

Antje Helmerich \*

## Die Außenpolitik Spaniens: Vom Konsens zum Bruch – und wieder zurück

Spanien hat gewählt – unter dem Eindruck von etwa 200 Toten und 1500 Verletzten, die die Anschläge vom 11. März 2004 in Madrid gefordert haben.

Noch eine Woche vor dem Urnengang schien dessen Ausgang klar. Spekuliert wurde allenfalls darüber, ob es Mariano Rajoy, dem Nachfolger des scheidenden Ministerpräsidenten José María Aznar vom *Partido Popular* (Volkspartei, PP), gelingen würde, die absolute Mehrheit zu erzielen. Doch die verheerenden Anschläge haben das politische Szenario in Spanien völlig auf den Kopf gestellt: Der überraschende Wahlsieger vom 14. März heißt José Luis Rodríguez Zapatero vom *Partido Socialista Obrero Español* (Spanische Sozialistische Arbeiterpartei, PSOE), der 42,64% der Stimmen errang (2000: 34,16 %) gegenüber 37,64% des PP (2000: 44,52%).

Erzürnt waren viele Spanier vor allem über die Informationspolitik der bisherigen Regierung, die allzu früh ausschließlich von der Täterschaft der baskischen Separatistenorganisation ETA (*Euzkadi Ta Askatasuna*, Baskenland und Freiheit) sprach. Auch dann noch, als die Ermittlungsergebnisse längst in eine ganz andere Richtung deuteten, ging Innenminister Angel Acebes mit diesen neuen Erkenntnissen nur sehr zögerlich an die Öffentlichkeit. So glaubten viele Spanier bald nicht mehr an eine ehrliche und konsequente Aufklärung der Verbrechen; von Verschleierung, Betrug und Lügen war die Rede sowie von der „Arroganz der Macht“, die die Aznar-Regierung an den Tag legte.

Daneben ging es bei den Wahlen vom 14. März 2004 jedoch auch um die außenpolitische Positionierung Spaniens. Je stärker sich in den Stunden und Tagen nach den Anschlägen von Madrid die Anzeichen verdichteten, dass nicht baskische Separatisten, sondern Islamisten für die Anschläge verantwortlich waren, desto lauter wurden in der Bevölkerung die Rufe nach einer Abrechnung mit der Außenpolitik von Aznar. Schließlich waren es der von der PP-Regierung gegen den Willen der Bevölkerung und den Protest der

damaligen sozialistischen Opposition durchgesetzte Schulterschluss mit den USA sowie die Beteiligung am Irakkrieg, die Spanien zur Zielscheibe islamistischer Terroristen gemacht haben. Hätte sich hingegen die Täterschaft der ETA zweifelsfrei herausgestellt, dann hätte der Wahlsieger vermutlich Mariano Rajoy geheißen, galt doch die Volkspartei als entschiedene und durchaus erfolgreiche Kämpferin gegen den baskischen Terrorismus.

Innen- und vor allem außenpolitisch steht der künftige Ministerpräsident Zapatero für einen neuen Kurs. „Spanien hat große Lust auf einen Politikwechsel“, äußerte er noch am Abend des Wahlsieges. Damit meinte er nicht zuletzt auch die Außenpolitik, denn gerade in diesem Politikfeld war es unter Aznar zu tiefen Gegensätzen zwischen der Regierung einerseits und der großen Mehrheit der Spanier sowie der Opposition andererseits gekommen. Schon lange vor den Wahlen von 2004 lagen die Positionen der großen Parteien sowohl in Bezug auf die Beziehungen zu den USA als auch hinsichtlich der Europapolitik weit auseinander, die Anschläge vom 11. März in Madrid haben diese Differenzen nur noch dramatisch verdeutlicht.

Was beinhaltet der von den Sozialisten vehement abgelehnte außenpolitische Kurs des PP und inwiefern bedeutete er einen „Bruch“ mit den außenpolitischen Traditionen des demokratischen Spaniens? Worauf gründet der seit 1996 eskalierende Streit um die außenpolitische Orientierung des Landes, in welchen Bereichen überwiegt der Konsens, wo bestehen grundlegende Differenzen? Und was will der künftige spanische Ministerpräsident anders machen? Wird es eine Rückkehr zur Politik des früheren sozialistischen Regierungschefs Felipe González geben?

---

\* Ludwig-Maximilians-Universität München, Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft.

## Der Wahlkampf und die Außenpolitik<sup>1</sup>

Bereits die ersten Hochrechnungen am Abend des 14. März 2004 kündigten den überraschenden Wahlsieg der Sozialisten an. Zapatero, der künftige spanische Ministerpräsident, hatte das Amt des Generalsekretärs des PSOE im Juli 2000 übernommen, nur knapp vier Monate nach der verheerenden Wahlniederlage der Sozialisten im März desselben Jahres. Zuvor weitgehend unbekannt, gelang es ihm spätestens seit Mitte des Jahres 2002, die Partei aus ihrer langjährigen Krise zu führen und sich als zunehmend ernster Gegner für Aznar und dessen im Alleingang designierten Nachfolger Rajoy zu profilieren.

Der PP startete spät in den Wahlkampf. Lange erfuhr die Öffentlichkeit wenig über die konkreten Ziele der Konservativen, die sich auf das vier Jahre zuvor so erfolgreich vertretene Motto „España va bien“ („Spanien geht es gut“) zu verlassen schienen. In ihrem Wahlprogramm mit dem Titel „Avanzamos juntos“ („Gemeinsam vorangehen“) heißt es in Bezug auf die Außenpolitik lediglich, Spanien werde auch in Zukunft eine aktive Rolle spielen und weltweit zu Demokratie und Fortschritt beitragen. Auch Rajoy blieb bis zu den Wahlen das „große Enigma“, die von den Sozialisten vehement geforderten Fernsehduelle der beiden Spitzenkandidaten lehnte der PP aus Furcht vor der rhetorischen Überlegenheit Zapateros strikt ab. Dass er ganz auf Loyalität und Kontinuität setzte, betonte Rajoy bereits kurz nach seiner Ernennung: er werde sich „nicht verbiegen und Differenzen gegenüber Aznar suchen, wo es keine gibt“ (El País, 3.09.03). Auch in der Außenpolitik, so machte Rajoy in einer Rede Ende November 2003 unmissverständlich klar, werde er keine neuen Wege gehen.

Demgegenüber präsentierten sich die Sozialisten bereits weit vor dem Beginn des in Spanien gesetzlich auf 16 Tage festgelegten Wahlkampfes unter den Leitsätzen „Preparados para gobernar“ („Bereit, zu regieren“) und „Merecemos una España mejor“ („Wir verdienen ein besseres Spanien“) aktiv und kämpferisch. Ihr im Januar 2004 vorgestelltes Wahlprogramm enthält ausführliche außenpolitische Reflexionen. Spanien müsse, so heißt es dort, die Prämissen seiner Außenpolitik neu definieren: Nach wie vor sei Europa der Mittelpunkt außenpolitischen Handelns, ein sozialistisches Spanien werde „Seite an Seite mit den Großen ein bürgernahes, föderales Europa“ konstruieren. Auch müsse die unter Aznar brachliegende Mittelmeer- und

Lateinamerika-Politik wieder gestärkt werden, während das Verhältnis zu den Vereinigten Staaten ausgeglichen und gleichberechtigt sein solle. Ähnlich hatte sich Zapatero bereits auf der letzten außenpolitischen Konferenz des PSOE am 22. November 2003 geäußert, als er die sozialistische Außenpolitik in zwei Worte fasste: „Europa y paz“ („Europa und Frieden“). Demgegenüber sei die PP-Außenpolitik gekennzeichnet durch „Unterwerfung und Militarisierung“ (El País, 23.11.03). Auf der Klausurtagung des Föderalen Komitees des PSOE am 18. Januar 2004 betonte Zapatero, unter ihm werde „Spanien (...) aufgrund seiner kulturellen Kraft, seiner progressiven Werte und seiner solidarischen Vision weltweit von Bedeutung sein“, nicht aufgrund seines „kriegerischen Engagements“. Zudem forderte er die rasche Verabschiedung der Europäischen Verfassung (El País, 19.01.04). Aznar habe – so Zapatero weiter – das außenpolitische Erbe von González zerstört und merke nicht, dass sein außenpolitisches Modell längst in eine „Sackgasse“ geraten sei.

## Die Herausbildung außenpolitischer Traditionen (1975-1996)

### Die spanische Außenpolitik in der *Transición* (1975-82)

Mit dem Tod des langjährigen spanischen Diktators Francisco Franco am 20. November 1975 begann in Spanien der Systemwechsel vom Autoritarismus zur Demokratie. Von Beginn an wurde die Wechselwirkung zwischen dem Systemübergang im Inneren und den ersten außenpolitischen Stehversuchen des „neuen“ Spaniens deutlich. Einerseits erschwerten die besonderen Schwierigkeiten und Herausforderungen des Übergangsprozesses die zögerlichen Anfänge der Außenpolitik, andererseits hing der Erfolg der „inneren“ Demokratisierung nicht zuletzt auch von der Haltung des Auslandes ab (del Arenal 1992: 389). Insgesamt bedeutete der Systemwechsel keinen völligen Bruch mit dem Franco-Regime, auch in der Außenpolitik war keine „Stunde Null“ zu erwarten (Powell 2000: 420). Während das außenpolitische Engagement des autoritären Franquismus darauf abgezielt hatte, das Regime durch zumindest minimale äußere Anerkennung zu stärken (Viñas 1993: 213), galt es in der *Transición* vor allem, die Rückendeckung des Auslandes für den Demokratisierungsprozess zu sichern (Powell 1994: 8).

Die Berufung von Adolfo Suárez zum Ministerpräsidenten im Juli 1976 markierte den Beginn ernsthafter Reformen in der Innen- und Außenpolitik (Viñas 1993: 220) und doch gelang es auch ihm nicht, eine außen-

<sup>1</sup> Die Betrachtungen beschränken sich maßgeblich auf PP und PSOE, die Positionen der dritten gesamtstaatlichen Partei Izquierda Unida (Vereinigte Linke, IU) sowie der Regionalisten werden allenfalls am Rande beleuchtet.

politische Vision „aus einem Guss“ zu konzipieren (del Arenal 1992: 397f). Vielmehr verfolgte seine Zentrums-Regierung nur die unumstrittenen außenpolitischen Ziele konsequent, nicht zuletzt weil Suárez fürchtete, den der spanischen *Transición* zugrunde liegenden Konsens der Parteien durch „außenpolitische Wagnisse“ zu gefährden (Niehus 1991: 230).

Völlige Einigkeit herrschte bei allen spanischen Parteien über die enorme Bedeutung der europäischen Integration. Europa galt in dieser Zeit als „Symbol der politischen und ökonomischen Prosperität“ und als „Abenteuer, dem man nach langen Jahren der Sehnsucht nicht fernbleiben könne“ (Bassols 2000: 464). Suárez begriff rasch, dass Demokratisierung und Europäisierung unmittelbar zusammenhingen und dass die Konsolidierung des demokratischen Spaniens erst nach der Rückkehr nach Europa abgeschlossen sein würde. Die Europäische Gemeinschaft betrachtete ihrerseits die Politik von Suárez mit Wohlwollen, vor allem die Ankündigung der ersten freien Wahlen im Juni 1977 wurde als Beweis für die Ernsthaftigkeit des spanischen Reformwillens bewertet (Rubio García 1994: 209). Im Sommer 1977 beantragte Spanien offiziell die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EG; dass diese dennoch erst im Februar 1979 begannen, lag vor allem an den Vorbehalten Frankreichs gegenüber der Eingliederung des spanischen Agrarsektors in die EG.

Demgegenüber deutete sich in der NATO-Frage zum ersten Mal seit Francos Tod ein Bruch des außenpolitischen Konsenses an. Insbesondere die Linksopposition lehnte eine Mitgliedschaft entschieden ab, während es die Regierung Suárez stets vermied, sich eindeutig festzulegen (Mesa 1992: 152f). Erst Suárez' eindeutig pro-atlantisch eingestellter Nachfolger im Amt des Ministerpräsidenten, Leopoldo Calvo Sotelo, setzte den NATO-Beitritt im Frühsommer 1982 gegen den Widerstand großer Teile der Eliten wie der Bevölkerung durch (Armero 1989: 147). In der Folge entbrannte eine heftige innenpolitische Debatte über die Ausrichtung der spanischen Außen- und vor allem Sicherheitspolitik, in der sich insbesondere der PSOE zu Wort meldete und für den Fall eines Sieges bei den Wahlen im Herbst 1982 ein Referendum ankündigte, um Spanien wieder aus der NATO herauszuführen (Rupérez 1986: 181f).

### Die spanische Außenpolitik unter der Herrschaft des PSOE (1982-1996)

Der Wahlsieg des PSOE unter Felipe González am 28. Oktober 1982 markierte einen Wendepunkt sowohl in der innen- als auch in der außenpolitischen Entwick-

lung Spaniens (Armero 1989: 152). Wie schon unter Suárez und Calvo Sotelo war auch die PSOE-Außenpolitik stark durch die Interessenschwerpunkte, die Wertprägungen und den politischen Stil des Ministerpräsidenten auf dem „internationalen Parkett“ bestimmt.<sup>2</sup> 1982 strebte der PSOE vor allem nach der demokratischen Konsolidierung sowie der ökonomischen Modernisierung des Landes; beides schien nur bei günstigen externen Bedingungen und im Falle der Eingliederung in den „Block demokratischer Staaten“ möglich (Linz/Stepan 1996: 11ff). Bereits in seiner Regierungserklärung vom 30. November 1982 sprach González von der Forcierung der EG-Integration, der Verbesserung der nachbarschaftlichen Kontakte sowie der Stärkung der Außenbeziehungen als den außenpolitischen Hauptzielen seiner Regierung (del Arenal/ Aldecoa 1986: 243).

Die fast vierzehnjährige Regierungszeit der Sozialisten lässt sich unter außen- und europapolitischen Gesichtspunkten in zwei Etappen unterteilen: In der ersten Phase, die mit dem Wahlsieg 1982 begann und 1986 mit dem Beitritt zur EG sowie der Klärung der NATO-Mitgliedschaft durch ein Referendum endete, ging es um die Konzipierung der außenpolitischen Prämissen, in der zweiten – von 1986 bis 1996 – stand die Implementierung der Außenpolitik im Vordergrund. Erst ab Mitte der 90er Jahre sah sich die sozialistische Regierung verstärkter Kritik der Opposition gegenüber, zuvor hatten die konservativen Parteien vor allem die grundlegenden europapolitischen Prämissen mitgetragen.

Insbesondere an der NATO-Frage zeigte sich bald, dass der PSOE in nur kurzer Zeit zu einer realistischen, pragmatischen Regierungspartei geworden war: Sobald die Partei die Regierungsverantwortung übernommen hatte, wurde die Forderung nach Wiederaustritt aus der NATO fallen gelassen (Marquina 1994: 371). Im Herbst 1984 präsentierte der Regierungschef einen „Dekalog über Sicherheit, Frieden und Verteidigung“, der dazu dienen sollte, die eigene Partei, das Parlament – in dem der PSOE zu dieser Zeit die absolute Mehrheit innehatte – und die Öffentlichkeit von der NATO-Mitgliedschaft zu überzeugen. Allerdings lehnte González die Einbindung in die Militärstruktur ab, forderte eine Reduzierung der in Spanien stationierten US-Streitkräfte (del Arenal/Aldecoa 1986: 246-250) und hielt auch weiterhin an dem im Wahlkampf 1982

2 Auch die Außenminister spielten eine wichtige Rolle: Erster sozialistischer Außenminister war der Intellektuelle Fernando Morán. Ersetzt wurde er 1985 durch Francisco Fernández Ordóñez. Diesem folgte 1992 Javier Solana, nach dessen Ernennung zum NATO-Generalsekretär wurde Ende 1995 Carlos Westendorp Außenminister.

versprochenen Referendum fest. 1986 war nach Ansicht der Regierung der richtige Moment dafür gekommen: die Legislaturperiode ging auf ihr Ende zu, der Ministerpräsident befand sich auf dem Höhepunkt seiner Popularität, und am 1. Januar 1986 war Spanien der EG beigetreten, was dem PSOE als Argument für die Bedeutung der Zugehörigkeit zum Westen diente (Powell 2000: 494). Dass die Strategie des PSOE am 12. März 1986 trotz einer nach wie vor mehrheitlich NATO-kritischen Stimmung in der Bevölkerung aufging, lag vermutlich vor allem daran, dass das Referendum den Charakter einer Volksbefragung über die sozialistische Regierung und den ungemein beliebten Regierungschef annahm, zumal González bei einer Niederlage sein Amt zur Verfügung stellte. Letztlich stimmten 52 % für und 39 % der Spanier gegen den Verbleib in der NATO (Barrera 2002: 196).<sup>3</sup>

In der Frage der Anbindung an Europa herrschte hingegen auch nach 1982 Übereinstimmung unter den Parteien. Die Sozialisten sahen im EG-Beitritt insbesondere eine „Modernisierungschance“, González sprach von Europa als dem „größten Ideal“ für die spanische Politik (Powell 2001 a: 357). Als der PSOE die Regierungsgeschäfte übernahm, befanden sich die Beitrittsverhandlungen in einer schwierigen Phase, schon bald gelang es jedoch, die Gespräche zu beschleunigen. Gleichzeitig bemühte sich González um den Aufbau enger bilateraler Beziehungen zu Frankreich und vor allem zu Deutschland. Im Juni 1984 wurde schließlich in Fontainebleau der Beitritt Spaniens und Portugals zur Europäischen Gemeinschaft für den 1. Januar 1986 festgelegt; im März 1985 gelang es, auch in den besonders umstrittenen Themen Landwirtschaft und Fischerei die Verhandlungen erfolgreich abzuschließen, und am 12. Juni 1985 unterzeichneten beide Staaten die offiziellen Beitrittsurkunden (Powell 2000: 444).

Mit der EG-Integration und dem positiven Ausgang des NATO-Referendums fand zehn Jahre nach Beginn der spanischen *Transición* die Suche Spaniens nach einem „Platz in der Welt“ ihren Abschluss. Von nun an musste es in erster Linie darum gehen, sich in den neuen Strukturen zu behaupten und die Partner von der Ernsthaftigkeit und Verlässlichkeit der spanischen Außenpolitik zu überzeugen.

Auch nach 1986 galt die von allen spanischen Parteien getragene europäische Integration als wichtigste Aufgabe (Barbé 1997: 169). Eindrucksvoll nutzte die sozialistische Regierung die erste spanische EG-Ratspräsidentschaft 1989, um zu zeigen „that Spain had

become a reliable partner with the necessary skills to conduct European affairs in a satisfactory way“ (Grannell 2001: 66). Bis Ende der 80er Jahre erlebte Spanien die „golden years (...) of the membership“ (Powell 2001 b). Erst zu Beginn der 90er Jahre zeichnete sich eine gewisse Ernüchterung sowohl bei den Eliten als auch in der Bevölkerung ab, und das Auftreten der spanischen Regierung innerhalb der EG wurde pragmatischer (Barbé 1997: 171). Eine Veränderung der europapolitischen Grundüberzeugungen bedeutete das zunehmend selbstbewusste Eintreten für die spanischen Interessen allerdings nicht: González verfolgte bis zum Ende seiner langen Amtszeit eine ausgesprochen integrationsfreundliche Politik, sein europapolitisches Projekt war eindeutig föderalistisch, einen Widerspruch zwischen nationalen und europäischen Interessen verneinte er stets und warnte stattdessen vor Renationalisierungstendenzen (Closa 2001: 16). Entscheidend für die erfolgreiche Europapolitik des PSOE war nicht zuletzt auch das Charisma von Felipe González, der sich gut auf der „europäischen Bühne“ zurecht fand und die Staats- und Regierungschefs der meisten Partnerstaaten rasch für sich einnahm. Wie schon vor dem Beitritt Spaniens pflegte der Regierungschef auch nach 1986 ein enges Verhältnis zu Frankreich und vor allem zu Deutschland (Morata/Fernández 2003: 176). 1991 griffen die EG-Partner González' Vorschlag einer Unionsbürgerschaft auf (Gil Ibañez 1992: 103). Den Maastrichter Vertrag, den das spanische Parlament am 29. Oktober 1992 mit großer Mehrheit billigte, unterstützten trotz erheblicher Differenzen in einzelnen Themenbereichen neben dem PSOE auch die Konservativen.

Ab dem 1. Juli 1995 hatte Spanien zum zweiten Mal die EU-Präsidentschaft inne. Die Regierung bemühte sich insbesondere um die Dynamisierung des Annäherungsprozesses an die Mittelmeer-Länder (Grannell 2001: 66; Gibbons 1999: 155f), allerdings stand González aufgrund einer Reihe von Skandalen unter starkem innenpolitischen Druck. So bot die Präsidentschaft dem politisch angeschlagenen Regierungschef zwar die Möglichkeit, sein unbestrittenes europäisches Profil und sein nach wie vor hohes Ansehen unter den europäischen Partnern zur Verbesserung seiner Position im eigenen Land zu nutzen, letztlich gelang dies jedoch nur im Ansatz.

### Die Wende in der Außen- und Europapolitik unter José María Aznar (1996-2004)

Der knappe Wahlsieg von José María Aznar am 3. März 1996 war weniger ein Ergebnis des überzeugenden

3 Die oppositionelle Alianza Popular (Volksallianz, AP, die Vorgängerin des heutigen PP) plädierte ungeachtet ihrer NATO-freundlichen Einstellung aus taktischen Gründen für die Erhaltung, um der Regierung zu schaden; Portero 2000: 495.

den Alternativprogramms des PP als vielmehr ein deutliches Zeichen dafür, dass die Mehrheit der Spanier nach 14 Jahren PSOE-Regierung einen politischen Wechsel wünschte (Barrera 2002: 247). Skepsis herrschte zunächst vor allem im Ausland, denn Aznar hatte vor seinem Wahlsieg kaum je über seine außenpolitischen Vorstellungen gesprochen. Auch im PP-Wahlprogramm von 1996 hieß es in Bezug auf die Außenpolitik nur, Spanien werde seine internationalen Verpflichtungen erfüllen (Grasa 1997; ähnlich auch Aznar 1996). In seiner Regierungserklärung vom Mai 1996 machte Aznar deutlich, Außenpolitik sei „Staatssache“, die langfristiger, sorgfältiger Planung bedürfe. Außerdem forderte er den PSOE auf, die wichtigen außenpolitischen Entscheidungen der Zukunft mitzutragen. Als Schwerpunkte seiner Außenpolitik nannte der neue Ministerpräsident die Erschaffung einer sicheren internationalen Ordnung, den Aufbau einer nationalen Verteidigung, die ökonomische Modernisierung Spaniens durch internationale Kooperation, die internationale Stärkung der spanischen Kultur sowie den Schutz der Spanier im Ausland.<sup>4</sup>

Auch wenn Aznar wie schon González die enorme Bedeutung der europäischen Integration betonte, zeigten sich schon bald erhebliche Differenzen zu seinem Vorgänger: so war Aznars Stil von Beginn an ungemein selbstbewusst, stark auf die nationalen Interessen fokussiert und weniger „dankbar“ als der von González (Zorn 2003). Charakteristisch für den neuen Kurs war zudem die fehlende Dialogbereitschaft der PP-Regierung, die sich insbesondere in der zweiten Amtszeit Aznars offenbarte. Des Weiteren unterschied sich auch das Europa-Modell des PP deutlich von dem der Sozialisten, für die die europäische Zugehörigkeit ein „Symbol der Befreiung“ nach einer „traumatischen Vergangenheit“ darstellte (Torreblanca 2001: 498f). Die meisten führenden PP-Politiker hatten im Gegensatz zu González und der damaligen PSOE-Spitze nicht aktiv am Systemwechsel teilgenommen, sondern erfuhren ihre politische Sozialisation erst zu einem Zeitpunkt, als Spanien bereits international fest eingebunden war. Somit sahen sie in Europa nicht so sehr die Garantie einer unumkehrbaren Demokratisierung als vielmehr eine Möglichkeit, Spanien wirtschaftlich zu stärken (Powell 2001 b). Das Europa-„Projekt“ der Volkspartei kann als zentristisch, konservativ, nationalistisch, utilitaristisch und in erster Linie auf ökonomische Vorteile ausgerichtet definiert werden (Torreblanca 2001: 499).

Im Gegensatz zum PSOE betonte der PP insbesondere die Bedeutung der einzelnen Nationalstaaten innerhalb einer intergouvernemental gestalteten Europäischen Union (Sánchez Mateos 1999). Das von González vertretene föderalistische Europa-Modell lehnte Aznar hingegen vehement ab: „Europa war nie eine Föderation und wird niemals eine sein“ (El País, 18.10.02).

Die zentrale Herausforderung und zugleich der größte europapolitische Erfolg in den ersten Amtsjahren von Aznar war die Erfüllung der Konvergenzkriterien, die zur Teilnahme an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion sowie der gemeinsamen europäischen Währung berechtigte (Rodrigo 1998) und Aznar im Inland wie im Ausland Respekt einbrachte. Unterstützt wurde die PP-Regierung in ihrem stark wirtschaftspolitisch ausgerichteten Kurs insbesondere von den meisten spanischen Unternehmern sowie von dem sich seit Mitte der 90er Jahre herausbildenden, zunehmend wohlhabenden Mittelstand.

Bald wurde allerdings auch deutlich, dass der spanische Regierungschef nicht davor zurückschreckte, die Blockade wichtiger EU-Entwicklungen anzudrohen, um seine eigenen Interessen durchzusetzen. Auf dem Gipfel von Amsterdam im Juni 1997 beispielsweise war Aznar unter keinen Umständen bereit, im Zuge der anstehenden institutionellen Reform ohne Kompensation auf einen der beiden spanischen Kommissare zu verzichten und drohte damit, das gesamte Treffen zum Scheitern zu bringen (Rodrigo 1998). Auf dem Berliner Sondergipfel im März 1999 gelang es dem spanischen Ministerpräsidenten, der wegen seines Verhandlungsstils gerne als „Mr. Thatcher“ bezeichnet wurde (Hausmann 2003), Spanien 52 von insgesamt 213 Milliarden Euro an Zuschüssen zur Verbesserung der regionalen Infrastruktur für den Zeitraum zwischen 2000 und 2006 zu sichern (Powell 2001 b). Während der PSOE daraufhin vor den hohen Kosten des Streits mit den europäischen Partnern warnte, bewertete Aznar den Sondergipfel als persönlichen Erfolg und sprach selbstzufrieden von seiner „gesunden materialistischen Illusion“ (Buster 2001). Hinsichtlich der EU-Osterweiterung nahm Spanien eine zwiespältige Haltung ein. Einerseits betonte der Regierungschef, er sei für die Aufnahme neuer Staaten. Andererseits machte er jedoch deutlich, die Erweiterung dürfe auf keinen Fall den bisherigen Mitgliedern schaden. Im Mai 2001 blockierte Spanien die Einigung der EU-Staaten in Bezug auf die Übergangsfristen für osteuropäische Arbeitnehmer und verlangte zunächst die Garantie weiterer Finanzhilfen für Spanien auch für die Zeit nach der Erweiterung (FAZ, 15.04.01).

Unter der PP-Regierung veränderte sich auch der Umgang mit den europäischen Partnern. Anders als

4 Neben Aznar selbst spielten auch seine Außenminister eine wichtige Rolle: von 1996 bis 2000 hatte Abel Matutes das Amt inne, ihm folgte ab 2000 Josep Piqué, im Zuge größerer Kabinettsveränderungen wurde er Mitte 2002 durch Ana Palacio ersetzt.

González setzte Aznar nicht mehr auf die „Achse Berlin-Paris“, sondern favorisierte „ad-hoc-Bündnisse je nach Interessenlage“ (Closa 2001: 25). Darüber hinaus wurde seit 1996 Aznars Sympathie für Großbritannien deutlich, ungeachtet dessen, dass bis heute die Gibraltar-Frage zwischen beiden Staaten ungelöst ist. Am 10. April 1999 unterzeichnete er zusammen mit Tony Blair ein Dokument, in dem ein neues „soziales Modell“ für Europa gefordert wurde (Sahagún 2000), im Februar 2003 präsentierten beide Regierungschefs einen gemeinsamen Vorschlag über die Zukunft Europas als Gegenmodell zu den Ideen Deutschland und Frankreichs. Demgegenüber verschlechterten sich die Beziehungen zu Frankreich - trotz der erfolgreichen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der ETA - und vor allem zu Deutschland (vgl. Pressekonferenz von Aznar und Schröder in Segovia am 16.09.00; [www.info-spanischebotschaft.de/doku/r1.htm](http://www.info-spanischebotschaft.de/doku/r1.htm); abgerufen am 22.01.04).

Eine Herausforderung für die Regierung war die spanische EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2002. Sie war bewusst unter das alte Motto aus der González-Ära, „Más Europa“, („Mehr Europa“) gestellt worden, um das durch zahlreiche Alleingänge geschädigte Image Aznars im EU-Ausland zu verbessern. Der Regierungschef versprach bereits am 10. Dezember 2001, „Spanien (werde) während seiner Präsidentschaft in der EU seine Rolle als entschlossener Befürworter von Projekten und Initiativen zur Förderung der Integration fortsetzen“ (El País, 11.12.01). Und doch drängte der Ministerpräsident in diesem halben Jahr den europäischen Partnern weitgehend die Themen auf, die Spaniens eigenen Interessen entsprachen, insbesondere die Bekämpfung des Terrorismus (Martínez Sierra 2002: 36ff).

Auf dem Reformgipfel von Nizza im Dezember 2000 hatte Aznar nach erneut hartnäckigen Verhandlungen eine überaus günstige Stimmenverteilung für Spanien im künftigen Rat erreicht. Dementsprechend kritisch begleitete die spanische Regierung die Arbeit des im März 2002 einberufenen „Konventes zur Zukunft der Europäischen Union“, vor allem nachdem dessen Vorsitzender Giscard d'Estaing öffentlich gefordert hatte, die ungerechten Ergebnisse von Nizza zu korrigieren. Ansonsten beteiligte sich die spanische Regierung kaum am Reformprozess (Powell 2001 b): Während sich der PSOE bereits 2001 in einem Grundsatzpapier nachdrücklich für eine Europäische Verfassung ausgesprochen hatte (Frank/Wittelsbürger 2002: 32), äußerte der PP wiederholt Zweifel am Sinn eines solchen Dokumentes. Auch das vielfach bemängelte Demokratiedefizit in der EU war für Aznar kein Thema. Spaniens erbitterter Widerstand gegen die Ergebnisse des Kon-

ventes in Bezug auf die Stimmen-Neuverteilung konnte weder auf dem Gipfel von Rom im Oktober 2003 noch auf dem von Brüssel am 12. und 13. Dezember 2003 entkräftet werden. Aznar beharrte auf der Einhaltung der Absprachen von Nizza, dies sei er „Spanien schuldig“. Die starre Haltung der Ministerpräsidenten aus Spanien und Polen, die den Brüsseler Gipfel letztlich zum Scheitern brachte, wurde nicht nur in der EU, sondern auch in Spanien stark kritisiert. So merkte El País an, das internationale Gewicht eines Staates habe nichts zu tun mit dessen Blockadefähigkeit, sondern mit dem „Willen, Allianzen herzustellen und Brücken zu bauen“ (El País, 12.12.03). Der PSOE bezeichnete die Regierung Aznar als „Spaltpilz Europas“ (El País, 18.12.03), Protest kam zudem von Seiten der großen Gewerkschaften sowie zahlreicher Intellektueller.

Auch in den Beziehungen zu den USA kam es unter Aznar, der – anders als sein Vorgänger González – von Beginn an den hohen Stellenwert der transatlantischen Beziehungen betonte, zu einem neuen Kurs. Nur ein knappes halbes Jahr nach dem Amtsantritt von George W. Bush startete dieser am 12. Juni 2001 zur großen Genugtuung der spanischen Regierung seine erste Europareise in Spanien und sicherte dem spanischen Ministerpräsidenten seine volle Unterstützung im Kampf gegen ETA zu. Aznar sprach sich im Gegenzug als erster europäischer Regierungschef für das Nationale Raketenabwehrsystem (NMD) der USA aus (El País, 13.06.01).

Einen Meilenstein in den bilateralen Beziehungen markierten die Terrorangriffe auf New York und Washington vom 11. September 2001. Aznar betonte bereits in seiner ersten Stellungnahme das „außergewöhnlich große Verständnis Spaniens für das Leid der Amerikaner“ und forderte internationale Zusammenarbeit ([www.info-spanischebotschaft.de/doku/r6.htm](http://www.info-spanischebotschaft.de/doku/r6.htm); abgerufen am 22.01.04). Rasch wurde deutlich, dass der Ministerpräsident nicht nur von Anfang an aktiv am Anti-Terrorkampf teilnehmen wollte, sondern darüber hinaus eine direkte Verbindung zwischen den Attentaten in den USA und dem spanischen Terrorismus-Problem herzustellen versuchte, um Bush zu konkreten Hilfszusagen bei der Bekämpfung der ETA zu drängen. Eine solche Zusage erhielt er schließlich im Mai 2003, als die US-Regierung die zu diesem Zeitpunkt in Spanien bereits verbotene radikale Baskenpartei Batasuna auf die Liste terroristischer Vereinigungen setzte. Als weiteren Grund für die bedingungslose Unterstützung der USA nannte Aznar wiederholt auch die hohe Anzahl von „Hispanos“ in den USA, deren Interessenvertreter er sei. Diese Argumente spielten auch während des Irakkrieges im Frühjahr 2003 eine wichtige Rolle. Dieser Krieg offenbarte den festen Willen der Regie-

rung, sogar gegen den Widerstand der Opposition und der Bevölkerung am Schulterchluss mit den USA festzuhalten. Zudem wurde das tiefe Zerwürfnis zwischen den Parteien über die außen- und sicherheitspolitische Positionierung deutlicher denn je.

Bereits am 10. September 2002 hatte Aznar vor spanischen Journalisten die Unterstützung Bushs angekündigt, selbst „wenn dies Krieg bedeute“ (El País, 11.09.02). Als er im Dezember 2002 die USA besuchte, festigten beide Politiker ihre Zusammenarbeit und Bush lobte Aznar als einen der „solidesten Führer der Welt“ (El País, 18.12.02). In den Wochen vor dem Beginn des Krieges im Irak spielte die spanische Regierung eine überaus aktive Rolle: so ging der so genannte „Brief der Acht“ vom 30. Januar 2003 zur Unterstützung der amerikanischen Irak-Politik maßgeblich auf die Initiative Aznars zurück. Am 16. März 2003 nahm der spanische Ministerpräsident ungeachtet der aufgebrachten Stimmung im eigenen Land mit Bush, Blair und dem portugiesischen Ministerpräsidenten Durão Barroso an einem Vorbereitungstreffen auf den Azoren teil. Nun sei Aznar – kommentierte El País sarkastisch – endlich „inmitten der großen, globalen Politik angekommen“ (El País, 16.03.03). Zur selben Zeit kam es in Spanien wochenlang zu massiven Protesten der Bevölkerung, der großen Gewerkschaften sowie zahlreicher sozialer Gruppen und Personen des öffentlichen Lebens gegen die spanische Beteiligung am Irakkrieg und gegen die als „Kriegstreiber“ kritisierte Regierung. Auch die Opposition machte mobil: am 5. Februar 2003 sprach Zapatero in der ersten Debatte über den Irak im Parlament von einem „ungerechten, falschen, unproportionierten Krieg“ (El País, 7.03.03). Zudem warf der sozialistische Generalsekretär der Regierung vor, sie handle „entgegen der Verfassungsprinzipien“ und im klaren Widerspruch zur öffentlichen Meinung (El País, 18.03.03). Aznar betonte im Gegenzug, es gebe in einem solchen Fall „keinen Spielraum für Neutralität, für Indifferenz oder Äquidistanz“ (El País, 21.03.03). Außerdem warf er dem PSOE „Opportunismus“ vor, da es ihm nur darum gehe, der erfolgreichen PP-Regierung zu schaden.

Im Vorfeld der Wahlen 2004 wurde erneut heftig über Spaniens Beteiligung am Irakkrieg gestritten. Während sich die Regierung unverändert bemühte, das Vorgehen als „nationales spanisches Interesse“ darzustellen, warf die Opposition ihr vor, in Bezug auf die Existenz von Massenvernichtungswaffen gelogen zu haben. Die in diesem Zusammenhang von den Sozialisten vehement geforderte Untersuchungskommission wurde von der absoluten Mehrheit der PP im Madrider Parlament jedoch abgeschmettert.

## Kontinuität und Wandel in der spanischen Außenpolitik

Die spanische Position im internationalen System ist heute eine gänzlich andere als noch vor dreißig Jahren. Mittlerweile ist Spanien nicht nur ein allgemein anerkanntes Mitglied von EU und NATO,<sup>5</sup> sondern verfügt darüber hinaus anders als noch zu Francos Zeiten über eine aktive, dynamische Außenpolitik. Insgesamt ist die Entwicklung in den letzten fast drei Jahrzehnten sowohl durch Kontinuität als auch durch Wandel gekennzeichnet.

Über die enorme Bedeutung Europas herrschte seit dem Systemwechsel völlige Übereinstimmung unter den Parteien. Weder unter Suárez noch unter González gab es nennenswerte innenpolitische Kritik an der Europapolitik der jeweiligen Regierung. Erst der Amtsantritt von José María Aznar im Jahr 1996 markierte einen „Bruch“ und den Beginn des Streits zwischen den die Parteien in Spanien über den europapolitischen Kurs des Landes: Während sich die Regierung González stets um eine möglichst weit reichende Integration in einer föderativen EU bemüht hatte, galt das Interesse der PP-Regierung maßgeblich den rein materiellen Vorteilen der EU-Mitgliedschaft. Auch das zuweilen rücksichtslose Auftreten Aznars innerhalb europäischer Gremien, das gerade im Zuge der Debatten um die Osterweiterung und die Verabschiedung einer Europäischen Verfassung zu ernsthaften Verstimmungen unter den europäischen Partnern sowie zum Protest der spanischen Opposition führte, unterschied sich deutlich von dem seines Vorgängers. Noch viel tiefer sind die Differenzen, die sich im Verlauf der zwei Amtszeiten von José María Aznar in Bezug auf die transatlantischen Beziehungen herausgebildet haben und die in besonderer Deutlichkeit im Zusammenhang mit dem Irakkrieg im Frühjahr 2003 zutage getreten sind. Heute stehen sich in Spanien somit zwei grundsätzlich verschiedene außenpolitische Modelle gegenüber: das eine sieht seinen Schwerpunkt in der engen Partnerschaft mit den USA zu Lasten der EU-Integration, das andere knüpft an die Politik von Felipe González an, plädiert für eine nüchterne, kritische Haltung zu den Vereinigten Staaten und begreift Europa als eindeutige Priorität.

Mit dem Sieg von José Luis Rodríguez Zapatero beginnt eine neue Phase spanischer Außenpolitik, die die Gewichte in der Welt verschieben und somit erhebliche Auswirkungen sowohl auf Europa als auch auf die Vereinigten Staaten haben wird. Bereits am 15. März 2004 stellte der künftige Regierungschef – noch bevor

5 Der Eintritt in die militärische NATO-Struktur erfolgte 1999.

er sich zu seinen innenpolitischen Zielen äußerte – die Grundlinien seines außenpolitischen Programms vor. Im Einklang mit den im Wahlkampf und auch schon in der Opposition vertretenen Prämissen kündigte er zum einen die „Rückkehr nach Europa“ an: Spanien werde pro-europäischer sein als jemals zuvor, da nur ein „ge-eintes Europa eine Garantie für Fortschritt und Sicherheit“ bedeute (El País, 15.03.04). Im ersten Interview nach seinem Wahlsieg bezeichnete Zapatero Europa als „natürliches Umfeld“ der spanischen Außenpolitik und sprach von der sofortigen Wiederaufnahme der von Aznar zunichte gemachten außenpolitischen Traditionen ([www.cadenaser.com](http://www.cadenaser.com); abgerufen am 15.03.04). Zum anderen machte er deutlich, er werde die spanischen Truppen bis zum 30. Juni 2004 aus dem Irak zurückzuholen. Dieser Krieg sei falsch gewesen, so Zapatero, und die Besetzung sei ebenfalls ein schlimmer Fehler: „Man kann Terrorismus nicht mit Krieg bekämpfen“ (El País, 15.03.04). Erzürnt reagierte der Wahlsieger auf den Vorwurf, mit dem Rückzug der Soldaten komme er den Forderungen der Terroristen nach und trage somit Verantwortung an der Schwächung des demokratischen spanischen Staates. Er sei in erster Linie den Wählern verantwortlich, stellte Zapatero in diesem Zusammenhang klar, er habe schließlich schon vor dem 11. März 2004 für den Fall eines Wahlsieges den Rückzug aus dem Irak angekündigt und werde nun sein Versprechen erfüllen.

Die prompten Reaktionen aus dem Ausland ließen erahnen, wie genau die internationale Gemeinschaft in den Tagen nach der Wahl nach Madrid blickte: während Gerhard Schröder und Jacques Chirac ihre Freude über den spanischen Wahlausgang sowie die Hoffnung auf ein baldiges Ende der EU-Blockade äußerten, forderten die Regierungen der USA und Polens den künftigen Regierungschef Spaniens auf, nicht aus der „Koalition der Willigen“ gegen den internationalen Terrorismus auszuscheren und die spanischen Soldaten im Irak zu belassen.

Schwierige Aufgaben liegen nun vor José Luis Rodríguez Zapatero. Unter ihm soll Spanien wieder die „Brücke des Dialogs“ werden, die es einst unter Felipe González in der Welt und vor allem in Europa gewesen ist. Auch will er versuchen, eine neue, gleichberechtigte Partnerschaft mit den USA zu konzipieren, ohne dabei die Terrorismusbekämpfung zu vernachlässigen ([www.cadenaser.com](http://www.cadenaser.com); abgerufen am 15.03.04). Doch vor allem muss dem künftigen Ministerpräsidenten daran gelegen sein, das zurück zu gewinnen, was während der Regierungszeit von Aznar verloren gegangen ist und letztlich auch zur schmachvollen Niederlage der PP-Regierung am 14. März 2004 beigetragen hat: den auf dem Dialog zwischen den spanischen

Parteien basierenden innenpolitischen Konsens über die Grundsätze des außenpolitischen Handelns.

## Literatur

- Armero, José Mario, 1989: *Política exterior de España en democracia*. Madrid.
- Aznar, José María, 1996: „Presente y futuro de España en el mundo“. *Ensayos INCIPE*, n° 8.
- Barbé, Esther, 1997: „Spain“. in: Hrbek, Rudolf (Hrsg.): *Die Reform der Europäischen Union.: Positionen und Perspektiven anlässlich der Regierungskonferenz*. Baden-Baden: 169-174.
- Barrera, Carlos, 2002: *Historia del proceso democrático en España. Tardofranquismo, Transición y Democracia*. Madrid.
- Bassols, Raimundo, 2000: „Europa en la Transición“. In: Tusell, Javier/Avilés, Juan/Pardo, Rosa (Hrsg.), 2000: *La política exterior de España en el siglo XX*. Madrid: 455-472.
- Buster, G., 2001: „Aznar en la UE“. [www.espacioalternativo.org/secciones/resistencia/Aznar-en-la-UE\(Buster\).html](http://www.espacioalternativo.org/secciones/resistencia/Aznar-en-la-UE(Buster).html); abgerufen am 27.1.04.
- Closa, Carlos, 2001: „Las raíces domésticas de la política europea de España y la presidencia de 2002“. *Etudes et Recherche*, n° 19: 1-63.
- del Arenal, Celestino, 1992: „La posición exterior de España“. In: Cotarelo, Ramón (Hrsg.): *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*. Madrid: 389-428.
- del Arenal, Celestino/Aldecoa, Francisco (Hrsg.), 1986: *España y la OTAN. Textos y documentos*. Madrid.
- Frank, Rebecca/Wittelsbürger, Helmut, 2002: „Europapolitische Herausforderungen und die Rolle Spaniens in der EU“. *KAS-Auslandsinformationen* Nr. 6: 27-35.
- Gibbons, John, 1999: *Spanish Politics Today*. Manchester u.a.
- Gil Ibáñez, Alberto, 1992: „Spain“. In: Laursen, Finn/Vanhoonaeker, Sophie (Hrsg.): *The Intergovernmental Conference on Political Union. Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*. Dordrecht: 99-114.
- Granell, Francisco, 2001: „Europe's Evolving Economic Identity: Spain's Role“. In: Gillespie, Richard/Youngs, Richard (Hrsg.): *Spain: The European and International Challenges*. London: 64-75.
- Grasa, Rafael, 1997: „Política exterior y de seguridad en un año de tránsito“. *Anuario Internacional CIDOB*, Barcelona.
- Hausmann, Hartmut, 2003: „Mehr für oder von Europa“. *Das Parlament*, 1. August. [www.bundestag.de/cgi-bin/druck.pL?N=parlament](http://www.bundestag.de/cgi-bin/druck.pL?N=parlament); abgerufen am 30.08.03.
- Linz, Juan J./Stepan, Alfred: 1996: *Patterns of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore.
- Martínez Sierra, José Manuel, 2002: *The Spanish Presidency. Buying more than it can choose?* Bonn.
- Mesa, Roberto, 1992: „La normalización exterior de España“. In: Cotarelo, Ramón (Hrsg.): *Transición política y*



- consolidación democrática. España (1975-1986). Madrid: 137-160.
- Morata, Francesc/Fernández, Ana-Mar, 2003: "The Spanish presidencies of 1989, 1995 and 2002. From commitment to reluctance towards European integration". In: Elgström, Ole (Hrsg.): European Union Council Presidencies. A comparative perspective. London, New York: 173-190.
- Niehus, Gerlinde Freia, 1991: "Die Außenpolitik Spaniens nach Franco". In: Bernecker, Walther L./Oehrlein, Josef (Hrsg.), 1991: Spanien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur. Frankfurt/Main: 225-264.
- Portero, Florentino, 2000: "La política de seguridad, 1975-1988". In: Tusell, Javier/Avilés, Juan/Pardo, Rosa (Hrsg.): La política exterior de España en el siglo XX. Madrid: 473-510.
- Powell, Charles, 1994: La dimensión exterior de la transición española. Barcelona.
- Powell, Charles, 2000: "Cambio de régimen y política exterior, 1975-1989". In: Tusell, Javier/Avilés, Juan/Pardo, Rosa (Hrsg.): La política exterior de España en el siglo XX. Madrid: 413-454.
- Powell, Charles, 2001 a: España en democracia, 1975-2000. Barcelona.
- Powell, Charles, 2001 b: "Fifteen years on: Spanish membership in the European Union revisited". Center for European Studies Working Paper, No 89.
- Rodrigo, Fernando, 1998: "La política exterior española en 1997". Anuario Internacional CIDOB, Barcelona.
- Rubio García, Dolores, 1994: "La política exterior española y la Comunidad Europea/Unión Europea". In: Calduch, Rafael (Hrsg.): La política exterior española en el siglo XX. Madrid: 201-223.
- Rupérez, Javier, 1986: España en la OTAN. Barcelona.
- Sahagún, Felipe, 2000: "La política exterior española en 1999". Anuario Internacional CIDOB. Barcelona.
- Sánchez Mateos, Elvira, 1999: "La política exterior española en 1998". Anuario Internacional CIDOB. Barcelona.
- Sarasqueta, Antxon, 1985: Después de Franco, la OTAN. Barcelona.
- Torreblanca, José I., 2001: "La europeización de la política exterior española". In: Closa, Carlos (Hrsg.): La europeización del sistema político español. Madrid: 486-512.
- Zorn, Swantje, 2003: Erst das Land, dann die Union".
- [www.fu-berlin.de/eurosi/serien/konvent/spanien\\_02\\_03.html](http://www.fu-berlin.de/eurosi/serien/konvent/spanien_02_03.html); abgerufen am 9.02.2004.