

Maihold, Günther; Maurer, Andreas

Research Report

Neue Impulse aus Europas Süden: Spanien und Portugal stärken ihre Initiative im europäischen Einigungsprozeß

SWP-Aktuell, No. 13/2005

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Maihold, Günther; Maurer, Andreas (2005) : Neue Impulse aus Europas Süden: Spanien und Portugal stärken ihre Initiative im europäischen Einigungsprozeß, SWP-Aktuell, No. 13/2005, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254540>

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.

Neue Impulse aus Europas Süden

Spanien und Portugal stärken ihre Initiative im europäischen Einigungsprozeß

Günther Maihold / Andreas Maurer

Beinahe zwanzig Jahre nach ihrem Beitritt zur damaligen Europäischen Gemeinschaft haben Spanien und Portugal Europa Ende Februar 2005 erneut ein deutliches Signal für ihre Identifikation mit der Europäischen Union (EU) gegeben: In Spanien endete das erste Referendum zur Ratifizierung des europäischen Verfassungsvertrages (VVE) mit einer Zustimmung von 76,7% der Bevölkerung erfolgreich; gleichwohl zeigt die geringe Wahlbeteiligung, daß sich der Enthusiasmus der Spanier für die EU-Konstitution deutlich in Grenzen hielt. In Portugal wurde eine neue, mit stabiler Mehrheit ausgestattete Regierung gewählt. Premierminister José Sócrates will eine zentrale Rolle in der europäischen Integrationspolitik übernehmen. Entscheidend für den Erfolg dieser Bemühungen wird es sein, ob Spanien und Portugal jenseits des sie einigenden Interesses am weiteren Zufluß von Geldern aus den europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds bereit sein werden, auch die politischen Kosten ihrer neu beschworenen europäischen Identität zu übernehmen.

Die iberische Halbinsel gewinnt im Konzert europäischer Interessenpolitik an Bedeutung: Mit dem Regierungswechsel in Spanien im März 2004 und der proeuropäischen Ausrichtung von Ministerpräsident Zapatero hatte Madrid einen ersten Schritt auf dem Weg zu einer europäisch profilierten Außenpolitik unternommen; nun vollzieht auch Portugal mit dem klaren Regierungsauftrag für den Sozialisten José Socrates eine außenpolitische Kurskorrektur, die die atlantische Anbindung zugunsten einer stärkeren europäischen Einbindung schwächt. Damit sind für Deutschland neue Chancen verbunden, für seine Positionen mehr Unterstützung in der EU

zu erhalten, was nicht nur für das Ziel einer flexibleren Handhabung des EU-Stabilitätspakts gelten wird, sondern auch für die Anschlußfähigkeit der jeweiligen gesellschaftspolitischen Leitbilder. Diese Gemeinsamkeit wird sich aber auch in stärkeren Konzessionen bei der Verhandlung des europäischen Finanzrahmens 2007–2013 ausdrücken, den beide Länder der iberischen Halbinsel fest im Blick haben, wenn sie ihr Bekenntnis zu Europa laut hörbar verkünden. Die weitere Teilhabe an den Mitteln aus den Struktur- und Kohäsionsfonds ist die gemeinsame Zielgröße der beiden Regierungen. Dazu hat der neue portugiesische Regierungschef mit seiner

Tabelle: Ergebnis der Wahlen zur portugiesischen Nationalversammlung

Partei	Ergebnis	Sitze	Ergebnis	Sitze
	2005		2002	
Partido Socialista (PS)	45,05%	120	37,9%	96
Partido Social Democrata (PSD)	28,7%	72	40,1%	105
Partido Comunista Português (PCP)	7,56%	12	7,0%	10
Partido Ecologista Os Verdes (PEV) } CDU		2		2
Partido Popular (PP)	7,26%	12	8,8%	14
Bloco de Esquerda (BE)	6,38%	8	2,8%	3
Andere	4,15%	-	3,4%	-
Summe	-	230	-	230
Wahlbeteiligung	65,03%		62,3%	

Quelle: Comissão Nacional de Eleições, CNE (<http://eleicoes.cne.pt>).

Betonung der sozialen Kohäsion in Europa schon ein klares Signal gesetzt.

Portugal unter José Sócrates: Signale für Deutschland und Europa

José Socrates kann sich auf eine absolute Mehrheit seiner Sozialistischen Partei stützen (siehe Tabelle). Sein Ziel ist es, durch eine konsequente europäische Integrationspolitik das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik zurückzugewinnen, das in der nur sechs Monate währenden Amtszeit der konservativen Regierung seines Vorgängers Pedro Santana Lopes verlorengegangen ist.

Die Nominierung des neuen Kabinetts, das nur zu 50% aus Mitgliedern der Sozialistischen Partei (PS) besteht, ist ein Signal an die portugiesische Gesellschaft, daß man mit der Einbeziehung von unabhängigem Sachverstand ein neues Kapitel der Regierungspolitik aufschlagen will. Wenngleich der ehemalige Europaabgeordnete und EU-Kommissar António Vitorino nicht am Kabinetttisch vertreten ist, darf davon ausgegangen werden, daß er der Regierungspartei als Kandidat für die Präsidentschaftswahlen im Frühjahr 2006 zur Verfügung stehen wird.

Socrates' Personalpolitik folgt somit nur bedingt dem spanischen Beispiel einer deutlichen Absetzung von der Vorgängerregierung. Die Betonung der europäischen

Dimension wird jedoch ein zentrales Merkmal der neuen Regierung sein, die auf mehreren Feldern unpopuläre Maßnahmen ergreifen muß, um Portugals Rolle in Europa neu zu bestimmen.

Mit einer Verfassungsreform soll die Voraussetzung für ein Referendum über den europäischen Verfassungsvertrag geschaffen werden. Auf der bestehenden rechtlichen Grundlage war ein solcher Volksentscheid vom Verfassungsgericht Portugals im Dezember 2004 abgelehnt worden. Allerdings ist für eine Verfassungsänderung eine Zweidrittelmehrheit (154 Stimmen) und somit eine Zusammenarbeit der Regierung mit der Opposition notwendig. In der Sache wäre in Portugal mit einer breiten Zustimmung der Bevölkerung zum VVE zu rechnen. Gegenwärtig positioniert sich die Kommunistische Partei (7,6 % der Stimmen bei den Wahlen) explizit gegen den VVE. Im rechten Spektrum ist nach dem Ende seiner Mitwirkung an der Regierungskoalition damit zu rechnen, daß sich auch der traditionell europaskeptische Partido Popular (7,3 %) gegen den VVE aussprechen wird.

Dynamisierung der portugiesischen Wirtschaft

Sócrates hat seinen Mitbürgern keine großen Versprechungen gemacht: Sein Land weist das geringste Pro-Kopf-Einkommen im Euro-Raum auf. Portugal hat die Folgen der

Osterweiterung der EU unmittelbar zu spüren bekommen, indem die Konkurrenz mit Ungarn, Tschechien und Polen im Bereich Handel und Investitionen deutliche Wachstumsverluste gezeitigt hat. Das Land kann sein traditionelles Profil als Plattform für billige Arbeitskraft, von dem es in der EU der 15 profitiert hat, nach der Erweiterung nicht mehr aufrechterhalten, da die Arbeitskosten in den neuen Mitgliedstaaten um mehr als die Hälfte unter dem portugiesischen Niveau liegen. Das Land muß seine Rolle im erweiterten Europa daher dringend neu definieren. Es muß vor allem seine Produktivität erhöhen, größere Wettbewerbsfähigkeit gewinnen, den Anteil der traditionellen, arbeitsintensiven Fertigung an der Produktionsstruktur reduzieren und das Wachstum im Sektor technologieintensiver, wettbewerbsfähiger Produkte dynamisieren. Die Regierung will einen Wandel der Produktionsstruktur in die Wege leiten, den auch die Konkurrenten im erweiterten Europa durchlaufen. Dabei erweist sich insbesondere als Problem, daß der für Portugal so wichtige Zufluß von Auslandsinvestitionen für die Modernisierung der portugiesischen Ökonomie abgenommen hat. Der neue Regierungschef Socrates hat deshalb in seiner Wahlkampagne von einer »technologischen Schockbehandlung« für sein Land gesprochen. Er will durch massive staatliche Investitionen in Höhe von 20 Mrd. Euro die Produktivität der Wirtschaft und das Ausbildungsniveau der Arbeitskräfte erhöhen. Ob dieses Vorhaben gelingt, wird sicherlich auch davon abhängen, wie intensiv die Kommission Barroso staatliche Investitionen unter dem Blickwinkel der europäischen Wettbewerbspolitik prüfen und gegebenenfalls verurteilen wird. Als heimlicher »Verlierer« der Wahlen wird Barroso wohl kaum darauf verzichten, die Interventionspolitik Socrates' besonders genau unter die Lupe nehmen zu lassen. Voraussetzung für einen erfolgreichen Strukturwandel wird darüber hinaus sein, ob Portugal seine Wachstumsraten dauerhaft in den positiven Bereich bringen kann: Zwischen 1987 und 2000 lag das jährliche

Wirtschaftswachstum bei durchschnittlich 3,5%, das Pro-Kopf-Einkommen stieg von 55 auf 71% des EU-Mittelwerts an. Mit dem Rückgang des Wachstums auf durchschnittlich 1% seit 2001 und dem Einbruch auf -1,3% im Jahre 2003 haben sich die Chancen zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität pro Stunde, die 40% unter dem EU-Durchschnitt liegt, spürbar verschlechtert.

Verknüpfung von Lissabon-Strategie und EU-Stabilitätspakt

Die neue portugiesische Regierung wird – folgt man dem vom ehemaligen EU-Kommissar António Vitorino für seine Partei entwickelten Wirtschaftsprogramm – auf eine Reform des EU-Stabilitätspakts dringen, und zwar in dem Sinne, daß dieser als Teil der Lissabon-Strategie verstanden wird. So soll zum einen die Prüfung der Stabilitätskriterien stärker programmorientiert sein und damit vom Prinzip des haushaltsjährlichen Turnus losgelöst werden, zum anderen das für Portugal so wichtige Lissabon-Ziel der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit mit der Haushaltskonsolidierung systematisch verknüpft werden. Aus Vitorinos Sicht würde auf diese Weise eine Flexibilisierung des Stabilitätspakts erreicht, dessen Defizitmarke von 3% das Land in den vergangenen Jahren nur durch Einrechnung von einmaligen Sondereinnahmen (zum Großteil durch den Verkauf von Staatsvermögen) einhalten konnte: Ohne diese Notbehelfe läge die reale Defizitquote Portugals bei 5%, so daß strukturelle Reformen unvermeidlich sind. Dazu gehört allerdings die Kontrolle der staatlichen Ausgabenpolitik und die Wiederherstellung des internationalen Vertrauens in Portugals öffentliche Finanzen. Dies bedeutet vor allem eine beträchtliche Reduzierung der 730 000 Staatsbediensteten, die 15% des BIP erwirtschaften und 80% der Steuereinnahmen verschlingen. Dementsprechend will der neue Regierungschef Sócrates 75 000 Posten im Staatsdienst innerhalb von vier Jahren abbauen und die Ausgabendisziplin weiter vertiefen.

Maßgebliche Mitwirkung an der Gestaltung der europäischen Konstruktion

Für Portugal, das 85% seiner Exporte im europäischen Raum absetzt, ist Europa zum Inbegriff integrations- und außenpolitischer Emanzipation geworden. Neben den drei europapolitischen Schwerpunkten (Umorientierung der Lissabon-Strategie hin zu einem Programm des europäischen Sozialmodells, Revision des Stabilitätspakts und Verhandlung des Finanzrahmens 2007–2013) kommt auf Berlin und Brüssel ein auch auf außenpolitischem Feld mit starkem Selbstbewußtsein ausgestatteter Partner zu. Die neue Regierung will eine gestaltende Rolle im europäischen Verbund wie auch im transatlantischen Verhältnis übernehmen. Dabei will sie eine Linie verfolgen, die den Charakteristiken des Landes als europäisch geprägter und gleichzeitig atlantisch orientierter Nation entspricht. Entgegen den ersten Maßnahmen seines spanischen Kollegen Zapatero hat Portugals neue Regierungspartei keinen unmittelbaren Umschwung der Lissabonner Irak-Politik angekündigt. Der neue Außenminister Diogo Freitas Do Amaral hatte die Invasion im Irak aber vor seiner Berufung vehement abgelehnt, so daß sich auch hier Verschiebungen in den Gewichtungen der portugiesischen Außenpolitik ankündigen. Die Regierung hat bereits deutlich gemacht, daß sie Friedenssicherungsbeiträge nur auf der Basis eines UN-Mandats übernehmen werde. Die GASP möchte sie im Dienste der Konfliktprävention vertiefen und die kollektive Sicherheit auf der Basis der atlantischen Allianz stärken. Gerade das Verhältnis zu den USA, das für Portugal auch innenpolitisch von großer Bedeutung ist, will die neue Regierung nicht nur bilateral pflegen, sondern vor allem in der atlantischen Gemeinschaft aufgehoben wissen.

Auch in bezug auf die Gestaltung der neuen globalen Ordnung will Portugal seine früher passive Rolle überwinden und sich künftig stärker an internationalen Organisationen (UN und Bretton-Woods-Organisationen) beteiligen. Was die regionale Politik betrifft, ist Portugal vor allem

an der politischen Abstützung seiner signifikanten Investitionen im Ausland (Spanien und Brasilien), in der EU, dem Maghreb, Angola, Mozambique und den Kapverden interessiert. Es ist daher zu erwarten, daß Portugal die Gruppe jener Staaten verstärken wird, die im Vorfeld des zehnjährigen Bestehens der Barcelona-Initiative eine stärkere Konzentration auf den Maghreb fordern werden.

Eine neue Dynamik dürfte die portugiesische Entwicklungszusammenarbeit erhalten, die traditionell als Instrument zur Sicherung strategischer, nationaler Interessen, insbesondere zur Förderung der portugiesischen Sprache und Kultur (auch und besonders im Rahmen der Gemeinschaft portugiesischsprachiger Länder CPLP) eingesetzt wird.

Spanien nach dem Referendum zum Verfassungsvertrag

Das gleichzeitig mit den Wahlen in Portugal durchgeführte spanische Referendum zum EU-Verfassungsvertrag bildete den Auftakt zu der weithin als kritisch für die Ratifizierung betrachteten Runde der Volksbefragungen in Frankreich, Dänemark, Großbritannien und weiteren sieben Staaten.

Im traditionell europafreundlichen Spanien war die mehrheitliche Zustimmung zum VVE nicht gefährdet. Die Gegner der Verfassung waren vor allem unter den regionalistischen Nationalisten und ihren Parteien sowie im globalisierungskritischen und linksradikalen Spektrum der Zivilgesellschaft zu finden. In dem katalanischen Netzwerk »No a la Constitució Europea« verbanden sich mehr als hundert kommunistische, pazifistische und Jugendorganisationen zu einer Kampagne gegen den VVE. Ihrer Auffassung nach ist die Verfassung zu neoliberal, imperialistisch und militaristisch. Der Vertrag sei undemokratisch ausgehandelt worden und nicht in der Lage, soziale Rechte, politische Bürgerrechte und nationale Minderheiten zu gewährleisten.

Gleichwohl stimmten viele zivilgesellschaftliche Gruppierungen Spaniens dem

VVE zu. Auch die große Bürgerorganisation »Basta Ya«, die für die Bekämpfung des Terrorismus, die Verteidigung des Rechtsstaats und den Autonomiestatus des Baskenlands eintritt, befürwortete den VVE. Sie begrüßte den Verfassungsvertrag als ein Instrument, mit dem die Verletzung der Menschen- und Grundrechte im Baskenland und der baskische Nationalismus bekämpft werden könne.

Vom spanischen Referendum sollte ein positives Signal für den gesamten Integrationsraum ausgehen: Bei einer Wahlbeteiligung von 42,3% stimmten 76,7% der spanischen Bevölkerung für den Vertrag; damit blieben die Ergebnisse im erwarteten Bereich, dokumentierten aber andererseits nicht, wie erhofft, die Faszination Spaniens für Europa. Die höchste Unterstützung erfuhr der VVE mit 86% auf den kanarischen Inseln, gefolgt von der Region Extremadura mit 85,2%. Im Baskenland war dagegen die größte Ablehnung des VVE zu verzeichnen; hier stimmten 33,7% der Wähler gegen den Vertrag. Auch in Navarra und in Katalonien war die Ablehnung mit 29,2% bzw. 28% beträchtlich.

In einigen Hochburgen der oppositionellen Volkspartei PP konnten sich zudem größere Teile der Wählerschaft offenbar nicht, wie vom Partido Popular empfohlen, zu einem zustimmenden Votum durchringen. Zu sehr schlugen innenpolitische Konflikte (z.B. um die Frage der Autonomie des Baskenlandes) auf das Abstimmungsverhalten durch, so daß die nur begrenzt mitreißende Gemeinsamkeit der beiden großen Parteien ein »reguläres«, in der Sache aber kaum überzeugendes Ergebnis erbrachte. Insofern ist die Aussagekraft des spanischen Referendums für den europäischen Raum beschränkt, ein positives Übergreifen auf andere Länder nicht erkennbar.

Spaniens Kosten der EU-Erweiterung

Auch in Spanien wirkt sich die Osterweiterung der EU in erheblichem Maße auf die finanzielle Stellung des Landes aus. Gegenwärtig sind noch 11 der 17 autonomen Re-

gionen des Landes Ziel-I-Fördergebiete, da ihr durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen bei unter 75% des Pro-Kopf-BIP der EU liegt. Etwa 28% der europäischen Ziel-I-Förderung fließt zur Zeit nach Spanien. Zusätzlich erhält das Land etwa 62% der EU-Mittel aus den Kohäsionsfonds. Damit ist Spanien der größte Nettoempfänger europäischer Gelder aus der Struktur- und Kohäsionspolitik. Spanischen Finanzexperten zufolge wird das spanische BIP Ende 2006 um etwa 7% höher liegen, als dies ohne die europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds der Fall gewesen wäre. Durch den Beitritt der zehn ost- und südosteuropäischen Länder einschließlich Bulgariens und Rumäniens, deren Aufnahme für 2007 geplant ist, könnte Spanien jedoch binnen kurzer Zeit vom größten Nettoempfänger zu einem Nettozahler werden. Nach Schätzungen der EU-Kommission wird das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP in der erweiterten Union um 12,5% sinken. Legt man bei den gegenwärtigen Berechtigungskriterien die wirtschaftlichen Daten der EU-27 zugrunde, so werden ab 2007 wahrscheinlich nur noch vier spanische Regionen (Andalusien und Extremadura sowie die Kanaren und Ceuta und Melilla als ultraperiphere Regionen) die Voraussetzungen für die Ziel-I-Förderung erfüllen. Wohl nicht ganz zufällig wurde der Ausdruck »statistischer Effekt« als Bezeichnung für das Wegbrechen der Einnahmen aus der Struktur- und Kohäsionspolitik infolge der Nivellierung des EU-BIP durch die neuen Mitglieder zuerst von Zapateros Vorgänger Aznar geprägt.

Für die Verhandlungen um die Agenda 2007 ist aus Sicht der heutigen Nettoempfänger allerdings zu beachten, daß der zu erwartende partielle Wegfall europäischer Gelder auch eine Folge der realen Konvergenz Spaniens darstellt. Die spanische Wirtschaft ist seit Mitte der neunziger Jahre im Schnitt um 1% stärker gewachsen als die durchschnittliche EU-Wirtschaft. Auch 2004 lag das Wachstum mit 2,6% über dem Mittelwert der Eurozone. Das spanische Pro-Kopf-BIP erreicht heute bereits 87% des europäischen Durchschnitts, nachdem die

Konvergenz mit dem übrigen Europa im Beitrittsjahr 1986 lediglich bei 74% gelegen hatte. Die Regionen Valencia, Kanaren, Kantabrien und nach vielen Berechnungen auch Kastilien-Léon haben längst die 75%-Marke überschritten und werden deshalb automatisch aus der höchsten Förderstufe herausfallen. Ein ähnliches Bild ergibt sich für die Kohäsionsfonds. Die reale Konvergenz der spanischen Volkswirtschaft, gekoppelt mit dem »statistischen Effekt«, könnte dafür sorgen, daß Spanien künftig bis zu 70% seiner Einnahmen aus den europäischen Fonds verliert.

Die spanische Regierung befürchtet daher, daß die Erweiterung erhebliche wirtschaftliche Kosten verursacht, die nicht durch die erwarteten Gewinne eines größeren gemeinsamen Marktes aufgefangen werden können. Zwar ist die Arbeitslosenquote seit Mitte der 90er Jahre von 22% kontinuierlich gefallen, aber Spanien weist mit rund 11% immer noch die zweithöchste Arbeitslosenquote der EU auf. Der Arbeitsmarkt ist nach wie vor stark segmentiert: Neben langfristigen und gut geschützten Arbeitsplätzen nimmt Kurzarbeit einen Anteil an der Gesamtbeschäftigung von über 30% ein. In den letzten Jahren wurde das spanische Wirtschaftswachstum hauptsächlich durch das Wachstum in arbeitsintensiven Bereichen wie der Bauwirtschaft angeschoben. Bezogen auf die EU-15 fällt nur in Portugal und Griechenland die Arbeitsproduktivität geringer aus. Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung liegen mit rund 1% des BIP weit unter dem europäischen Durchschnitt (1,93% des BIP).

Auch wenn die Kosten der EU-Erweiterung bisher schwer zu quantifizieren sind, so ist dennoch zu erwarten, daß Spanien durch die Verlagerung von Arbeitsplätzen, besonders im industriellen Sektor, durch die verstärkte Konkurrenz in Schlüsselindustrien wie der Textilindustrie und durch die abnehmende Attraktivität Spaniens als Niedriglohnland hart getroffen wird. Mögliche Gewinne aus der Erweiterung werden relativiert durch die im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten

größere geographische Entfernung zu den Beitrittsländern.

Eine neue portugiesisch-spanische Gemeinsamkeit ?

Trotz der fortschreitenden Auflösung des überparteilichen Konsenses in der Europapolitik sorgen strukturelle Faktoren für eine weitreichende Kontinuität der spanischen und der portugiesischen Politik in der EU. Diese Kontinuität beruht im wesentlichen auf drei europapolitischen Axiomen: erstens eine im Schwerpunkt redistributive Konzeption der EU, zweitens die Verteidigung des institutionellen Status in den Organen der Union und drittens die Ablehnung von Mechanismen differenzierter Integration, durch die beide Länder marginalisiert werden könnten.

Die Osterweiterung verstärkt das auf diese Axiome gestützte Integrationsmodell – und setzt es gleichzeitig zunehmend unter Druck. Insbesondere die Position Spaniens in der erweiterten Union wird mehr und mehr von einem immanenten Widerspruch bestimmt. Immer schwerer läßt sich die aus dem erbittert erkämpften institutionellen Status als »großes Land« erwachsende Führungsverantwortung in der EU mit dem ebenso unnachgiebig verteidigten Status als größtem Nettoempfänger vereinbaren.

Außenpolitisch haben sich Portugals und Spaniens Position durch die Mitgliedschaft in WEU und NATO »normalisiert«. Europapolitisch haben sich beide Staaten erfolgreich in der ersten Reihe von Ländern etabliert, die an allen großen Integrationsprojekten teilnehmen. Der Beitritt der deutlich ärmeren zentral- und mitteleuropäischen Länder nimmt Portugal und Spanien daher mehr denn je in die Pflicht, den von ihnen angestrebten Führungsrollen in der EU gerecht zu werden.

Die traditionell von Eifersüchteleien und gegenseitiger Ablehnung bzw. Indifferenz geprägten Beziehungen zwischen Portugal und Spanien könnten vor einem grundlegenden Wandel stehen: Erstmals seit lan-

ger Zeit können Regierungen gleicher ideologischer Orientierung und mit ähnlichen europapolitischen Zielen mit Aussicht auf eine längerfristige Kooperation gemeinsame Perspektiven entwickeln. Zudem scheinen sich die portugiesischen Befürchtungen vor einer zu großen spanischen Wirtschaftspräsenz zerstreut zu haben. Beide Länder nehmen sich als Märkte mit großen Zukunftschancen wahr, die es gemeinsam zu unterstützen gilt. So soll der Elektrizitätsmarkt (MIBEL) auf der iberischen Halbinsel entwickelt und auch die Verbindung zwischen den beiden Hauptstädten durch eine Hochgeschwindigkeitsstrecke mit dem Zug AVE ausgebaut werden. Bedeutsamer ist die Dynamisierung des Handels: Portugal wickelt derzeit 25% seiner Exporte und 30% seiner Importe mit dem Nachbarland ab. Da die Arbeitskosten in Portugal halb so hoch sind wie in Spanien, erwartet sich das Land in der direkten Konkurrenz Vorteile bei der Ansiedlung von Betrieben, die in ihrem Heimatland billige Zulieferung schätzen. Spanien als größter Investor in Portugal (1992–2002 6,4 Mrd. Euro) könnte insofern für den kleineren Partner eine wichtige Funktion für Produktivitätsfortschritte übernehmen, die die portugiesische Wirtschaft dringend benötigt. Spanien scheint das Tor zu sein, durch das Portugal seine periphere Lage in Europa verlassen könnte.

Politisch eint beide Länder das Interesse an der Fortdauer der Mittelzuflüsse aus den europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds, die sich im Zeitraum 2000 bis 2006 für Portugal auf 22,8 Mio. und für Spanien auf 56,3 Mio. Euro belaufen. Bei den Verhandlungen des europäischen Finanzrahmens 2007–2013 wollen beide Länder »Arm in Arm« auftreten.

Anknüpfungspunkte für die deutsche Europapolitik

Seit den Regierungswechseln in Madrid haben sich sowohl das Verhältnis Spaniens zum deutsch-französischen Tandem wie auch seine bilateralen Beziehungen zu

Deutschland deutlich verbessert. Die Wahlen in Portugal werden aller Voraussicht nach einen ähnlichen Effekt haben. Mittelfristig scheint daher eine verstärkte Kooperation mit beiden Staaten in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie in der Justiz- und Innenpolitik vielversprechend zu sein. Gleichzeitig droht jedoch ein erneutes Aufflammen des Konflikts über die Verteilung der Finanzmittel im Rahmen der Agenda 2007.

Europäische Außen- und Sicherheitspolitik

Außenpolitisch könnten die traditionellen spanisch-portugiesischen Einflußregionen am Mittelmeer und in Lateinamerika wieder mehr in den Mittelpunkt europäischer Kooperationspolitik rücken. Allein aus wirtschaftlichem Interesse dürfte Lissabon und Madrid daran gelegen sein, ihre handelspolitischen Beziehungen mit Lateinamerika zu verbessern und dies im Konzert der EU institutionell wie rechtlich belastbar einzubetten.

Die enge Verbindung zwischen spanisch-portugiesischen und europäischen Interessen ist in der Mittelmeerregion besonders augenfällig. Da die außen- und sicherheitspolitischen Anliegen in der Region von Portugal und Spanien nicht allein geschultert werden können, sondern nur auf europäischer Ebene zu lösen sind, wäre die Neuausrichtung der spanisch-portugiesischen Außenpolitik auch als neuer Impuls für die europäische Außenpolitik und diesbezügliche deutsche Initiativen aufzunehmen.

Seitdem klar ist, daß marokkanische Staatsangehörige in die Planung und Durchführung der Terroranschläge vom 11. März 2004 involviert waren, haben die Beziehungen in der Mittelmeerregion an Brisanz gewonnen. Die Bewältigung der gegenwärtig vordringlichen Herausforderungen dort – die Eindämmung der illegalen Immigration und der Kampf gegen den Terrorismus – ist im Interesse Deutschlands. Und auch die wirtschaftlichen und energiepolitischen Interessen der beiden

südlichen EU-Mitglieder stehen nicht im Widerspruch zu denen Deutschlands. Eine Lösung dieser komplexen Probleme kann nicht auf bilateraler Ebene erreicht werden, sondern nur im Rahmen einer europäischen Politik zur Gestaltung der Mittelmeerregion. Für die deutschen Akteure der Außen- und Europapolitik ist hierbei auch von Bedeutung, daß es in dieser Region darum gehen wird, französische, spanische und portugiesische Einzelinteressen auszugleichen. Deutschland könnte daher die Rolle eines Vermittlers einnehmen, der Vertrauen bei allen drei Partnern genießt.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
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

Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Mit dem Haager Programm einigten sich die Innen- und Justizminister der EU auf eine neue langfristige Politikagenda. Schwerpunkte sind der Kampf gegen den Terrorismus, die Einwanderungspolitik und die Integration von Einwanderern in die Gesellschaften der Union.

Vor allem Spanien wird bei der Ausgestaltung des Haager Programms eine Führungsrolle spielen. Circa 20% aller illegalen Flüchtlinge erreichen die EU über Spanien. Eine gemeinsame europäische Immigrationspolitik einschließlich der Kontrolle der gemeinsamen Außengrenzen sind daher »natürliche« Prioritäten der spanischen und portugiesischen Europapolitik.

In einem noch relativ jungen und sich schnell entwickelnden Politikfeld wie dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts spielen bilaterale Zusammenarbeit und Initiativen eine wichtige Rolle. Eine intensive justiz- und innenpolitische Kooperation der Gruppe der größten EU-Mitglieder – Deutschland, Frankreich, Spanien, Großbritannien und Italien (sog. G-5) – wäre imstande, Kompromißlösungen auf europäischer Ebene vorzubereiten. Das Führungspotential der G-5 wird jedoch durch divergente Interessen deutlich gemindert. Zuletzt scheiterte Deutschland mit dem ursprünglich britischen Vorschlag, Anlauf- lager für Zuwanderer in Nordafrika einzu-

richten, am Veto Frankreichs und Spaniens. Im Vorfeld weiterer G5-Initiativen sollte Deutschland daher künftig die Möglichkeit informeller bi- und trilateraler Initiativen nutzen, um die Realisierbarkeit eigener Vorstöße auszuloten. Anzuknüpfen wäre hierbei an die Kooperation zwischen Berlin, Madrid und Paris zur elektronischen Vernetzung der Strafreger.

Für Deutschland bieten die neuen Regierungen Spaniens und Portugals die Chance, zwei traditionell wichtige europapolitische Partner zurückzugewinnen, um die Führungskrise des deutsch-französischen Tandems zu mildern. Außenpolitisch kann nicht nur Deutschland, sondern die EU als Ganzes durch eine Stärkung der Rolle Portugals und Spaniens erheblich an Glaubwürdigkeit und Eigenständigkeit gewinnen. Dies gilt besonders für die europäische Politik gegenüber Lateinamerika und die in Vergessenheit geratene Süddimension der EU-Außenpolitik. Der zehnte Geburtstag des Barcelona-Prozesses Mitte 2005 kann Anlaß zu einer Wiederbelebung des euro-mediterranen Dialogs werden. Dies ist um so wichtiger, als ohne einen funktionierenden euro-mediterranen Dialog kaum mit einer nachhaltigen Realisierung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu rechnen ist. Eine Anbindung Spaniens und Portugals an das deutsch-französische Tandem könnte nicht nur den Verlust an Gestaltungskraft des Tandems in der erweiterten Union kompensieren, sondern auch einen wichtigen Impuls für die Steuerungsfähigkeit der erweiterten Union leisten.