer Zwei-Phasen-Strategie in eine Art Marktfalle: ohne ein makroökonomisches Steuerungsinstrument in der Beschäftigungsfrage, überließ sie das Problem der Massenarbeitslosigkeit weitgehend dem Markt, dessen Hand, wie die katastrophalen Ergebnisse belegen, in dieser Frage tatsächlich unsichtbar blieb.

Die Logik dieser „Zwei-Phasen Strategie“, die so offensichtlich die eigene Programmatik und die unmittelbaren Interessen eines beachtlichen Teils der eigenen Wählerklientel verletzte, wird verständlicher, wenn sie im Zusammenhang des oben skizzierten Erklärungsmodells betrachtet wird. Die als Filter zwischen programmatischem Input und materiellem Politik-Output wirkenden Variablengruppen ökonomische Strukturen/Zyklen und Wirkungen/Defizite der policies von Vorgängerregierungen erwiesen sich von ausschlaggebender Bedeutung. Die Art der eingangs beschriebenen internationalen wirtschaftlichen Restriktionen, die nationalen Modernitätsdefizite und Wettbewerbsschwächen sowie der durch den EG-Beitritt und die für 1992 geplante Vollendung des europäischen Binnenmarktes forcierte Modernisierungszwang veranlaßten die sozialistische Regierung zu einer Wirtschaftspolitik zugunsten der Angebotsseite. Dies war auch eine Lehre, die Spaniens Sozialisten aus der ersten Phase des „Experiment Mittelrand“ gezogen hatten. Auch die opulente Ausstattung mit „politischen Ressourcen“ wurde zu Recht von der sozialistischen Regierung als inadäquat und unzureichend angesehen, um gegen die „ökonomische Umwelt“ der frühen 80er Jahre erfolgreich keynesianische Politik betreiben zu können.

Schwieriger zu erklären ist jedoch, warum es 1986 nicht zu einer Wende in der Wirtschaftspolitik kam, warum nicht stärker Elemente der „zweiten Phase“, der Verteilung, des Ausbaus des Sozialstaates und der aktiveren Arbeitsmarktpolitik Berücksichtigung fanden. Die Weltkonjunktur ging in das dritte Jahr der Expansion, das internationale Zinsniveau war erheblich gefallen, die spanische Wirtschaft begann stark zu wachsen, das Inflationsdifferential zu den wichtigsten Handelspartnern war erheblich zurückgegangen, die Leistungsbilanz wies positive Salden auf. Der wirtschaftspolitische Manövierraum für die spanische Regierung hatte sich deutlich erweitert. Zwar ist die Internationalisierung der nationalen Volkswirtschaften keineswegs zurückgegangen und die geplante Vollendung des europäischen Binnenmarktes erzeugt nach wie vor erheblichen Rationalisierungsdruck in Spanien. Als Erklärung für die Fortsetzung der restriktiven Politik reicht dies jedoch nicht aus.

Eine zusätzliche Erklärung ist in der Zusammensetzung des Regierungspersonals zu finden. Der Einfluß der Wirtschaftstechnokraten um Boyer (Wirtschafts- und Finanzminister bis 1984), seines Nachfolgers Carlos Solchaga sowie dem Banco de España auf Felipe Gonzalez und die offizielle Wirtschaftspolitik ist in ökonomischen Fragen in der sozialistischen Regierung Spaniens konkurrenzlos geworden. Zur Durchsetzung stabilitätsorientierter Geld- und Wirtschaftspolitik hat zweifellos auch der Servicio de Estudios del Banco de España beigetragen. Das Forschungsinstitut der spanischen Notenbank hat nicht nur eine dominierende Rolle in der wirtschaftswissenschaftlichen Expertise gespielt, sondern diente dem Wirtschafts- und Finanzministerium seit 1982 auch als wichtiger Rekrutierungspool für das eigene Personal. Mit der Amtsdauer der sozialistischen Regierung wuchs möglicherweise auch die Unwahrscheinlich-

keit einer progressiven Wende in der Wirtschaftspolitik. Die Geschichte der meisten europäischen Linksregierungen nach 1945 zeigt, daß eine substantiell reformistische Wirtschaftspolitik, wenn überhaupt, unmittelbar nach Regierungsantritt verfolgt worden ist. Im weiteren Verlauf wurde diese unter dem ökonomischen „Umweltdruck“ und der in der täglichen Regierungspraxis pragmatischer gewordenen Sichtweisen der Politiker moderater und „konventioneller“. Ein umgekehrter Trendverlauf ist, abgesehen von bestimmten Perioden in der Nachkriegsgeschichte der sozialdemokratisch geprägten Gesellschaft Schwedens, die Ausnahme.

Daß sich die sozialistische Regierung Spaniens trotz anhaltender, extrem hoher Arbeitslosigkeit nicht zu einer Wende in der Wirtschaftspolitik veranlaßt sah, liegt zweifellos auch an der besonderen Konstellation politischer Faktoren, die die Machtposition des Partido Socialista Obrero Espanol in den 80er Jahren fast unangreifbar machte. Die wichtigsten sind:

1. Die zentrale Position des PSOE im Parteiensystem: die politische Opposition ist in links (PCE bzw. IU) und rechts (AP, CDS) gespalten. Die Kommunistische Partei und die rechtskonservative Volksallianz sind überdies intern durch Flügelskämpfe fragmentiert und haben bisher noch nicht vermocht, das Führungsproblem in ihren Parteien überzeugend zu lösen.
2. Nach 1979 gelang es dem Führungsduo Felipe Gonzalez und Alfonso Guerra durch Neuregelung der innerparteilichen Wahlen, Disziplinarmaßnahmen, Ämterpatronage und das Charisma des Ministerpräsidenten, innerparteilichen Dissens zu delegitimieren und Partei wie Parlamentsfraktion zu fügsamen Regierungsunterstützungsorganisationen zu machen.
3. Der extrem niedrige Organisationsgrad, die regionale und ideologische Fragmentierung, die schwache finanzielle Ausstattung der Gewerkschaften sowie deren mäßiger Einfluß in der Partei erlaubten es der sozialistischen Regierung, auch gegen die objektiven Interessen der Gewerkschaften Politik zu betreiben.
4. Die catch-all-Zusammensetzung der PSOE-Wählerschaft ermöglichte der sozialistischen Regierung eine relative Autonomie von der Arbeiterschaft. Umverteilungspolitik besitzt keine hohe Präferenz unter der sozialistischen Wählerschaft (McDonough u. a. 1985: 6). Darüber hinaus gaben 1986 45 % der PSOE-Wählerschaft als zweite Wählerpräferenz das zentristische CDS an. Nur 19 % bevorzugten eine linke politische Alternative. Selbst Arbeitslose schätzten die PSOE-Regierungspolitik nicht schlechter als der Durchschnitt der spanischen Wahlbevölkerung ein. Ein großer Teil der Arbeitslosen (34 %) enthielt sich der Wahl. Dadurch ergibt sich sowohl eine beachtliche Zustimmung der öffentlichen Meinung zur Regierungspolitik, als auch eine relative Unabhängigkeit des Regierungshandeln von der öffentlichen Meinung.
5. Entschärfung des Arbeitslosenproblems durch ausgedehnte Schattenwirtschaft und funktionierende familiäre Netze.

Der in den 70er Jahren noch linkssozialistische PSOE hat sich in den 80er Jahren nicht in eine sozialdemokratische Partei gewandelt. Unter dem Druck der internationalen wirtschaftspolitischen Restriktionen, dem im westeuropäischen Vergleich niedrigen nationalen ökonomischen Entwicklungsniveau, dem vom EG-Beitritt und der

Vollendung des europäischen Binnenmarktes zusätzlich ausgelösten Modernisierungsdruck und bestärkt durch die geschilderte Konfiguration der politischen Bedingungen, haben Spaniens Sozialisten die Linien innerhalb der Steuerungstrias Staat – Markt – neokorporatistische Selbstbindung neu gezogen. Und sie taten dies, verglichen mit den traditionellen Sozialdemokraten Westeuropas, stärker zugunsten des Marktes. Sie schlossen unrentable Staatsbetriebe, begannen den Arbeitsmarkt zu deregulieren und privatisierten staatliche Betriebe. Die unmittelbare Unternehmerrolle des Staates wurde reduziert. Industrielle Modernisierung rangierte vor Beschäftigungssicherung. Betont wurde die allokativer Rationalität des Marktes, hervorgehoben wurde die individuelle Aufstiegsmobilität. Die Preisgabe staatlicher und kollektiver Handlungsprärogativen ist unverkennbar. Das soziale Gleichheitsziel verlor häufig dort an Boden, wo sich der Schutz kollektiver Rechte und Interessen mit der Effizienz des Marktes rieb.

Doch auch die Beschreibung der Regierungspolitik von Spaniens Sozialisten als „neoliberal“ (Petras 1984; Köhler 1987; Share 1988) ist in vergleichender Perspektive undifferenziert und verkennt die Ausgangsbedingungen wirtschaftspolitischen Handelns im Spanien der 80er Jahre. Weder wurden von der PSOE-Regierung soziale und gewerkschaftliche Grundrechte abgebaut, wie im Großbritannien Margret Thatchers, noch eine steuerpolitische Umverteilung im Stile der Reagonomics organisiert. Neben dem Schuldendienst und den Transfers zu den „comunidades autonomas“ wuchsen unter der sozialistischen Regierung in Spanien allein die Sozialausgaben überproportional zum Gesamthaushalt. Von einem neoliberalen Kahlschlag sozialstaatlicher Leistungen kann also nicht die Rede sein. Die notwendige Restrukturierung unrentabel gewordener Industrien wurde keineswegs allein dem Markt überlassen, sondern auf der Grundlage eines von der Regierung vorgelegten Planes angegangen. Die Erleichterung von Entlassungen und die Möglichkeit der Einrichtung von anderen Anstellungsarten als dem Normalarbeitsverhältnis sind in Spanien auf einem Arbeitsmarkt vorgenommen worden, der wie kein anderer in Westeuropa geschützt und unflexibel war. Die Rationalisierung des defizitären öffentlichen Sektors und die teilweise Privatisierung von Staatsanteilen im Konkurrenzsektor (bis zu 4 % der Anteile eines Betriebes) sind keineswegs per se als neoliberal zu kennzeichnen, behält der Staat sich die Direktionsrechte in strategischen Unternehmensentscheidungen vor, wie dies unter der PSOE-Regierung bisher der Fall war.

Ein Festhalten an obsolet gewordenen national-staatlichen Steuerungskompetenzen, nach wie vor weit verbreitet in der britischen Labour-Partei, oder eine globale keynesianische Nachfragepolitik im Stile der französischen Linksregierung bis 1982/83 hätte vermutlich für die sozialdemokratischen Ziele der universellen Wohlfahrt und einer gerechteren Verteilung auf hohem Niveau langfristig negativere Folgen gehabt als der Modernisierungskurs der PSOE-Regierung. Aus dieser Perspektive folgten Spaniens Sozialisten einer auch für linke Reformparteien nur schwer abweisbaren Logik der nationalen Wettbewerbsfähigkeit auf Binnen- wie Weltmarkt, der Logik des Wettlaufes um Exportmärkte und Investitionen.

Diese Logik wäre allerdings nicht verletzt worden, hätte die PSOE-Regierung den sich nach 1986 erweiternden Verteilungsspielraum für einen rascheren Ausbau sozial-

staatlicher Sicherungen und Dienstleistungen genutzt. Nicht nur, daß sich das „Ende des Keynesianismus“ in der zweiten Hälfte der 80er Jahre keineswegs so definitiv erwies, wie viele der Wirtschafts- und Politikwissenschaftler Ende der 70er Jahre suggeriert hatten. Auch die Erfolge der wirtschaftlichen Modernisierung in Spanien eröffneten neue Handlungsmöglichkeiten. Trotzdem wurde bisher der Aufbau einer aktiven Arbeitsmarktpolitik vernachlässigt. Versäumt wurde bisher, eine Steuerreform durchzuführen, die die gravierende Steuerhinterziehung unterbindet und die Steuerquote, mit ca. 29 % (1985) eine der niedrigsten im OECD-Bereich, anhebt. Die unzureichende Nutzung dieses zentralen Politikinstrumentes und die damit verbundene Preisgabe von Steuerungs- und Verteilungsmöglichkeiten im sozialpolitischen Bereich bedeutete eine leichtfertige Aufgabe vorhandener „sozialdemokratischer“ Steuerungsmöglichkeiten.

Spaniens Sozialisten sind in einer Phase an die Macht gekommen, in der ihnen die geschilderten Rahmenbedingungen und das sozioökonomische Entwicklungsniveau wenig mehr gestatteten, als Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu modernisieren. Eine Phase, die das nördlichere Europa schon vor Jahrzehnten durchlaufen hatte (Giner 1984). Die „soziale Differenz“ zwischen der Modernisierungspolitik der spanischen Sozialisten und der Verteilungspolitik der traditionellen Sozialdemokraten nach 1945 ist wesentlich auf die unterschiedlichen Opportunitätsmomente der jeweiligen Regierungsübernahmen zurückzuführen. Ersteren stand nicht mehr im gleichen Maße der „Keynesianismus in einem Lande“ zur Verfügung, der für letztere das „sozialdemokratische Dilemma“ von Produktion und Verteilung für eine ausgedehnte Prosperitätsperiode auflöste. Ohne ein vergleichbares wirtschaftspolitisches Instrumentarium ließ die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der spanischen Volkswirtschaft und die gleichzeitige Internationalisierung der Ökonomie keine plausible „linke“ Alternative zur zeitweisen Bevorzugung der „Produktion“ vor der „Verteilung“ zu.

Während zur vorsichtig angebotsorientierten *Wirtschaftspolitik* der PSOE-Regierung keine überzeugende „linke“ Alternative ohne erhebliche gesamtwirtschaftliche Verwerfungen denkbar war, haben Spaniens Sozialisten aufgrund einer stark technokratischen Interpretation des unbestreitbaren Modernisierungsimperativs die vorhandenen sozialpolitischen Spielräume insbesondere nach 1986 nicht ausreichend wahrgenommen und genutzt. Auch aus diesem Grunde kann von einer „Sozialdemokratisierung“ (Share 1986) der einstigen Linksozialisten nicht die Rede sein. Doch auch zu neoliberalen Eiferern ist der PSOE keineswegs mutiert. Dies hätte allein schon die catch-all-Zusammensetzung seiner Wählerschaft verhindert. Die Politik einer liberalen Modernisierung der Wirtschaft unter Vermeidung eines neokonservativen Rückzuges des Staates aus der sozialpolitischen Verantwortung entsprach vielmehr genau der zentralen Position des PSOE im spanischen Parteiensystem. In diesem Sinne ist der Partido Socialista Obrero Español in den 80er Jahren zu einer „sozialliberalen“ Modernisierungspartei geworden.

Literaturverzeichnis

- Axt, Heinz-Jürgen, 1985: Die PASOK. Aufstieg und Wandel des verspäteten Sozialismus in Griechenland, Bonn.
- Beyme, Klaus von, 1982: Parteien in westlichen Demokratien, München.
- Caciagli, M., 1986: Elezioni e partiti nella Spagna postfranchista, Padova.
- Cameron, David, 1984: Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society, in: Goldthorpe, J. H. (Hrsg.), Conflict and Order in Contemporary Capitalism, Oxford, 142–177.
- Cameron, David, 1988: The Colours of a Rose: on the Ambiguous Record of French Socialism, Cambridge, Center for European Studies Working Paper Series.
- Castles, Francis (Hrsg.), 1982: The Impact of Political Parties, Beverley Hills/London.
- Clarke, Peter, 1978: Liberals and Social Democrats, Cambridge.
- Díaz, Elías, 1982: Socialismo en España. El partido y el estado, Madrid.
- Dingeldey, Irene, 1988: Arbeitsmarktpolitik in Spanien?, Heidelberg (Magisterarbeit).
- Donaghy, Peter J./Newton, Michael T., 1987: Spain: a Guide to Political and Economic Institutions, Cambridge.
- Fina, Luís/Tobaria, Luis, 1987: Las causas del paro en España. Un punto de vista estructural, Madrid.
- Gillespie, Richard, 1989: The Spanish Socialist Party. A History of Factionalism, Oxford.
- Giner, Salvador, 1984: Southern European Socialism in Transition, in: Pridham, Geoffrey (Hrsg.), The New Mediterranean Democracies: Regime Transition in Spain, Greece and Portugal, London, 138–157.
- Gunther, Richard, 1986: The Spanish Socialist Party: From Clandestine Opposition to Party of Government, in: Payne, Stanley (Hrsg.), The Politics of Democratic Spain, Chicago, 8–49.
- Gunther, Richard/Sani, Giacomo/Sbabad, Goldie, 1988: Spain After Franco. The Making of a Competitive Party System, Berkeley/London.
- Guerra, Alfonso, 1985: El socialismo y la España vertebrada, in: Sistema 68–69, 5–18.
- Guerra, Alfonso, u. a., 1986: El futuro del sozialismo (Javea I), Madrid.
- Guerra, Alfonso, u. a., 1987: Nuevos horizontes teóricos para el socialismo (Javea II), Madrid.
- Habermas, Jürgen, 1985: Die neue Unübersichtlichkeit, Frankfurt.
- Hall, Peter A., 1986: Governing The Economy, Cambridge.
- Hall, Peter A., 1987: The Evolution of Economic Policy Under Mitterand, in: Ross, George/Hoffmann, Stanley/Malzacher, Sylvia (Hrsg.), The Mitterand Experiment, Cambridge, 54–74.
- Huneus, Carlos, 1985: L UCD y la transición de la democracia en España, Madrid.
- Köbler, Holm-Detlev, 1987: Spaniens Demokratie unter Modernisierungszwang, in: Prokla 68, 131–151.
- Kobler, Beate, 1982: Politischer Umbruch in Südeuropa. Portugal, Griechenland, Spanien auf dem Weg zur Demokratie, Bonn.
- Lang, Werner, 1981: Spanien nach Franco. Vom autoritären zum liberalen Korporatismus?, in: Alemann, Ulrich von (Hrsg.), Neokorporatismus, Frankfurt, 230–254.
- Leser, Norbert, 1986: Wohin steuert der europäische Sozialismus?, in: Neue Züricher Zeitung 8./9.3., 37.
- Liebert, Ulrike, 1987: Regionalismus in Spanien, in: Der Bürger im Staat, Heft 2.
- Maravall, José M., 1985: The Socialist Alternative, in: Penniman, Howard R./Mujal-León, Eusebio M. (Hrsg.), Spain at the Polls, Durham, 129–159.
- Marquand, David, 1987: Beyond Social Democracy, in: Political Quarterly 58, 243–254.
- Martínez-Alíer, Juan/Roca, Jordi, 1987: Spain After Franco. From Corporatist Ideology to Corporatist Reality, in: International Journal of Political Economy 17, 56–87.
- Ma Valles, Josep/Foix, Montserrat C., 1988: Decentralisation in Spain: a Review, in: European Journal of Political Research 16, 395–407.
- McDonough, Peter/Barnes, Samuel/López Pina, Antonio, 1985: Economic Policy and Public Opinion in Spain, Paper presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association (Chicago).
- Merkel, Wolfgang, 1985: Die Sozialistische Partei Italiens: Vom Oppositionssozialismus zur Staatspartei, Bochum.

- Miguélez, F.*, 1988: Informal Economy and Deregulation (Precarisation) of Work. The Case of Spain, unpublished paper, Barcelona.
- Moya Frances, E.*, 1983: Interview, in: *Papeles de Economía Española*, 15, 370–374.
- Mujal-León, Eusebio*, 1983: *Comunism and Political Change*, Bloomington/Indiana.
- Nohlen, Dieter*, 1978: *Wahlssysteme der Welt*, München/Zürich.
- O'Connor, James*, 1974: *Die Finanzkrise des Staates*, Frankfurt.
- OECD Economic Surveys Spain 1983/4, 1985/6, 1987/8.*
- OECD Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965–1985.*
- OECD Economic Outlook 1987: The Outlook to End 1989.*
- Offe, Claus*, 1984a: *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge.
- Offe, Claus*, 1984b: Neokorporatismus als System nicht-staatlicher Makrosteuerung, in: *Geschichte und Gesellschaft* 10, 234–256.
- Offe, Claus*, 1987: Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. Beobachtungen zur aktuellen Diskussion, in: *Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim J./Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* 1, 309–320.
- Ortega, Raimundo*, 1988: Algunas cuestiones relativas al prente de la política monetaria, in: *Papeles de Economía Española* 36, 25–38.
- Pelinka, Anton*, 1980: *Sozialdemokratie in Europa*, München/Wien.
- Peréz-Díaz, Victor*, 1987: El retorno de la sociedad civil, Madrid.
- Petras, James*, 1984: The Rise and Decline of the Southern European Socialist Parties, in: *New Left Review* 146, 37–52.
- Przeworski, Adam*, 1985: *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge.
- PSOE*, 1982: *Por el cambio. Programa electoral*, Madrid.
- PSOE*, 1986: *Por buen camino. Programa 1986/1990*, Madrid.
- Puhle, Hans-Jürgen*, 1986: El PSOE: Un partido dominante by heterogeneo, in: *Linz, Juan J./Montero, José R.* (Hrsg.), *Crisis y cambio: electores y partidos en España de los años ochenta*, Madrid, 289–344.
- Robinson, Robert*, 1985: Economic Interest Groups and the State in Spain: a Corporatist Mirage?, Paper presented to the workshop on corporatism in mediteranean Europe, European Consortium for Political Research, Barcelona.
- Sagardoy-Bengoechea, A.*, 1987: Labour Market Flexibility in Spain, in: *Labour and Society* 1987, 12, 55–67.
- Santesmases, Antonio G.*, 1985: Evolución ideológica del socialismo en la España actual, in: *Sistema* 68–69, 61–78.
- Scharpf, Fritz W.*, 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Westeuropa*, Frankfurt/New York.
- Schmidt, Manfred G.*, 1982: *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen*, Frankfurt/New York.
- Schütz, Roland*, 1984: Neokorporatismus-Tendenzen in Spanien, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 19, 391–403.
- Schultze, Rainer-Olaf*, 1985: *Föderalismus*, in: *Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf* (Hrsg.), *Pipers Wörterbuch zur Politik*, Bd. 1, München.
- Serfaty, Maier*, 1984: Spain's Socialist: a New Center Party?, in: *Current History* 83, 164–184.
- Sevilla Segura, José V.*, 1985: *Economía política de la crisis española*, Madrid.
- Share, Donald*, 1985: Two Transitions: Democratisation and the Evolution of the Spanish Socialist Left, in: *West European Politics* 8, 82–103.
- Share, Donald*, 1986: Four Years of Socialist Government in Spain: Tensions and Successes in the consolidation of Party and Regime, Paper presented to APSA, Washington.
- Share, Donald*, 1988: Spain: Socialists as Neoliberals, in: *Socialist Review* 18, 38–67.
- Solé Tura, José*, 1985: *Nacionalidades y nacionalismos en España*, Madrid.
- Sotélo, I.*, 1987: *Los socialistas en el poder*, Madrid.
- Subirats, Joan*, 1986: *The Economic Crisis in Spain: What makes it different?*, Barcelona.
- Tezanos, Jose F.*, 1983: *Sociología del socialismo español*, Madrid.
- Tezanos, Jose F.*, 1985: Continuidad y cambio en el socialismo español. El PSOE durante la transición democrática, in: *Sistema* 68–69, 19–60.
- Therborn, Göran*, 1985: *Arbeitslosigkeit. Strategien und Politikansätze in den OECD-Ländern*, Hamburg.
- Utterwedde, Henrik*, 1988: *Die Wirtschaftspolitik der Linken in Frankreich*, Frankfurt/New York.
- Vobruba, Georg*, 1983: *Politik mit dem Wohlfahrtsstaat*, Frankfurt.