

Europapolitische Herausforderungen und die Rolle Spaniens in der EU

■ Wandel der spanischen Europapolitik

Die Europapolitik des spanischen Ministerpräsidenten Aznar zeichnet sich durch Realismus und Pragmatismus aus. Nationale Interessen werden entschlossen vertreten. Diese neue selbstbewusste Art ließ Spanien in den letzten Jahren auf europäischer Ebene gelegentlich zu einem unbequemen Verhandlungspartner werden.

Unter der Regierung Aznar kam es auch zu einer Diversifizierung der Kooperationspartner auf internationaler Ebene. Während sich die sozialistischen Regierungen unter Felipe González von 1982 bis 1996 stark an den deutsch-französischen Bindungen und in erster Linie an Helmut Kohl orientierten, zeigt sich in der neuen Außenpolitik Aznars eine Annäherung an die angelsächsischen Staaten. Auch die unterschiedlichen europapolitischen Ausrichtungen der beiden großen Volksparteien Spaniens, des sozialistischen PSOE und des konservativen PP, trugen zu einem Wandel der spanischen Europapolitik bei. Es ist auffallend, dass innerhalb der beiden großen Parteien divergierende Interpretationen der spanischen Vergangenheit und eine unterschiedliche Idee Europas vorherrschen. Gemäß dem spanischen Politikwissenschaftler José I. Torreblanca wird im Partido Popular von einer Mehrheit der Mitglieder die spanische Vergangenheit nicht in der Art und Weise als traumatisch angesehen, wie unter den Sympathisanten des PSOE. Für den PP überwiegt in der Franco-Diktatur

Spaniens Stellung innerhalb der Europäischen Union ist seit dem EU-Beitritt 1986 ständig gewachsen. Noch 1996 prophezeite der ehemalige sozialistische Ministerpräsident Felipe González, Spanien unter der Regierung Aznar werde nie zu den fünf Großen der Europäischen Union gehören. Inzwischen ist das Land jedoch als ernst zu nehmender und wichtiger Partner auf europäischer Ebene anerkannt. Erstaunlich ist, dass sich die spanische Regierung bisher öffentlich in der Debatte über die Zukunft der Europäischen Union kaum zu Wort gemeldet hat. José María Aznar lehnt formale Debatten ab und bevorzugt dafür ein bürgernahes „Europa der Inhalte“.

der sechziger Jahre nicht die Isolation und Ausgrenzung Spaniens, sondern der Beginn eines sozialen und ökonomischen Transformationsprozesses. Europa beginnt für den PP nicht im Jahre 1986, sondern mit der Liberalisierung und Öffnung der Wirtschaft durch den Stabilitätsplan und das Assoziierungsabkommen von 1970, das mit der seinerzeitigen EWG abgeschlossen wurde.¹⁾ Vor diesem Hintergrund hat der PP seit der Regierungsübernahme im Jahre 1996 eine Europapolitik betrieben, die sich hauptsächlich durch die Verteidigung spezifischer nationaler Interessen und die deutliche Hervorhebung der wirtschaftlichen gegenüber der politischen Integration auszeichnete. Der PP ersetzte die verklärte europapolitische Vision des PSOE durch eine pragmatische, distanzierte und utilitaristische Europapolitik, da er sich nicht in der Weise von der EU abhängig und zu Dank verpflichtet sah, wie dies die sozialistischen Vorgängerregierungen getan hatten.

1) Vgl. hierzu José I. Torreblanca, „La europeización de la Política exterior española“, in: Carlos Closa (Hrsg.), *La Europeización del sistema político español*, Madrid 2000, S. 486–511.

2) J.M. Aznar, Rede des spanischen Ministerpräsidenten im Französischen Institut für Internationale Beziehungen, Paris, 26. September 2000.

■ Spanien und die Osterweiterung

Die Osterweiterung wird auch in der spanischen Politik, entgegen weit verbreiteter Meinungen, durchweg befürwortet. Sie wird als historisches Ereignis angesehen, dessen Notwendigkeit für die Sicherung des Friedens und des Wohlstands in Europa unumstritten ist. So betonte Aznar in seiner Rede im Französischen Institut für Internationale Beziehungen im September 2000: „Ohne Erweiterung wird Europa der notwendigen kontinentalen Dimension für sein Handeln in der Zeit der Globalisierung beraubt sein. Für mich ist die Erweiterung eher eine Gelegenheit als ein Problem. Als Konsequenz erstrebt meine Regierung die baldige Umsetzung der Erweiterung.“²⁾

Die Spanier fördern zwar eine rasche, aber keine überstürzte Osterweiterung. So hat für die spanische Regierung die Festlegung eines verbindlichen Beitrittsdatums keine Priorität. Man weiß zwar um die politische Signalwirkung eines solchen Datums, vertritt aber nach wie vor das „Regattamodell“, das keine Gruppenbeitritte vorsieht, sondern die Beitrittskandidaten jeweils einzeln nach dem Erreichen der Beitrittskriterien aufnimmt.

Auch von der Bevölkerung des Landes wird die Osterweiterung überwiegend befürwortet. Dies wird

besonders in den von der EU in Auftrag gegebenen Umfragen deutlich. Im Eurobarometer des Jahres 2001 lag Spanien mit 55 Prozent Zustimmung zur Osterweiterung weit über dem europäischen Durchschnitt von nur 43 Prozent der Befragten.³⁾ Dieser hohe Anteil ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die positiven Auswirkungen des eigenen EU-Beitrittes 1986 auf die Wirtschaftslage und die Lebensqualität überall sichtbar sind und anerkannt werden.

3) Eurobarometer (EB) 55,
April–Mai 2001

Spanien achtet jedoch darauf, dass die Osterweiterung nicht mit finanziellen Einbußen verbunden ist. Durch die Erweiterung, bei der nur vergleichsweise arme Länder der EU beitreten, wird das Durchschnittseinkommen der Mitgliedsländer sinken. Dies bedeutet, dass Spanien in den Statistiken nicht mehr zu den armen, sondern zu den reichen Staaten der EU zählt. Damit würde es weniger Strukturfondsmittel erhalten. Aznar wies bei verschiedenen Gelegenheiten auf diese Problematik, den sogenannten „statistischen Effekt der Konvergenz“ als Folge der Erweiterung hin. Dies würde bewirken, dass mit Andalusien, Extremadura und den Kanarischen Inseln nur noch drei der bisher neun spanischen Ziel-1-Förderregionen bestehen blieben. Spanien hofft deshalb, durch eine Übergangsregelung auch nach 2006 von den Fonds profitieren zu können. Dies würde allerdings bedeuten, dass die wirtschaftliche Konvergenz Spaniens zum EU-Durchschnitt weiterhin nur auf der Basis der bisherigen 15 Mitgliedsländer berechnet wird.

Nach wie vor gibt es auf der Iberischen Halbinsel auch Bedenken über die möglichen Nachteile der Erweiterung. Zum einen wird die Osterweiterung das relative Gewicht der Südländer in den Gemeinschaftsorganen und damit den Einfluss auf finanzrelevante Entscheidungen erheblich einschränken. Ob jedoch tatsächlich eine Randlage des europäischen Südens entsteht, hängt entscheidend auch von den Südländern selbst ab.

Zum anderen dürfte sich die Osterweiterung negativ auf das Handelsvolumen der Südländer auswirken und eine zunehmende Migration auf die Arbeitsmärkte der europäischen Mittelmeeranrainerstaaten zur Folge haben. Diesen Befürchtungen widerspricht jedoch die Studie der Kommission über die Auswir-

4) Vgl. hierzu Europäische Kommission: „Studie über die Auswirkungen der Osterweiterung auf den Arbeitsmarkt der Mitgliedsstaaten“.

kungen der Osterweiterung.⁴⁾ Spanische Unternehmen haben inzwischen auch begonnen, in den ost- und mitteleuropäischen Beitrittsländern zu investieren. Die spanische Regierung hat hierzu eine Offensive gestartet, um im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft größeren wirtschaftlichen Einfluss in dieser Region zu gewinnen.

■ Eine Verfassung für Europa?

Der Begriff „europäische Verfassung“ stellt inzwischen für die meisten EU-Staaten kein Reizwort mehr dar. Nur noch wenige Länder, darunter allen voran Großbritannien, stehen der Idee einer europäischen Verfassung ablehnend gegenüber. Die spanische Politik ist darüber geteilter Meinung. Während sich der sozialistische PSOE in einem Papier über die Zukunft Europas klar für eine europäische Verfassung ausspricht, gibt es innerhalb des PP noch Bedenken.

In den letzten Jahren konnte ein Wandel beobachtet werden. Während der PP noch 2000 / 2001 eine europäische Verfassung und auch die Einberufung eines Konvents zur Erarbeitung einer europäischen Charta der Grundrechte ablehnte, zeigt sich die spanische Regierung inzwischen vom Erfolg des Grundrechte-Konvents überzeugt. Die Ausarbeitung der Charta der Grundrechte wird im Nachhinein als positiv bewertet. Es herrscht die Meinung vor, dass eine Aufnahme dieser Charta in die Verträge der EU eine „qualitative Veränderung“ darstelle und deshalb umgesetzt werden sollte. Auch eine Vereinfachung der Verträge aus Gründen größerer Bürgernähe ist in Spanien unumstritten.

Hinsichtlich der Ausarbeitung einer europäischen Verfassung hält sich der PP jedoch nach wie vor zurück und weist darauf hin, dass der EuGH in den letzten Jahren wiederholt betont hat, die Gemeinschaftsverträge seien bereits die Verfassung der Europäischen Union. Eine bloße Umbenennung der Verträge unter dem Begriff „Europäische Verfassung“ hält die spanische Regierung für eine unnötige kosmetische Operation. Der spanische Außenminister Piqué wies mehrmals öffentlich darauf hin, dass von nominalistischen Debatten abzusehen sei und statt dessen eine Beschäftigung mit konkreten Inhalten er-

folgen müsse. Er sprach sich deutlich dagegen aus, die Europäische Union ihres momentanen wandelbaren Status zu berauben und sie in einen starren Verfassungsblock zu zwingen. Während Aznar im September 2000 den Begriff der Verfassung noch klar ablehnte, sagte er im Februar 2002 in einem Interview der portugiesischen Zeitung *O Público*, dass er sich nicht an Definitionen aufhalten wolle. Für ihn zähle weniger, ob das Ergebnis des Prozesses sich Vertrag oder Verfassung nenne, sondern dass konkrete Lösungen und Antworten auf die Herausforderungen gefunden werden.

■ Institutionelle Reformen in der EU

Um die Handlungsfähigkeit einer erweiterten Union zu gewährleisten, muss eine umfassende Reform der institutionellen Architektur Europas durchgeführt werden. Spanien tritt von jeher für eine Stärkung der Kommission ein; das bestimmende Element der europäischen Politik müsse jedoch der Rat bleiben. Außer Frage steht auch, dass sowohl die Arbeitsweise der Kommission als auch die des Rates reformiert werden muss. Bezüglich der künftigen Regelung der Ratspräsidentschaft der EU sagte Aznar kürzlich in einem Interview, es sei nicht möglich, das momentane, halbjährlich rotierende System beizubehalten. Es müsse statt dessen eine beständigere Lösung gefunden werden. Wie diese Lösung konkret aussehen könnte, ließ er offen.

Aznar wies auch darauf hin, dass mit Blick auf die nahende Osterweiterung die unzureichenden Finanzmittel aufgestockt werden müssten. Diese Debatte über den Gemeinschaftshaushalt dürfe nicht verschoben werden. Die verfügbaren Mittel entsprächen, so Aznar, nicht der Bedeutung der gemeinschaftlichen Aufgaben.

Das von vielen europäischen Politikern bemängelte Demokratiedefizit der Europäischen Union wird von Aznar nicht gesehen. Er betonte u. a. in seiner Rede vom 09.10.2001, „Wir haben entgegen der Meinung einiger *kein* Demokratiedefizit in der Union“.⁵⁾ Er regte im Anschluss ein Konzept an, das er „Charta der nationalen Parlamente“ nannte. Das Konzept sieht vor, eine verbindliche Regelung für die Mitwirkung der nationalen Parlamente bei Angele-

5) J.M. Aznar, Rede anlässlich der Preisverleihung der Stiftung „Mérite Européen“ an Viviane Reding, 9. Oktober 2001.

genheiten der EU zu erarbeiten. Durch diesen Kodex solle das Gleichgewicht zwischen einer größeren demokratischen Kontrolle und einer effizienten Entscheidungsfindung der Organe gesichert werden. Laut Piqué ist bei institutionellen Reformen wesentlich, kontinuierlich voran zu kommen und nicht zu versuchen, nationale Modelle auf die künftige Organisation Europas zu übertragen. Damit distanzierte Piqué sich von den deutschen, aber auch den französischen Beiträgen zu diesem Thema.

Die Konventidee über die Zukunft Europas wird inzwischen in Spanien sehr positiv aufgenommen. Bei einem Treffen im Januar 2002 bat der spanische Ministerpräsident den designierten Vorsitzenden Giscard D'Estaing, eine „realistische“ Debatte über die Zukunft Europas zu führen. Im Mittelpunkt solle mehr der Inhalt, und nicht das bloße Konzept stehen. Das Ziel der Arbeit des Konvents solle ein großes Spektrum verständlicher Vorschläge und konkreter Initiativen sein.

■ **Wie sieht die Zukunft Europas aus spanischer Sicht aus?**

Entgegen vielen anderen europäischen Politikern, hatte sich José María Aznar bis zum Herbst 2001 öffentlich an den Diskussionen über die Zukunft Europas kaum beteiligt. Dies rief nicht nur bei der spanischen Opposition Kritik hervor. Es wurde angemahnt, dass über Europa von der spanischen Regierung nur ein „spektakuläres Schweigen“ zu hören sei. Dies widerspräche dem Anspruch, einer der fünf großen Mitgliedsstaaten der EU zu sein. Die spanischen Sozialisten hatten – unter Führung ihres Generalsekretärs José Rodríguez Zapatero –, bereits im Juni 2001 ein Grundsatzpapier zur europäischen Zukunftsdebatte veröffentlicht. Darin sprach sich der PSOE sowohl für eine Europäische Verfassung als auch für die künftige Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europaparlament aus. Besonderes Aufsehen erregte auch der Vorschlag einer EU-Steuer.

Eine schriftliche Ausformulierung der Position des PP zu den europapolitischen Herausforderungen der Zukunft fehlt bis heute. Bezeichnend ist auch, dass spanische Wortmeldungen im Zukunftsforum „Futurum“, das von der Europäischen Union im Internet

ingerichtet wurde, deutlich hinter der Anzahl der Anregungen aus anderen Mitgliedsstaaten zurückbleibt.

Die momentane spanische Europapolitik wird hauptsächlich durch folgende Themen bestimmt: die Schaffung eines wettbewerbsfähigen und dynamischen Europas, das Ziel der Vollbeschäftigung bis zum Jahre 2010, die bessere Abstimmung der Wirtschaftspolitik und eine vollständige Verwirklichung des Binnenmarktes. Auch die Themen der Agenda des Europäischen Rates von Barcelona zählen hierzu: Ausbau transeuropäischer Verkehrsnetze, Verwirklichung des Energie- und Finanzbinnenmarktes, Flexibilisierung der Arbeitsmärkte sowie Verbesserung der Bildungssysteme. Zum anderen wird von spanischer Seite die Schaffung eines gemeinsamen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vorangetrieben. Mit der Einführung des europäischen Haftbefehls verbucht Spanien diesbezüglich bereits einen ersten Erfolg. Eine weitere europapolitische Priorität bildet schließlich die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in deren Mittelpunkt für die Spanier die Bekämpfung des Terrorismus steht (ETA-Problematik).

Die Anregungen aus der „Humboldt-Rede“ des deutschen Außenministers Joschka Fischer zur Zukunftsdebatte wurden in Spanien als zu „deutsch“ wahrgenommen. Zum einen sei versucht worden, das „Ländermodell“ auf die EU zu übertragen, was nicht notwendigerweise für Europa geeignet sei. Zum anderen wäre erneut die verstärkte Zusammenarbeit in Form eines Kerneuropas hervorgehoben worden. Dagegen wehren sich die Spanier schon seit Jahren, da sie befürchten, dabei außen vor zu bleiben. Die von Joschka Fischer angedachte Finalität der EU fand kaum Beachtung. Aznar betonte, die Debatte über die Zukunft der europäischen Institutionen müssten den tatsächlichen Stand der Integration widerspiegeln.

Spanien spricht sich eindeutig gegen die deutschen Vorschläge einer Stärkung des Europäischen Parlaments und der Teilung des Rates in zwei Kammern nach dem Vorbild der deutschen parlamentarischen Institutionen aus. Die spanische Regierung möchte vermeiden, dass durch Europa aufgezwungen wird, wie innerstaatliche spanische Angelegenheiten der Aufgabenabgrenzung zwischen den Gebietskörper-

schaften zu regeln sind. Mehr als der deutschen Anregung einer Europäischen Föderation können die Spanier dem französischen Vorschlag einer Föderation der Nationalstaaten abgewinnen.

Bei der Regelung der Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten divergieren die deutsche und die spanische Haltung. Aznar betont, dass das Problem nicht durch einen starren und zuvor festgelegten Katalog gelöst werden könne. Die Union setze sich aus Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Verfassungstraditionen zusammen. Ein starres System könne künftige Notwendigkeiten für ein Eingreifen der Kommission nicht berücksichtigen. Vonnöten sei ein flexibles System, das genügend Spielraum für pragmatische Entscheidungen lasse. Aznar schlägt vor, dass weniger über die Aufteilung der Kompetenzen, sondern vielmehr darüber geredet werden sollte, wie die Union und ihre Mitgliedstaaten sich abstimmen müssen, um eine effiziente Durchführung und Gestaltung der Gemeinschaftspolitik zu gewährleisten. Die Rolle Deutschlands in der Zukunftsdebatte der EU wird in Spanien eher kritisch gesehen. Die Bundesrepublik wird als großer Impulsgeber einer politischen Integration betrachtet, für die weniger die kleinen technischen Details, als die Großartigkeit einer historischen Herausforderung zählen. Dies widerspricht der Mentalität Aznars, sich weniger mit weitreichenden theoretischen Konstrukten zu befassen, sondern stattdessen die anstehenden Probleme in Angriff zu nehmen.

Spanien vertritt eine Europapolitik, die offen für Neuerungen und Verbesserungen der Arbeitsweise der Union ist. Dies muss jedoch in realistischen Schritten und stets unter Achtung des bisher Erreichten geschehen. Spaniens erklärtes Ziel ist die Schaffung eines bürgernahen Europas. Die Zukunftsdebatte sollte deshalb nach spanischer Ansicht nicht intellektuell überfrachtet werden, sondern für den Bürger nachvollziehbar bleiben. Der spanische Außenminister sagte in einem Interview, er glaube, dass man konkrete Positionen formulieren und Inhalte definieren könne, ohne sich in grundlegende Diskussionen zu verstricken. In einem Interview in der deutschen Zeitung *Die Woche* fasste Aznar seine Vorstellungen über das Europa der Zukunft zusammen: „Meine Generation gehört nicht zu den Grün-

dern der EU. Sie will aber sehr wohl ein bestimmtes Europa: offen, wiedervereinigt, wettbewerbsfähig, einen Wohlstandsraum, dessen Vorbild andere beflügelt. Die besten politischen Visionen sind die Visionen des Möglichen.“⁶⁾

6) „Ich bin gegen radikalen Wandel“, in: *Die Woche*, 23. März 2001, S.10.