

Maihold, Günther

Research Report

Kurswechsel in Madrid: Die Außenpolitik Spaniens nach den Attentaten vom 11. März 2004 und vor dem Regierungswechsel

SWP-Aktuell, No. 12/2004

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Maihold, Günther (2004) : Kurswechsel in Madrid: Die Außenpolitik Spaniens nach den Attentaten vom 11. März 2004 und vor dem Regierungswechsel, SWP-Aktuell, No. 12/2004, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254478>

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.

Kurswechsel in Madrid

Die Außenpolitik Spaniens nach den Attentaten vom 11. März 2004 und vor dem Regierungswechsel

Günther Maihold

Unter dem Eindruck der Terroranschläge vom 11. März haben die drei Tage später stattfindenden Parlamentswahlen in Spanien einen Regierungswechsel erbracht. Die in den Wahlumfragen bis dahin führende Partido Popular (PP) von Ministerpräsident José María Aznar konnte sich als vermeintlich sicherer Wahlsieger nicht mehr behaupten, nachdem in der Bevölkerung das Gefühl um sich gegriffen hatte, daß die Informationen zu den Hintergründen der Attentate manipuliert wurden. In der Außenpolitik sind insofern deutliche Gewichtsverschiebungen zu erwarten, als Spanien unter dem sozialistischen Präsidenten José Luis Rodríguez Zapatero aus der Koalition der »US-Willigen« in das Lager der »UN-Willigen« überzuwechseln gedenkt. Mit dem bereits im Wahlprogramm angekündigten Rückzug der 1300 spanischen Soldaten aus dem Irak könnte ein Zerfall der Kriegskoalition einsetzen, der begleitet wird von einer erneuten Hinwendung Spaniens nach Europa. Das bedeutet eine Abkehr von der Strategie der Vorgängerregierung unter José María Aznar, die Europa von der Peripherie her dachte und aus dieser Perspektive auch (europa)politische Allianzen zu bilden versuchte, ergänzt um transatlantische Koalitionen.

Kann der internationale Terrorismus in Europa mit seinen Mitteln Wahlen entscheiden und so seine Ziele erreichen? Diese Frage stellen viele Beobachter nach dem überraschenden Ausgang der Wahl vom 14. März. Indes – die Frage ist falsch gestellt. Sie müßte eigentlich lauten: Hätte die spanische Volkspartei (PP) unter José María Aznar die Wahlen trotz der Anschläge auf die Vorortzüge gewinnen können, wenn sie offen und transparent mit den Informationen ihrer Ermittler umgegangen wäre? Eine Antwort auf diese

Frage fällt zumindest weniger eindeutig aus: Die Beschuldigung der baskischen Terrorgruppe ETA konnte zwar auf eine Grundablehnung der Bevölkerung bauen. Die Regierung Aznar wollte jedoch angesichts der Wahlen nicht riskieren, daß mit einem Hinweis auf den internationalen Terrorismus die ablehnende Haltung gegenüber einer spanischen Beteiligung am Irakeinsatz, die immerhin 90% der Bevölkerung einnehmen, erneut mobilisiert würde. Insofern ist die Regierung in dieser Krisensituation durchaus dem Muster ihres Politikstils

treu geblieben, der kaum auf Dialog mit der Bevölkerung und anderen politischen Kräften ausgerichtet war. Dies hatte sich schon bei der Umweltkatastrophe im November 2002 nach der Havarie des Öltankers Prestige in Galizien gezeigt, die von den Verantwortlichen wochenlang nicht ernst genommen worden war.

Die Abwahl bedeutet einen Denkmittel für Vertreter eines Politikverständnisses, das mit »Arroganz der Macht« beschrieben wurde. Dieses Strukturmuster ist auch in der Außenpolitik ablesbar, die von Ana Palacios ohne großes diplomatisches Geschick geführt wurde. International wird mit dem Wechsel denn auch ein anderer Stil im (außen-)politischen Handeln der Regierung erwartet, vor allem daß sie sich bereitwilliger auf den Dialog einläßt und weniger von oben herab dekretiert.

Spanien als weltpolitischer Akteur?

»Spanien aus der Nische der Geschichte herauszuholen, aus der Nische jener Länder, die nicht zählen, die nicht entscheiden« – das war das Motto der Außenpolitik der scheidenden Regierung. Aznar sprach von der zweiten Transition Spaniens, das nach dem Übergang zur Demokratie in den siebziger Jahren nun den Wandel zu einem wirtschaftlich starken, politisch selbstbewußten und international mit den großen weltpolitischen *playern* auf gleicher Augenhöhe verhandelnden Landes vollziehen würde. Spanische Außenpolitik sollte in der ersten Liga der internationalen Politik stattfinden, in die Aznar mit Unterstützung der USA aufsteigen wollte. So sah er Spanien bereits in einer Mittlerrolle bei der Schaffung einer Freihandelszone zwischen den USA und Europa bis 2013. Spanien als achtgrößte Wirtschaftsnation, mit einer Weltsprache, die von 400 Mio. Menschen gesprochen wird, und einer herausragenden geopolitischen Position sollte wieder zu einem zentralen internationalen Akteur werden; das Land drängte daher auf die Mitgliedschaft in der G-7-Gruppe. Ziel war die Etablierung der

»Marke Spanien«, ein Projekt, das mit dem Ende der außenpolitischen Gemeinsamkeit zwischen Regierung und Opposition nach dem Kriegsgipfel auf den Azoren vor einem Jahr in die Krise geriet.

Dieses Konzept, das im Widerspruch zur Bedeutung der autonomen Regionen des Landes ein einheitliches Nationsverständnis propagiert, geriet mit den nationalen Realitäten und Empfindsamkeiten zusehends in Konflikt. 25 Jahre nach Inkrafttreten der demokratischen Verfassung des Landes ist die innere Einheit Spaniens immer noch prekär. Deren Projektion in die Außenpolitik erfordert insofern großes Fingerspitzengefühl, das die Regierung Aznar oft vermissen ließ.

Der eingeschlagene Weg einer Allianz mit den USA ging zu Lasten anderer traditioneller Felder der spanischen Außenpolitik, die vor allem in Europa, dem Mittelmeerraum und Lateinamerika liegen. Die Erweiterung des außenpolitischen Radius durch eine herausgehobene Funktion bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus schmälerte die internationale Rolle, die Spanien gegenüber seinen traditionellen Partnern zu spielen vermochte. Im europäischen Kontext nahm die Regierung Aznar durchaus genußvoll die Funktion eines Protagonisten des »neuen Europa« wahr. Statt zur Achse Frankreich–Deutschland suchte sie die Nähe zu Großbritannien und den EU-Beitrittsländern, um ihrem neuen Rollenverständnis Geltung zu verschaffen. Gerade in Lateinamerika hat Spaniens vorbehaltlose Anerkennung der Weltmachtrolle der USA seine außenpolitischen Handlungsmöglichkeiten eher reduziert. Die Basis für ein weltpolitisches Politikprofil Spaniens, die bis dahin vor allem in Lateinamerika gesehen wurde, erodierte angesichts der Hinwendung der Regierung Aznar zu neuen, vielversprechenden Horizonten. Die neue Regierung ist sich bewußt, in Lateinamerika verlorenes Vertrauen wiederherstellen zu müssen. Auch im Mittelmeerraum hat Spanien durch die Prioritätensetzung der Regierung Aznar viel Kredit verspielt. Das frühere

Kapital seiner Beziehungen zur arabischen Welt ist nahezu aufgebraucht.

Der Anspruch auf Weltgeltung, der von der Regierung Aznar erhoben wurde, rechtefertigte sich sicherlich aufgrund des wirtschaftlichen Erfolgsmodells Spaniens. Er schlug sich jedoch nicht in gleichem Maße in politischem Gewicht jenseits der *soft power*-Dimension kultureller und sozialer Geltung nieder.

Das außenpolitische Credo des Wahlsiegers

Die neue sozialistische Regierung sieht es als ihre Aufgabe an, das Land international aus der von ihr als Isolierung empfundenen »Ehrgeiz-Falle« der Regierung Aznar herauszuführen. Dabei bekennt sich die Partei des künftigen Regierungschefs Rodríguez Zapatero zu Europa und zu einer an Multilateralismus orientierten Außenpolitik. Die Reform des UN-Sicherheitsrates sowie eine gemeinsame Vertretung der EU bei den Vereinten Nationen sind konkrete Initiativen, die die neue Regierung vorantreiben möchte. Die künftige Außenpolitik soll sich an sechs Grundprinzipien orientieren:

- ▶ Eine eindeutige Priorität für die Vertiefung und Erweiterung der EU,
- ▶ die Unterstützung der internationalen Legalität, wie sie die UN repräsentieren,
- ▶ das handlungsleitende Bewußtsein der Zugehörigkeit zur iberoamerikanischen Gemeinschaft,
- ▶ eine umfassende, nicht nur außenpolitisch motivierte Initiative zur Förderung von Dialog und Kooperation mit allen Ländern der Mittelmeerregion und vor allem zur Herbeiführung einer gerechten und dauerhaften Lösung des arabisch-israelischen Konfliktes,
- ▶ die Anerkennung der Bedeutung des transatlantischen Dialogs auf der Grundlage einer gleichgewichtigen Beziehung zu den USA bei gleichzeitiger politischer Autonomie gegenüber den Vereinigten Staaten auch auf bilateraler Ebene,
- ▶ der Kampf gegen den Terrorismus und das organisierte Verbrechen (national

wie international), der bereits bei den vorausgegangenen Regierungen der Partido Socialista Obrero Español (PSOE) unter Felipe González ein fester Bezugspunkt der Außenpolitik war.

Für die Umsetzung dieser Grundorientierungen will die Regierung Zapatero die *vier zentralen Achsen spanischer Außenpolitik* – EU, Iberoamerika, Mittelmeerraum und die transatlantische Beziehung – im Sinne eines Kurswechsels neu gestalten und einen Teil des insbesondere in den letzten vier Jahren der Regierung Aznar eingeleiteten Wandels der spanischen Außenpolitik zurücknehmen. Dabei kann sie an Positionen anknüpfen, die seit dem Ende der Regierung von Felipe González 1996 zum Traditionsbestand der PSOE geworden sind. Rodríguez Zapatero wird für den neuen außenpolitischen Kurs seiner Minderheitsregierung auf die Unterstützung der regionalistischen Parteien im Parlament rechnen können; darüber hinaus sind die Regierungen der autonomen Regionen an einem eigenen außenpolitischen Profil interessiert, für das die PSOE ihnen sicherlich ausreichend Spielraum lassen wird.

Die politischen Fähigkeiten des 44 Jahre alten, in Regierungsverantwortung und Außenpolitik weithin unerfahrenen José Luis Rodríguez Zapatero werden gefragt sein, wenn es um die Auswahl geeigneter Minister geht, die seinen außenpolitischen Kurswechsel umsetzen sollen, zumal er auch parteiintern aus dem Schatten von Felipe González heraustreten muß. Institutionell hat er vor allem für die Wiederherstellung eines arbeitsfähigen Außenministeriums zu sorgen, dessen Handlungsspielraum durch den quasi präsidentialistischen Regierungsstil José María Aznars massiv beeinträchtigt war und intern von erheblichen Verwerfungen als Folge der »unkonventionellen« Amtsführung von Außenministerin Ana Palacios gezeichnet ist. Das Ministerium war weder in seiner Amtsführung noch mit seiner finanziellen Ausstattung in der Lage, die Professionalität der spanischen Außenpolitik sicherzustellen. Die Koordination zwischen den im

außenpolitischen Feld operierenden Ministerien durch den im Juli 2000 geschaffenen »Rat für Außenpolitik« hat der diskretionären Außenpolitik des Regierungschefs auf Kosten des Außenministeriums zusätzlich Auftrieb gegeben.

Rückkehr ins Zentrum Europas

Die neue Regierung wird sich – glaubt man dem Wahlprogramm der Regierungspartei und ersten Erklärungen des neuen Ministerpräsidenten – um die Überwindung der konfrontativen und unilateralen Position der Vorgängerregierung im europäischen Kontext bemühen. Durch Auflösung von Blockadepositionen soll ein neuer Impuls für die Vertiefung der Integration gegeben werden. Zudem soll Spaniens hartes Nein zur Einführung des Prinzips der doppelten Mehrheit im Ministerrat der EU im Rahmen des Verfassungsvertrages des EU-Konvents revidiert werden. Mit der Aufgabe dieser Veto-Politik, die sich beim Scheitern der Brüsseler Regierungskonferenz manifestierte, dürften die Chancen auf eine Verabschiedung der europäischen Verfassung steigen. Der Verfassungstext soll der spanischen Bevölkerung in einem Referendum zur Abstimmung vorgelegt werden, damit ihr die neue Qualität der europäischen Gemeinschaftsbildung verständlich wird.

Die PSOE sieht sehr deutlich, daß die sich verstärkende Gruppenbildung innerhalb der EU den Integrationsprozeß beschädigen und für Spanien einen Verlust an Einfluß bedeuten könnte, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Erweiterung im Mai 2004. Die Achse Deutschland–Frankreich möchte die neue Regierung nutzen, um Spanien einen Platz im Zentrum Europas zu sichern und nicht mehr von der europäischen Peripherie her denkend Allianzen zu bilden, wie dies die Regierung Aznar getan hatte. Allerdings ist man sich in Spanien bewußt, daß eine solche Strategie der Interessenvertretung von den bisherigen Partnern Italien und Polen argwöhnisch beobachtet würde, die ihrerseits einen Einflußverlust befürchten. Spanien

dürfte seine führende Rolle in der Gruppe jener Mitglieds- und Beitrittsstaaten aufgeben, die sich von der Achse Deutschland–Frankreich oder der Berliner Trilateralen unter Einschluß Großbritanniens marginalisiert fühlen. Von der neuen spanischen Regierung wird die Kooptation in eine Gruppe von Staaten erwartet, die sich als Treibkraft eines Kerneuropa betrachten. Letztlich wird es von der Dynamik der Gruppenbildungsprozesse auf europäischer Ebene abhängen, ob Spanien der Sprung in die anvisierte vorderste Linie europäischer Politik gelingt. Die neue Regierung wird unter dem Druck von spanischer Öffentlichkeit und Opposition stehen, außenpolitische Sichtbarkeit herzustellen, die aber durchaus auch in neuen Initiativen (z.B. im Mittelmeerraum oder in der Migrationsfrage) ihren Ausdruck finden kann. Da Großbritannien für Spanien bei der anvisierten Vertiefung der EU nur als begrenzt belastbarer Partner angesehen wird und das gesellschaftspolitische Leitbild der PSOE-Regierung stark kontinentaleuropäisch bestimmt ist, dürfte sich das Verhältnis zu London eher abkühlen. Zudem ist dieses Verhältnis wegen der ungelösten Gibraltar-Frage ohnedies stark bilateral gefärbt. Das Augenmerk wird daher den beiden zentralen Akteuren Deutschland und Frankreich gelten. Chancen für einen Interessenausgleich werden vor allem bei der Verabschiedung des europäischen Verfassungsentwurfs, der sozialstaatlichen und beschäftigungspolitischen Unterfütterung der europäischen Integration sowie der Sicherheitsagenda gesehen.

Die europäischen Partner (insbesondere Deutschland) könnten mit einer Verlängerung der Achse Berlin–Paris um Madrid zudem der spanischen Befürchtung begegnen, das Land könne im Rahmen einer differenzierten Integration und der fortschreitenden Gruppenbildung in der EU in die Kategorie der langsameren Staaten absinken. Dem auch in der Selbstperzeption nicht zu unterschätzenden Dilemma Spaniens, einerseits Weltpolitik – ob nun stärker atlantisch oder europäisch ver-

ankert – mitgestalten zu wollen, andererseits aber größter Nettoempfänger der EU zu sein, sollte bei der Einbindung der spanischen Regierung in die Gestaltung der neuen Formen zwischenstaatlicher Abstimmung Rechnung getragen werden. Über das bilaterale Verhältnis hinaus könnte dann auch die Gruppenbildung in der EU zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern aufgebrochen werden, Spanien könnte hier eine vermittelnde Aufgabe zufallen.

Perspektivisch erhält Spaniens Rolle in Europa eine zusätzliche Facette: Mit der Erweiterung der EU im Mai 2004 werden zehn Staaten dem europäischen Verbund beitreten, die das Niveau des Durchschnittseinkommens der Mitgliedsländer deutlich nach unten absenken werden; zudem haben sie Anspruch auf Mittel aus dem Struktur- und Kohäsionsfonds. Insofern droht Spanien innerhalb kürzester Zeit vom größten Nettoempfängerland zu einem Nettozahler der EU zu werden. Diese Perspektive käme zwar dem Interesse an einem größeren politischen Gewicht des Landes in Europa entgegen, würde aber gleichzeitig massive Probleme für die Regionalentwicklung seiner peripheren Landesteile und ultraperipheren Gebiete (Kanaren) mit sich bringen. Die von Rodríguez Zapatero geführte Regierung dürfte sich jedenfalls bei der Neuordnung der EU-Financen im Jahre 2006 nicht sonderlich nachgiebig zeigen, regiert doch gerade seine Partei in den strukturschwachen Regionen des Landes, die auch weiterhin auf die europäischen Fonds angewiesen sein werden. Im Hinblick auf die Gestaltung der finanziellen Vorausschau der EU für die Jahre 2007–2013 zeichnen sich insofern Probleme ab, die frühzeitig geklärt werden müssen, will man falsche Konfrontationspositionen vermeiden.

Die neue Regierung bevorzugt ein föderalistisches Modell der Integration statt des intergouvernementalen Ansatzes der Vorgängerregierung; damit wird die Vielfalt in der Interessenvertretung vergrößert und den spanischen autonomen Regionen eine größere Rolle im europäischen Konzert

zugewiesen, eine Option, auf die sich José María Aznar nicht einlassen wollte. Diese mit deutschen Positionen weitgehend kompatible Auffassung sollte einer der Ansatzpunkte sein, um dem gegenwärtig marginalen Austausch zwischen beiden Ländern wieder größere Dynamik zu geben. Hinzu kommt, daß sich die PSOE gesellschaftspolitisch stärker am kontinentaleuropäischen Entwicklungsdenken orientiert. Für die Regierung Aznar, die das angelsächsische Konzept präferierte, waren Deutschland und Frankreich die »Bremsen« für eine EU, die nach Konkurrenzfähigkeit im Weltmaßstab strebt. Beide Länder wurden als Gesprächspartner denn auch weithin als uninteressant eingestuft. Demgegenüber sucht die PSOE mit ihnen den Dialog zu Fragen moderner sozialer Sicherung und umweltverträglichen Wirtschaftens.

Die Diskussionen des Europäischen Rates am 25. März 2004 zum Stand der Lissabon-Agenda und ihrer Ziele für 2010 dürften diesen Kurswechsel noch nicht dokumentieren. Andererseits wird durch das Wahlergebnis die Bedeutung des Briefes der sechs Regierungschefs Estlands, Italiens, der Niederlande, Polens, Portugals und Spaniens an Kommissionspräsident Romano Prodi relativiert, in dem eine dezidierte Erklärung zur Implementierung der Strukturreformen und die Erhaltung makroökonomischer Stabilität (mit deutlicher Anspielung auf Deutschland und Frankreich) gefordert wird.

Der Regierungswechsel in Spanien bedeutet auch eine Abkehr von der atlantischen und die Hinwendung zu einer europäischen Sicherheitsagenda, die unter dem Eindruck der Attentate in Madrid besondere Bedeutung gewinnt. Die Regierung hat sich verpflichtet, Entscheidungen über Auslandseinsätze der Streitkräfte dem Parlament vorzulegen. Zudem soll die Umstellung auf eine Berufsarmee mit Gesetzen über die Rechte und Pflichten der Soldaten, Regelungen für ihre soziale Absicherung und durch eine verbesserte Transparenz der militärischen Führungsstrukturen ergänzt werden. Ein profilierter Beitrag Spaniens

zur schnellen Eingreiftruppe der Nato und zum Aufbau europäischer Streitkräfte ist in dem Maße zu erwarten, in dem bei der Gestaltung von GASP und ESVP deutliche Fortschritte erzielt werden. Spanien schließt sich damit dem europäischen Bekenntnis an, daß nur ein starkes, vereintes Europa Basis für ein solides transatlantisches Verhältnis sein kann.

Die Wiederentdeckung des Mittelmeerraums

Das Hauptaugenmerk der neuen spanischen Mittelmeerpolitik soll neben den Friedensbemühungen im Nahen Osten auf das Verhältnis zu den Maghreb-Staaten gerichtet sein. Marokko gilt dabei ein besonderes Interesse. Die seit der marokkanischen Besetzung und spanischen Rückeroberung der unbewohnten Mittelmeerinsel Perejil im Juli 2002 gespannten bilateralen Beziehungen sind zusätzlich mit ungelösten Fragen der illegalen Migration und des Drogenhandels belastet. Belastend wirkt auch die verstärkte spanische Militärpräsenz in den Exklaven Ceuta und Melilla an Marokkos Küste. Der Versuch der Regierung Aznar, durch eine Vertiefung der Beziehungen zu Algerien Druck auf Marokko auszuüben und es zu einem Einlenken auf die spanischen Forderungen zu bewegen, ist fehlgeschlagen. Von einer PSOE-Regierung wird sicherlich eine Initiative zur Vermittlung eines direkten Dialoges zwischen der sahraischen Polisario-Front und Marokko zur Lösung des Westsahara-Problems erwartet.

Die Ankündigung des neuen Regierungschefs Rodríguez Zapatero, seine erste Auslandsreise dem Nachbarland Marokko abtasten zu wollen, unterstreicht die Priorität, die diesem Land in der spanischen Außenpolitik gelten soll. Gerade unter dem Eindruck der Attentate vom 11. März 2004 und für die Suche nach den Attentätern in Marokko kommt der Beziehung zu König Mohammed IV. von Marokko bei der Bekämpfung des islamischen Fundamentalismus und seiner terroristischen Auswüchse

eine zentrale Rolle zu. Insofern ist Spanien auch jenseits der Migrantenfrage gefordert. Gefragt ist also nicht nur eine neue Einwanderungspolitik für die weiterhin aus den Nachbarländern Nordafrikas zuströmenden Migranten, sondern auch eine konkrete Strategie Spaniens zur Stabilisierung der Region. Hier sieht sich die neue Regierung mit den negativen Folgen des Irak-Krieges und der exponierten Teilnahme Spaniens an der Koalition konfrontiert, die die Beziehungen zu den Maghreb-Ländern massiv beeinträchtigt haben. Der Kurswechsel soll insbesondere durch eine Stärkung der europäischen Komponente der Mittelmeerpolitik auf Kosten des Atlantizismus der Regierung Aznar vollzogen werden. Betroffen sind vor allem die Beziehungen zu Algerien, von dem Spaniens Energieversorgung traditionell abhängig ist, und zu Tunesien, das die Regierung Aznar an den Rand ihres politischen Gesichtsfeldes gedrängt hatte.

Die neue Regierung möchte mit einer Redynamisierung des »Barcelona-Prozesses« als Rahmen für den Dialog und die Kooperation der EU mit den Mittelmeeranrainern einen neuen Akzent setzen und auf diese Weise den unter der Vorgängerregierung erlittenen Verlust an Führung und Initiative in diesem Politikfeld wettmachen. Ein Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs soll dem Barcelona-Prozess im November 2005 aus Anlaß seines zehnjährigen Bestehens einen neuen Impuls geben und dieser Süd-Initiative der EU zu jener gestaltenden Funktion verhelfen, die sich Spanien bei seiner Gründung erhofft hatte. Eine mögliche Lösung der Zypern-Frage und ein Beitritt Zyperns und Maltas zur EU könnte aus Sicht Spaniens jene Unterstützung der Mitgliedsländer mobilisieren, die bei der Umsetzung des MEDA-Programms der EU – das finanzielle und technische Begleitmaßnahmen zur Reform der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen im Rahmen der Partnerschaft »Europa-Mittelmeer« umfaßt – und bei den Vorbereitungen für die bis 2010 zu schaffende Freihandelszone im Mittelmeerraum bislang fehlten. Die neue Regierung sieht sich

daher als maßgeblicher Mitgestalter der Beziehungen der EU im Mittelmeerbereich in einer ähnlich herausgehobenen Position wie im Hinblick auf die Beziehungen der EU zu Iberoamerika.

Iberoamerika – die natürliche Basis der spanischen Außenpolitik

Die außenpolitische Schwerpunktsetzung der Regierung Aznar, die jenseits des Atlantiks vor allem die USA in das Zentrum ihres Interesses rückte und damit den traditionellen Beziehungen zu Lateinamerika eine untergeordnete Rolle zuwies, wird mit der Regierungsübernahme der PSOE eine deutliche Korrektur erfahren. Die Regierung Rodríguez Zapatero hat den Partnern auf dem lateinamerikanischen Subkontinent Beziehungen auf gleicher Augenhöhe versprochen, die nicht mehr über die Interessen Washingtons vermittelt werden sollen. In Lateinamerika wurde der Versuch der Regierung Bush nicht goutiert, durch Entsendung von Ministerpräsident Aznar in die Region Druck auf die lateinamerikanischen Sicherheitsratsmitglieder auszuüben, um sie zur Annahme der von den USA lancierten Irak-Resolution zu bewegen.

Spanien wird in der Region Ländern wie Brasilien begegnen, deren außenpolitisches Selbstbewußtsein gestärkt ist. Es wird aber auch Erwartungen etwa von argentinischer Seite entgegnet werden müssen, das von Spanien fordert, sein in den letzten Jahren durch massive Investitionen gesteigertes Engagement mit größerer sozialer Verantwortung für die Krisensymptome des Landes wahrzunehmen. Das Vorhaben der neuen spanischen Regierung, die iberoamerikanischen Gipfeltreffen zu stärken und in eine iberoamerikanische Staatengemeinschaft mit einem zentralen Exekutivsekretariat (dem Cardoso-Vorschlag folgend) zu überführen, dürfte jedoch kaum zu einer substantiellen Verbesserung der gegenseitigen Beziehungen führen.

Während der Regierungszeit Aznars hat Spanien gegenüber den Konfliktherden der Region eine deutlich profilierte Rolle ge-

spielt. So nahm es etwa explizit für die Politik der Regierung Uribe in Kolumbien Partei und lehnte die Regierung von Hugo Chávez in Venezuela ab. Gleichzeitig begünstigte die konservative PP-Regierung durch ihr Abrücken von Kuba die Annäherung Spaniens an die USA. Die vorangegangene PSOE-Regierung von Felipe González hatte – nicht zuletzt wegen des großen Volumens spanischer Investitionen in Kuba – stets Dialogkanäle offen gehalten. Eine Rückkehr zu dieser Praxis wird angesichts der Verhärtung der Lage in Kuba auf bilateraler Ebene nur sehr begrenzt möglich sein und sich stärker im Rahmen der iberoamerikanischen Gipfeldiplomatie vollziehen müssen.

Die Regierung Aznar hatte die neue Nähe zu den USA genutzt, um die dort lebende spanischsprachige Bevölkerung, die *hispanics*, mit dem Motto »Spain: the friend in Europe« zu einer stärkeren Identifikation mit Spanien zu bewegen. Auch hier dürfte ein deutlicher Kurswechsel zu erwarten sein. Der an die *hispanics* adressierten Kampagne dürfte keine größere Zukunft mehr bevorstehen. Die Beschwörung der weltumspannenden *Hispanidad* ist von der PSOE innenpolitisch scharf kritisiert worden, da eine solche Strategie der Aneignung der in den USA lebenden Lateinamerikaner einer gedeihlichen Entwicklung der Beziehungen zu ihren Herkunftsnationen im Wege stünde.

Gerade angesichts der Zuströme lateinamerikanischer (Krisen-)Migranten nach Spanien muß der neuen Regierung aber daran gelegen sein, daß diese Beziehungen unbelastet sind, damit dieses innenpolitische Problem nicht zu einem Konfliktfeld in den Beziehungen zu Iberoamerika wird. Für die Regierung Rodríguez Zapatero dürfte es angesichts der genannten bilateralen Probleme in den Beziehungen zu den Staaten Lateinamerikas schwieriger werden, die von Spanien gerne in Anspruch genommene Rolle des Sprechers für die Region in der EU und des Vermittlers der lateinamerikanischen Interessen wahrzunehmen, solange sie keine neue strategische Grundlage für den Dialog mit

Argentinien, Brasilien und Mexiko einerseits und den regionalen Gruppierungen andererseits geschaffen hat.

Die Beziehungen zu den USA

Das Ende des zwischen der PP-Regierung unter José María Aznar und der PSOE-Opposition bestehenden außenpolitischen Konsenses über die Beteiligung Spaniens an der Sicherheitsagenda der USA hat den Umschwung bei den Wahlen am 14. März 2004 zugunsten der PSOE bewirkt. Dieser Erfolg wird der neuen Regierung aber auch die größten Probleme bereiten, da sie zwischen den Erwartungen der eigenen Bevölkerung und der Verantwortung gegenüber der Weltgemeinschaft einen Ausgleich finden muß. Das Wahlversprechen, die 1300 seit August 2003 im Irak eingesetzten spanischen Soldaten zurückzuziehen, könnte für die neue Regierung noch zu einem Stolperstein auf der Route zu ihrem neuen außenpolitischen Kurs werden.

Der auf Spanien sowohl von der Regierung Bush wie vom demokratischen Präsidentschaftskandidaten John F. Kerry ausgeübte Druck, am Irak-Engagement festzuhalten, und die internationale Problematisierung der Tatsache, daß Terroristen durch die Anschläge in Madrid Verhaltensänderungen der internationalen Akteure im Krisengebiet zu bewirken vermögen, erschweren der neuen Regierung die versprochene Kurskorrektur. Einen Ausweg bietet die von Rodríguez Zapatero formulierte Bedingung, die den Verbleib der Streitkräfte von ihrer Unterstellung unter ein UN-Mandat bis zum 30. Juni 2004 abhängig macht – eine Option, die bei der US-Regierung bereits ein erstes positives Echo gefunden hat. Allerdings sollte man ungeachtet dessen Rodríguez Zapateros Entschlossenheit zu einem klaren *disengagement* nicht unterschätzen, zumal sich sein Mandat dabei auf ein deutliches Wähler-votum stützt. Es wird nicht nur in dieser Hinsicht darauf ankommen, daß die europäischen Partner Deutschland und Frankreich der neuen spanischen Regierung bei

der Bewältigung dieses Konfliktes helfen.

Vor allem das Verhältnis zu seinen Nachbarländern in Nordafrika sieht die PSOE-Regierung durch die Handlungsvorgaben der US-Regierung für die Bekämpfung des radikalen Islamismus unmittelbar tangiert. Schon aus diesem Eigeninteresse heraus ist eine sichtbare Distanzierung zu den USA durchaus erwünscht. Das spanisch-amerikanische Verhältnis dürfte sich auch deshalb abkühlen, weil die privilegierte Beziehung beider Staaten stark von der persönlichen Nähe zwischen George Bush und José María Aznar geprägt war. In einer Fülle von Politikfeldern – zum Beispiel der Umweltpolitik oder der Bevorzugung von *global governance*-Strukturen – verfolgt die neue Regierung einen multilateralen Ansatz, der quer zur Ausrichtung der amtierenden US-Administration liegt. Andererseits könnte ein gemeinsamer Handlungsrahmen zur Erreichung einer friedlichen Lösung des Nahostkonflikts entwickelt werden, bei dessen Regelung Spanien in der Vergangenheit gute Dienste geleistet hat.

Wie weit die neue europäische Identität Spaniens tragen wird, könnte sich gerade an Fortschritten bei der Beförderung der europäischen Sicherheitsagenda erweisen. Den Impuls, der von der neuen Regierung in Madrid zur Stärkung des europäischen Gemeinschaftsgedankens ausgeht, werden die europäischen Partner durchaus dankbar aufnehmen. Daß die Regierung Zapatero Europa vom Zentrum und nicht mehr wie ihre Vorgängerin von der Peripherie her betrachtet, bedeutet eine wichtige Verschiebung der Koordinaten. Spaniens Position wird insoweit nicht mehr zentral von dem Streben nach maximaler Nutzung der europäischen Finanzierungsressourcen bestimmt sein, sondern mehr von dem Bemühen um Mitwirkung bei der Vertiefung der Integration. Spanien will unter seinem neuen Regierungschef Rodríguez Zapatero seine Zugehörigkeit zum europäischen Zentrum in den Vordergrund der Außenpolitik stellen. Ob es damit Erfolg hat, wird nicht zuletzt von der Offenheit seiner europäischen Partner abhängen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364