

## Spanien

Esther Barbé / Laia Mestres

Spanien hatte bereits in seinen drei bisherigen EU-Ratspräsidentschaften (1989, 1995 und 2002) seine europäische Gesinnung unter Beweis gestellt und gleichzeitig nationale Prioritäten auf die europäische Agenda gebracht. Im ersten Halbjahr 2010 bot sich Spanien durch die EU-Ratspräsidentschaft nun erneut die Gelegenheit, direkten Einfluss auf die Zukunft der Europäischen Union zu nehmen. Der Zeitraum von Juni 2009 bis Juni 2010 war entscheidend geprägt von Spaniens Engagement für Europa und diente der Regierung, den Parlamentsabgeordneten, Vertretern der Wissenschaft und den wichtigsten Think Tanks der Ausarbeitung der zentralen Prioritäten Spaniens für die europäische Agenda.<sup>1</sup> Die Erwartungen der Elite an die spanische Ratspräsidentschaft erwiesen sich jedoch weder als repräsentativ für die spanische Gesellschaft im Allgemeinen, noch wurden sie in dieser Form bestätigt. So wussten etwa einen Monat vor Beginn der Ratspräsidentschaft lediglich 43% der Spanier, dass Spanien dieses Amt übernehmen würde.<sup>2</sup> Während im Juni 2009 noch hohe Erwartungen an die spanische Ratspräsidentschaft gestellt worden waren, lautete das Urteil nach Ende der Ratspräsidentschaft nur „ungeschickt“, „nichtssagend“ oder „qualvoll“.<sup>3</sup>

Im Laufe des vergangenen Jahres hat das Ansehen Spaniens erheblichen Schaden genommen. Vor nicht allzu langer Zeit präsentierte sich Spanien innerhalb der internationalen Gemeinschaft noch als mittelgroße Wirtschaftsmacht mit der Ambition, eine zentrale Rolle auf der internationalen Bühne einzunehmen (Engagement in den Vereinten Nationen über die Allianz der Zivilisationen, Steigerung der Entwicklungshilfe, Beteiligung bei den G-20). Analysten proklamierten das politische und wirtschaftliche Wunder Spaniens (Übergang zur Demokratie, achtgrößte Volkswirtschaft der Welt).<sup>4</sup> Durch die Wirtschaftskrise fiel Spanien jedoch wieder in die Gruppe der so genannte PIGS-Staaten zurück.

Hinsichtlich einiger Wirtschaftsindikatoren gehört Spanien tatsächlich zu den Schlusslichtern in der EU. Nach Angaben des spanischen Instituts für Statistik ging das Bruttoinlandsprodukt 2009 um 3,7% zurück. Auch wenn die Zahlen für das erste und zweite Quartal 2010 auf eine leichte Erholung von der Rezession hindeuten, wird für 2010 mit einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um 0,3% gerechnet. Laut den Zahlen von Eurostat vom Juli hat Spanien mit 20,3% die höchste Arbeitslosenquote innerhalb der EU.

Es verwundert daher nicht, dass die Arbeitslosigkeit zur größten Sorge der Spanier geworden ist.<sup>5</sup> Besorgniserregend sind des Weiteren das hohe Haushaltsdefizit und die rasche Zunahme der Staatsverschuldung, obwohl diese noch unter der Verschuldung eini-

---

Übersetzt aus dem Spanischen.

1 Mestres, Laia: Preparando la última presidencia del Consejo de la UE. Algunos entresijos de la gestión española de la política europea, in: Barbé, Esther (Hrsg.), España, Europa y el mundo. La cuarta presidencia española de la UE, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, 5/2010.

2 Barómetro del Real Instituto Elcano 22<sup>a</sup> oleada (BRIE), Dezember 2009.

3 „A stumbling Spain must guide Europe“, Financial Times, 5. Januar 2010; „Spain ends invisible EU presidency“, Euobserver, 30. Juni 2010; „La presidencia más tormentosa“, El País, 27. Juni 2010.

4 „El perfil internacional de España se pone a prueba“, El País, 23. Mai 2010.

ger der wirtschaftsstärksten EU-Mitgliedstaaten liegt. Hervorgerufen durch die Verschärfung der Wirtschaftskrise und dem damit verbundenen Rückgang der Einnahmen und dem Anstieg der öffentlichen Ausgaben betrug das Defizit Spaniens im Jahr 2009 11,2% des BIP (2008: 4,1%). Die Staatsverschuldung erhöhte sich innerhalb nur eines Jahres von 39,7% auf 53,2% des BIP.

Der Einbruch des Wirtschaftswachstums (vor allem im Bausektor) fiel mit der Enthüllung einer neuen Korruptionswelle zusammen. Die zahlreichen Fälle von Unterschlagung und die Unregelmäßigkeiten bei städtischen Baulizenzen schädeten beiden großen Parteien – insbesondere auf kommunaler Ebene und in den autonomen Regionen. Diese Vorkommnisse vergrößerten die bereits bestehende Distanz zwischen der spanischen Gesellschaft und der Politik noch zusätzlich, und das zu einem Zeitpunkt, als die Politiker von der breiten Bevölkerung zunehmend größere Opfer forderten.

Für die spanische Regierung bot die Ratspräsidentschaft sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene eine Chance. Zum einen vertraute Zapatero darauf, den durch die Wirtschaftskrise erlittenen Popularitätsverlust wettmachen zu können, zum anderen wollte Spanien über die Ratspräsidentschaft den Einstieg in die höchste Ebene der internationalen Politik erreichen und seine Aktivitäten innerhalb der Europäischen Union weiter ausbauen. Aber wie Oppositionsführer Mariano Rajoy im Abgeordnetenkongress wenige Tage vor Ende der spanischen Präsidentschaft zum Ausdruck brachte, war „der Protagonismus Spaniens nicht Ergebnis der rotierenden Ratspräsidentschaft, sondern des Sturms, der um unsere wirtschaftliche Glaubwürdigkeit losgebrochen ist.“<sup>6</sup>

#### **Das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und spanische Ratspräsidentschaft in Zeiten des Übergangs**

Die Unsicherheit darüber, wann der Vertrag von Lissabon in Kraft treten würde, prägte Europa im gesamten Jahr 2009 und bildete den Rahmen für die Vorbereitungen Spaniens für die Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2010. Das „Ja“ in Irland im zweiten Referendum im Oktober und die für eine Ratifizierung erforderliche Unterschrift des tschechischen Präsidenten Vaclav Klaus ermöglichten schließlich das Inkrafttreten des Vertrags zum 1. Dezember 2009.

José Luis Rodríguez Zapatero hatte Anfang 2009 angekündigt, dass Spanien seine Ratspräsidentschaft nicht nur auf dem Papier wahrzunehmen gedenke; vielmehr stellte er sich als Reformist mit einer höchst ehrgeizigen Agenda dar. Die Zweifel am Vertrag von Lissabon resultierten jedoch in zwei unterschiedlichen Grundannahmen für die spanische Ratspräsidentschaft: einerseits die Annahme, dass die rotierende Ratspräsidentschaft wie in der Vergangenheit eine wichtige Funktion zu erfüllen hätte; andererseits der neue Gedanke, dass die Präsidentschaft ihre Aufgaben nun nach und nach an die über den Vertrag geschaffenen, neuen Ämter übertragen solle. Die spanische Ratspräsidentschaft war zugleich die letzte, die noch mit den altgehabten Methoden vorbereitet wurde und die erste,

---

5 82,7% der Befragten nannten im Januar 2010 die Arbeitslosigkeit als ihre größte Sorge, noch vor finanziellen Problemen, dem Terrorismus der ETA oder der Immigration. Siehe Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Januar 2010.

6 „Intervención de Mariano Rajoy durante la comparecencia del Presidente del Gobierno ante el Pleno de la Cámara para informar sobre el Consejo Europeo del día 17 de junio de 2010 y sobre el balance de la Presidencia española de la Unión Europea“, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Plenarsitzung Nr.168, IX Legislatur, Nr. 177, 23. Juni 2010, S. 9.

die nach den neuen Regeln von Lissabon durchgeführt wurde. Kurz gesagt, eine Präsidentschaft im Übergang.

Eine der ersten Entscheidungen bedingt durch den neuen Vertrag war die Wahl eines ständigen Präsidenten des Europäischen Rats und eines Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik, der das über 10 Jahre von Javier Solana ausgeübte Amt ersetzen sollte. Im Gespräch waren auch einige Spanier: Felipe González, der bereits Vorsitzender der Reflexionsgruppe über die Zukunft der EU war, für die Position des Präsidenten des Europäischen Rats, und Miguel Ángel Moratinos, der von Nicolas Sarkozy als Hoher Vertreter vorgeschlagen worden war.<sup>7</sup> Zapatero stellte bei der Wahl Bedingungen: Er wollte einen Sozialisten und eine Frau. Catherine Ashton erfüllte beide Voraussetzungen und entsprach damit den spanischen Erwartungen. Außerdem konnte Joaquín Almunia, nachdem kein Spanier in die hohen Ämter berufen worden war, in der Barroso-II-Kommission auf die Übernahme eines der wichtigsten Wirtschaftsressorts, des Ressorts Wettbewerb, hoffen.

Das Miteinander der neuen ständigen Ämter und der rotierenden Präsidentschaft gestaltete sich als höchst komplex. Zapatero erklärte bereits vor Beginn der Ratspräsidentschaft, dass er die Arbeit des ständigen Präsidenten unterstützen würde und betonte damit, dass der Vertrag von Lissabon über der rotierenden Ratspräsidentschaft stehen würde. Zudem unterzeichneten er und Herman Van Rompuy ein Schreiben, in dem jeglicher Rivalität untereinander abgesprochen wurde.<sup>8</sup> So fiel dem neuen ständigen Präsidenten des Europäischen Rats beispielsweise die Rolle des Gastgebers bei Gipfeln der EU mit Drittländern und Regionen zu, wodurch die rotierende Ratspräsidentschaft stärker in den Hintergrund geriet. Im Zuge eines schrittweisen Übergangs berief man sich bei dem für Mai geplanten EU-USA-Gipfel jedoch auf die rotierende Ratspräsidentschaft und ließ den Gipfel in Madrid und nicht in Brüssel stattfinden.

Es dauerte jedoch einige Monate, bis sich die neue EU-Führungsstruktur eingespielt hatte. Auch wenn der Minister für Auswärtige Angelegenheiten und Zusammenarbeit nicht länger den Vorsitz bei den Ratstreffen in diesem Ressort übernahm, wurden zur Weiterführung des Tagesgeschäfts einige Übergangsregelungen ausgehandelt. Die Aufgaben wurden dabei zwischen den EU-Institutionen und den diplomatischen Vertretern Spaniens aufgeteilt. Die spanischen Botschaften in einigen Ländern, mit denen während der spanischen Ratspräsidentschaft Gipfeltreffen geplant waren, blieben bis zur Ablösung durch handlungsfähige Delegationen der Europäischen Kommission weiterhin die Vertretung der Europäischen Union.

Obwohl es dem spanischen Ministerium aufgrund der eingeschränkten Befugnisse nicht mehr zugestanden hätte, gab es im Namen der EU einige Erklärungen ab; eine Haltung, die von der Hohen Vertreterin missbilligt wurde. Der markanteste Fall war hierbei die Verurteilung des israelischen Angriffs auf eine Gaza-Hilfsflotte, bei dem neun türkische Staatsangehörige getötet wurden, durch Minister Moratinos, der damit einer Stellungnahme der Hohen Vertreterin Catherine Ashton zuvor gekommen war.

Wichtig ist es, an dieser Stelle zu erwähnen, dass Spanien über die Einrichtung des Präsidentschaftstrios mit den nachfolgenden Präsidentschaften Belgien und Ungarn versuchte, dem Vertrag von Lissabon vorzugreifen, und die drei Länder gemeinsam ein Prioritätenprogramm und Koordinationsmechanismen für die gesamte Zeit erstellten. Obwohl diese

7 „Sarkozy apuesta por Moratinos como alto representante europeo“, El País, 19. November 2009.

8 „José Luis Rodríguez Zapatero/Herman Van Rompuy: Un buen año para la Unión“, El País, 3. Januar 2010.

neue Form der Koordination groß angekündigt worden war, fanden die anderen Mitglieder des Trios während der spanischen Ratspräsidentschaft kaum Beachtung. So geriet auch das Trio in eine zweitrangige Rolle, wie sie sich auch die rotierende Ratspräsidentschaft selbst auferlegt hatte. Die Arbeit des Trios war in der Öffentlichkeit nicht bekannt, obwohl sie für die Kontinuität der europäischen Agenda von Nutzen war.<sup>9</sup>

Die Vorbereitung des spanischen Programms für die Europäische Ratspräsidentschaft folgte den traditionellen Maßstäben des Vertrags von Nizza. Unter der Überschrift „Innovation Europa“ wollte Spanien seine Ratspräsidentschaft „mit dem starken Willen zur Stärkung und Veränderung der Union“ durchführen.<sup>10</sup> Vier Themen bestimmten die Agenda: die vollständige Umsetzung des Vertrags von Lissabon; die Koordination der Wirtschaftspolitik zur Stimulierung wirtschaftlichen Wachstums in ganz Europa (Einführung der Strategie Europa 2020); die Stärkung der Rechte und Freiheiten der europäischen Bürger (Einführung der europäischen Bürgerinitiative und Vorschläge zur Bekämpfung der geschlechtsspezifischen Gewalt) sowie die Stärkung der Außenpolitik der EU und ein Wandel hin zum wahren globalen Akteur (vor allem durch neue Impulse in den strategischen Beziehungen zu den USA, Lateinamerika und der Karibik und die Konsolidierung der Union für das Mittelmeer).

### **Wirtschaftliche Agenda: Spaniens Glaubwürdigkeit nach der Rettung Griechenlands**

Zu Beginn der spanischen Ratspräsidentschaft wurde besonders scharf kritisiert, dass Spanien als eines der Länder mit den schlechtesten Wirtschaftsdaten nicht in der Lage sei, Europa durch die Krise zu führen. Im Laufe der Präsidentschaft mehrten sich die Gerüchte, dass neben Griechenland auch Spanien gerettet werden müsse. Die von der Regierung vorgeschlagenen Sparmaßnahmen wurden von den europäischen Instanzen ausgiebig geprüft. Rettungsinitiativen für Spaniens waren letztendlich nicht erforderlich und die EU wartete ab, ob sich die Sparmaßnahmen Spaniens in einer Belebung der Wirtschaftslage niederschlagen würden – dennoch hatte diese Situation entscheidenden Einfluss auf die Europapolitik Spaniens in dieser Zeit.

Der erste wirtschaftsbezogene Vorschlag der spanischen Regierung wurde von den anderen Mitgliedstaaten, allen voran Deutschland, sehr schlecht aufgenommen. Bei einem Treffen mit ausländischen Korrespondenten zur Vorstellung der Ratspräsidentschaft schlug José Luis Rodríguez Zapatero Sanktionen gegenüber Staaten vor, welche die Ziele des neuen Wirtschaftsplans der EU – der so genannten Strategie „Europa 2020“, die Anfang 2010 verabschiedet werden sollte – nicht einhielten.

Zapatero führte das Scheitern der Strategie von Lissabon sogar darauf zurück, dass „die Einhaltung lediglich rhetorisch gewesen sei“.<sup>11</sup> Nach Kritik des deutschen Wirtschaftsministeriums versicherten mehrere Mitglieder der spanischen Regierung jedoch einige Tage später, dass Zapatero in dieser Angelegenheit keinen formellen Vorschlag gemacht hätte.

Die durch die Liquiditätsprobleme Griechenlands ausgelöste Krise traf die EU unvorbereitet. Innerhalb weniger Monate musste ein Rettungsplan erstellt und das Projekt „Strategie

---

9 Colomina, Carme/Devrim, Deniz/Mestres, Laia/Soler i Lecha, Eduard: Una presidencia rotatoria menguante: el difícil papel de España, Notes Internacionals CIDOB, Nr. 17, Juli 2010, hier S. 3, <http://www.cidob.org>.

10 Innovando Europa, Programm der spanischen Ratspräsidentschaft des Europäischen Rats, 1. Januar bis 30. Juni 2010, Madrid: Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten und Zusammenarbeit, Staatssekretariat für die EU.

11 „Spain aims to bring EU states into line“, Financial Times, 7. Januar 2010.

Europa 2020“ bis Juni zurückgestellt werden. Spanien spielte bei der Ausarbeitung des Rettungsplans nur eine untergeordnete Rolle, da die Vorschläge der einzelnen Mitgliedstaaten unter dem neuen Präsidenten des Europäischen Rates koordiniert wurden. Das am 25. März im Europäischen Rat ratifizierte Abkommen zwischen Angela Merkel und Nicolas Sarkozy beinhaltete als Rettungsplan für Griechenland unter anderem bilaterale Kredite der Euroländer und eine Intervention des Internationalen Währungsfonds. Um Spekulationen entgegenzutreten stellte die EU 750 Milliarden Euro in Form von Krediten und Bürgschaften zur Verfügung. Gemäß BIP und Bevölkerungsstärke trug Spanien hierzu 9% bei.<sup>12</sup>

Die schwierige finanzielle Lage Griechenlands hatte erhebliche Auswirkungen auf die EU und vor allem auf einige Mitgliedstaaten, wie insbesondere Spanien und Portugal. In europäischen Wirtschafts- und Medienkreisen kamen Gerüchte und Kritik an der finanziellen Stabilität Spaniens auf. Im Februar erarbeitete die spanische Regierung einen ersten Reformplan, der eine Haushaltskürzung von 50 Milliarden Euro vorsah. Geplant wurde zudem eine Anhebung des Rentenalters auf 67 Jahre und eine Änderung der Berechnungsgrundlage für Rentenbezüge. Dieser Sparplan dient einer Senkung des Defizits von 11,2% des BIP im Jahr 2009 auf die von der EU vorgeschriebene Grenze von 3% im Jahr 2013.

Spanien stand jedoch weiter unter Druck. Nach der Einrichtung des europäischen Stabilisierungsmechanismus verlangten die Wirtschaftsminister beim Ecofin-Treffen am 9. Mai dennoch die Aufnahme der Aufforderung an Spanien und Portugal zur Reduzierung des Staatsdefizits um 1,5% im Jahr 2010 und um 2% im Jahr 2011 in die Abschlusserklärung. Obwohl es der spanischen Ministerin für Wirtschaft Elena Salgado gelang, dies abzuwenden, erlegte der Ecofin-Rat dennoch Spanien die Verpflichtung auf, beim nächsten Treffen einen noch drastischeren Sparplan vorzulegen.<sup>13</sup> Einige Stunden zuvor hatte angeblich auch Barack Obama in einem Telefongespräch mit Zapatero Druck in dieser Angelegenheit gemacht.

Am 12. Mai legte der spanische Ministerpräsident dem Abgeordnetenkongress eine neue Wirtschaftsstrategie zur Senkung der öffentlichen Ausgaben vor (15 Milliarden Euro zwischen 2010 und 2011, dies entspricht jeweils 0,5% und 1% des BIP). Die massivsten Maßnahmen sind hierbei eine Kürzung der Beamtenegehälter, ein Einfrieren der Renten, ein Umsetzungsstopp beim Pflegegesetz und die Abschaffung der finanziellen Unterstützung für Mütter. Beschlossen wurden zudem eine Arbeitsmarktreform und die Beendigung des Integrationsprozesses der Sparkassen.

Trotz dieser von der EU unterstützten Sparmaßnahmen stuften die Finanzmärkte Spanien als Risikoland ein und erhöhten die Zinsen, die Spanien im Verhältnis zum deutschen Bund zahlen muss (Spanien 4,91%; Deutschland im Vergleich 2,68%).<sup>14</sup> Mitte Juni spekulierte die deutsche Presse sogar darüber, ob Spanien die neu eingerichtete Finanznothilfe der EU in Anspruch nehmen müsse.

Der Europäische Rat im Juni stand für Spanien und auch für die EU unter dem Zeichen des Vertrauens und der Stärkung der europäischen Wirtschaft. Des Vertrauens deswegen, weil die EU auf Antrag Spaniens und der Zentralbank den Beschluss fasste, in der zweiten Julihälfte die Stress-Tests der Kreditinstitute aller Mitgliedstaaten zu veröffentlichen. So versuchte Spanien das Vertrauen der Märkte zurückzugewinnen und zu belegen, dass einige spanische Banken wie die BBVA und die Santander zu den bestbewerteten Institu-

12 „España se compromete a aportar un 9% de la asistencia de Grecia“, El País, 25. März 2010.

13 „La semana en que la crisis griega llegó a España“, El País, 13. Mai 2010.

14 „La prima de riesgo española marca récord antes de la cumbre de la UE“, El País, 17. Juni 2010.

ten Europas gehören. Die im Juni beschlossenen Schritte hin zu einer europäischen Wirtschaftsregierung umfassten Sanktionen gegen Länder, die den Stabilitäts- und Wachstumspakt verletzen, und die Ausarbeitung von gemeinsamen Kriterien für die Erstellung der nationalen Haushalte sowie einen Vorschlag an die G-20 zur Einsetzung einer Finanztransaktionssteuer. Angesichts dieser zur Bewältigung der Euro-Krise erforderlichen Maßnahmen wurde die Einführung der Europa 2020-Strategie als Nachfolgerin der gescheiterten Strategie von Lissabon kaum zur Kenntnis genommen, obwohl die Strategie zentrale Themen wie Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Klimawandel, Bildung oder Armutsbekämpfung umfasst.<sup>15</sup>

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die sechs Monate der spanischen Ratspräsidentschaft mit dem gleichen Thema endeten, mit dem sie auch begonnen hatten: der Notwendigkeit von Sanktionen für jene Länder, die die Defizitgrenze der Union überschreiten. Der im Januar von Deutschland noch kategorisch abgelehnte Vorschlag von Zapatero wurde schließlich im Juni 2010 auf Antrag eben dieses Landes beschlossen.

### **Politische Agenda: Annäherung der Bürger an die EU**

Der Vertrag von Lissabon hat zweifellos das Konzept des „europäischen Bürgers“ gestärkt. José Luis Zapatero kündigte bereits bei der Vorstellung der Prioritäten der spanischen Ratspräsidentschaft während seines ersten Auftritts im Europaparlament an: „Der Vertrag von Lissabon hat zum Ziel, und dies ist der Wille der Europäer, dass sich die Bürger den europäischen Institutionen näher fühlen und die Union als ihre Union und Europa als eine ihnen nahe Form der Regierung ansehen“.<sup>16</sup>

Eine Priorität in der Europapolitik der spanischen Regierung war es, der europäischen Bürgerinitiative, der Gleichstellung von Mann und Frau und der Entwicklung des gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts neue Impulse zu geben.

Gestärkt wurde die europäische Bürgerinitiative durch die Aufnahme der Abstimmungen über die gesetzlichen Regelungen zur Bürgerinitiative durch die Europäische Kommission Ende März – zuerst im Ministerrat und anschließend im Europäischen Parlament. Der Verdienst der Ratspräsidentschaft liegt darin, dass sie Druck auf die neue Europäische Kommission ausgeübt hat, die sich bis Februar noch nicht formiert hatte, und so verlorene Zeit wieder wettgemacht werden konnte.<sup>17</sup> Über dieses neu geschaffene politische Instrument haben nun die Bürger Europas in Zukunft die Möglichkeit, der Kommission Gesetzesreformen in den Bereichen vorzuschlagen, die nach Meinung der Bürger auf europäischer Ebene geregelt werden sollten. Voraussetzung ist die Sammlung von einer Million Unterschriften innerhalb eines Jahres, die aus einem Drittel der EU-Mitgliedstaaten stammen müssen.

Auch wenn die europäische Bürgerinitiative hauptsächlich von der Kommission vorangetrieben wurde, setzte Spanien eine weitere Priorität: den Kampf gegen geschlechtsspezifische Gewalt. Das spanische Ministerium für Gleichberechtigung unter Leitung von Bibiana Aído erreichte, dass der Rat für Beschäftigung und Soziales der EU im März einstimmig einem Antrag für eine Strategie zur Beendigung der Gewalt gegen Frauen in

---

15 Molina, Ignacio: „Innovar Europa“ en tiempos de tribulación: Un primer balance de la Presidencia española de la UE 2010, *Política Exterior*, Nr. 136, Vol. XXIV, Juli/August 2010, S. 76-88, hier S. 83.

16 „Discurso del Presidente del Gobierno ante el Pleno del Parlamento Europeo para presentar las prioridades de la Presidencia española de la Unión Europea“, Straßburg, 20. Januar 2010.

17 Ebd.

der Union zustimmte. Wie Aído sagte: „Zum ersten Mal in der Geschichte der EU wird der Kampf gegen Gewalt gegen Frauen zu einem gemeinsamen Thema der europäischen Gesellschaft“.<sup>18</sup>

Aus der Strategie gegen die Gewalt gegen Frauen stechen zwei konkrete Initiativen hervor: Zum einen die Bildung eines europäischen Observatoriums für Gewalt gegen Frauen. Zielsetzung des Observatoriums ist die Erstellung einer allgemeinen Analyse und die anschließende Entwicklung, Anleitung und Auswertung der Gleichstellungspolitik in den Mitgliedstaaten. Der spanische Vorschlag wurde allerdings durch die anderen Mitgliedstaaten (vor allem Deutschland und Tschechien) abgeschwächt, die die Einrichtung des Observatoriums zwar befürworteten, nicht jedoch als eigenständige Agentur, sondern eingebunden in das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen.<sup>19</sup> Zum anderen wurde mit der 116 eine Hotline für Opfer häuslicher Gewalt in der EU eingerichtet, auf die die Mitgliedstaaten, die dies wünschen, zugreifen können.

Der wichtigste Vorschlag Spaniens während seiner Ratspräsidentschaft zu diesem Thema war die europäische Schutzordnung für Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind. Ziel war es, die durch Justizorgane oder andere Behörden eingerichteten Sicherheitsmaßnahmen mitgliedstaatenübergreifend auszubauen. Die auch für das Justizressort zuständige Vizepräsidentin der Kommission, Viviane Reding, lehnte den Vorschlag als stümperhaft ab und führte als Grund die juristischen Schwierigkeiten bei der Angleichung dieser Maßnahmen an, die derzeit in einigen Ländern über Strafprozesse, in anderen über Zivil- oder Verwaltungsprozesse abgewickelt werden.<sup>20</sup> Obwohl sich die Kommissarin und sieben Mitgliedstaaten dagegen stellten (darunter Deutschland und das Vereinigte Königreich), konnte die spanische Regierung den Vorschlag vor den Rat für Justiz und Inneres bringen und an das Europäische Parlament weiterleiten.

Darüber hinaus zählte auch der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu den prioritären Themen der spanischen Ratspräsidentschaft. Neben der Einwanderung (Bewertung des europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl, Gründung eines europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen), war für die spanische Regierung das Thema Sicherheit von großer Bedeutung. Für den Innenminister Alfredo Pérez Rubalcaba gehörte der Beschluss über die Strategie der Inneren Sicherheit zu den wichtigsten Prioritäten. Diese Strategie benennt die wichtigsten Bedrohungen für die Mitgliedstaaten, legt Maßnahmen zur Bekämpfung fest und stellt die Werte und Prinzipien der europäischen Sicherheitspolitik dar.<sup>21</sup>

Besonders hervorzuheben für das Jahr 2010 ist die Stärkung der transatlantischen Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich. Bei einem informellen Gipfel zu Beginn der Ratspräsidentschaft trafen sich in Toledo die Innenminister der EU mit der US-Heimatschutzministerin Janet Napolitano und unterzeichneten dort die Erklärung von Toledo, die die Grundlage für eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA bei der

18 „Comparecencia de la señora ministra de Igualdad (Aído Almagro), para hacer balance de la Presidencia española de la Unión Europea, en el ámbito de sus competencias“, Diario de Sesiones de las Cortes Generales, Comisión Mixta para la Unión Europea, Sesión nº 48IX Legislatura, Nr. 137, 13. Juli 2010, S. 30.

19 „El proyecto estrella español contra la violencia de género se diluye en la UE“, La Razón, 9. März 2010.

20 „La propuesta española para proteger a las maltratadas, una ‘chapuza‘“, Público, 4. Mai 2010; „La euroorden de protección a las víctimas de malos tratos supera el penúltimo trámite“, El País, 4. Juni 2010.

21 „El Ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, hace balance de las 50 acciones de la Presidencia Española en el ámbito de Interior“, Information auf der Webseite der Spanischen Regierung, <http://www.la-moncloa.es>, 24. Juni 2010.

Vorbeugung von Terrorangriffen im Luftverkehr bildet. Zudem wurde eine gemeinsame Erklärung gegen den Terrorismus unterzeichnet, die eine gewisse Annäherung im Konflikt zwischen Sicherheit und Gewährung von Menschenrechten und Freiheit bringt und darlegt, welche Maßnahmen in den Bereichen Recht, Diplomatie, Finanzen und Geheimdienst zu ergreifen sind. Durch den Einsatz des spanischen Innenministers konnte darüber hinaus endlich über das SWIFT-Abkommen über den Austausch von Bankdaten entschieden werden. Das durch den Vertrag von Lissabon mit neuen Rechten ausgestattete Europäische Parlament lehnte den von der Kommission, dem Europäischen Rat und der amerikanischen Regierung gefassten Beschluss wegen fehlender Garantien auf Privatsphäre und Datenschutz ab.<sup>22</sup> Deshalb war es Aufgabe der spanischen Präsidentschaft, bei den Verhandlungen zwischen der Kommission und den USA über ein neues Abkommen die Bedenken der Europaabgeordneten aufzuzeigen. Dieses Abkommen wurde durch den spanischen Innenminister im Namen der EU als eine der letzten Handlungen der spanischen Präsidentschaft unterzeichnet.

### **Außenpolitische Agenda: Weniger Gipfel, weniger Erfolg**

Die rotierenden Ratspräsidentschaften zeichneten sich in der Vergangenheit durch eine starke außenpolitische Komponente aus. Es lag in der Verantwortung des Mitgliedstaates, der die Ratspräsidentschaft innehatte, die Außenpolitik voranzutreiben und wichtige Gipfel mit den Regionen und/oder Ländern abzuhalten. Im Programm der spanischen Ratspräsidentschaft war daher der Vorsitz bei Gipfeln der EU mit den USA, Kanada, Mexiko, Chile, Russland, Japan, Marokko und Ägypten vorgesehen, ebenso wie der Vorsitz beim zweiten Gipfel der Mittelmeerunion und dem alle zwei Jahre stattfindenden Gipfel mit den lateinamerikanischen Ländern und der Karibik.

Der Vertrag von Lissabon hatte die Regelung bezüglich des Vorsitzes der rotierenden Ratspräsidentschaft bei Gipfeltreffen geändert. Deshalb überließ Zapatero in den meisten Fällen die Führungsrolle dem neuen Präsidenten des Europäischen Rats, obwohl einige der wichtigsten Gipfel trotzdem in Spanien stattfanden. Ein weiteres Beispiel für den geschwächerten Einfluss der rotierenden Ratspräsidentschaft und die Verlagerung hin zur Hohen Vertreterin ist der Europäische Auswärtige Dienst. Spanien setzte sich hier für eine starke Präsenz spanischer Diplomaten ein – ein Anliegen, dem im Vergleich mit Spaniens internationaler Bedeutung ein relativ kleiner diplomatischer Korps entgegensteht.

Analysiert man die in Spanien abgehaltenen Gipfel, zeigen sich in der Außenpolitik der spanischen Ratspräsidentschaft zwei Niederlagen und ein Erfolg. Die spanische Ratspräsidentschaft hatte sich die Revitalisierung der Mittelmeeragenda über neue Impulse für die Mittelmeerunion als wichtiges Ziel gesetzt. Ein erster Schritt in diese Richtung war die Verabschiedung der Statuten für das Sekretariat sowie die Ernennung von Ahmad Mas'adeh zum Generalsekretär. Die Konsolidierung der Mittelmeerunion sollte am 7. Juni in Barcelona beim zweiten Gipfel der Staats- und Regierungschefs stattfinden. Der Fokus dieses gemeinsam mit Frankreich, Ägypten und der EU-Kommission vorbereiteten Gipfels sollte unter anderem auf dem Beitrag des Mittelmeers zur Bewältigung der großen globalen Herausforderungen – wie Klimawandel, Wirtschaftskrise und Ernährungssicherung – liegen.<sup>23</sup> Wenige Wochen vor dem Gipfel teilten jedoch die spanischen Behörden zusam-

---

22 „SWIFT: El Parlamento Europeo rechaza el acuerdo con Estados Unidos“, Pressenotiz des Europäischen Parlaments, Brüssel, 15. Februar 2010, <http://www.europarl.europa.eu/news>.



men mit Ägypten und Frankreich mit, dass der Gipfel verschoben würde. Diese Entscheidung, die einige Medien dem Druck Frankreichs zuschrieben, zeigte die Zerbrechlichkeit der Mittelmeerunion, und vor allem die fragile Situation in der Region.<sup>24</sup>

Die Teilnahme Barack Obamas am EU-USA-Gipfel war für die spanische Regierung von besonderer Bedeutung, symbolisierte dies doch eine Normalisierung der Beziehungen zwischen Spanien und den USA nach dem Zerwürfnis zwischen Zapatero und Bush. Allerdings sagten die USA den Gipfel anderthalb Monate vor dem geplanten Termin aus innenpolitischen Gründen ab.<sup>25</sup> Einige Analysten waren der Meinung, dass der Grund hierfür in den fehlenden Inhalten zu suchen sei und kritisierten die Besessenheit der Union, routinemäßig Gipfel mit Drittstaaten abzuhalten, die dadurch bedeutungslos würden.<sup>26</sup> Die Debatte, ob die EU weiterhin ein strategischer Partner für die USA bleiben wird, hält weiter an.

Zweifellos war der größte Erfolg in der Außenpolitik der spanischen Ratspräsidentschaft der Gipfel der EU mit Lateinamerika und der Karibik, der am 18. und 19. Mai in Madrid stattfand. Die spanische Regierung hatte viel Energie darin investiert, die seit 1999 bestehende, biregionale strategische Partnerschaft zu erneuern und zu einer Konsolidierung Lateinamerikas als unentbehrlicher Partner der EU beizutragen. Trotz der Abwesenheit einiger wichtiger Persönlichkeiten (dem britischen Premierminister David Cameron, Silvio Berlusconi und einigen Präsidenten der bolivarianischen Allianz wie Hugo Chávez, Raúl Castro und Daniel Ortega) konnte in Madrid ein Assoziierungsabkommen mit Zentralamerika und Freihandelsabkommen mit Kolumbien und Peru geschlossen werden. Zudem wurden die seit 2004 stagnierenden Verhandlungen mit dem Mercosur wieder aufgenommen. Auch wenn ein Teil dieser Erfolge auf die Arbeit der Ratspräsidentschaft zurückzuführen ist, zeigen sie auch die wachsende Initiative der lateinamerikanischen Länder.<sup>27</sup>

Die Beziehungen Europas zu Kuba tragen seit jeher den Stempel Spaniens. Auch 2010 bildete in dieser Hinsicht keine Ausnahme. Bereits vor Beginn der spanischen Ratspräsidentschaft kündigte der Minister für auswärtige Angelegenheiten und Zusammenarbeit Miguel Ángel Moratinos an, die 1996 von der Regierung José María Aznar angestrebte gemeinsame Position der EU zu ändern, die jeglichen Dialog mit Kuba an die Bereitschaft zur Öffnung für die Demokratie und die Liberalisierung der Wirtschaft geknüpft hatte. Die sozialistische Regierung Spaniens stellte sich bereits 2004 gegen die Haltung der EU und war entschlossen, die Präsidentschaft 2010 für einen Dialog mit Kuba zu nutzen.<sup>28</sup> Beim Außenministerrat im Juni sprachen die 27 Mitgliedstaaten dem spanischen Minister ein Vertrauensvotum aus und verschoben eine Entscheidung über die Aufrechterhaltung oder Abänderung der gemeinsamen Position auf September, um so zuvor einen Dialog zwischen der katholischen Kirche und dem Castroismus zu ermöglichen.

23 Miguel Ángel Moratinos/Ahmed Aboul Gheit/Bernard Kouchner: „Comprometidos por el Mediterráneo“, *El País*, 4. März 2010.

24 Soler i Lecha, Eduard: El Mediterráneo y el conflicto árabe-israelí: Dos caras de una misma moneda, in: Barbé, Esther (Hrsg.): *España, Europa y el mundo. La cuarta presidencia española de la UE, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea*, Nr. 5/2010 (im Erscheinen), hier S. 3.

25 „Obama vuelve la espalda a Europa“, *El País*, 2. Februar 2010.

26 Lluís Bassets, „Obama da una patada al hormiguero europeo“, *El País*, 3. Februar 2010; José Ignacio Torreblanca, „Hacer un Obama“, *El País*, 17. Mai 2010.

27 Colomina, Carme/Devrim, Deniz/Mestres, Laia/Soler i Lecha, Eduard: Una presidencia rotatoria menguante: el difícil papel de España, *Notes Internacionals CIDOB*, Nr. 17, Juli 2010, hier S. 4, <http://www.cidob.org>.

28 „Cuba rechaza a España como intermediaria ante Barack Obama“, *El País*, 28. Oktober 2009.

Über diesen Dialog erreichte man anlässlich eines Besuchs von Minister Moratinos auf Kuba Anfang Juli die Freilassung von 52 politischen Gefangenen.

Trotz des Erfolgs des Lateinamerika-Gipfels und des Fortschritts, der in Bezug auf Kuba erreicht wurde, war die Absage des USA- und des Mittelmeer-Gipfels ein Zeichen, dass ein System der Außenpolitik, das Gipfel einberuft, die keinen Inhalt haben und die nur dazu dienen, sich selbst zu feiern, keine Zukunft hat.<sup>29</sup> Kurz gesagt sollte also nicht länger die Meinung vertreten werden, dass häufigere Gipfel größere Erfolge mit sich bringen.

Spanien wollte mit der rotierenden Ratspräsidentschaft Innovationen schaffen, fand sich jedoch in der Rolle der defensiven Übergangspräsidentschaft. Die spanische Ratspräsidentschaft hat vieles erreicht, allerdings wird davon wenig in Erinnerung bleiben. Stattdessen hat der Ruf Spaniens durch die hohe Staatsverschuldung und die Angst vor möglicherweise erforderlichen Rettungsmaßnahmen Dritter erheblichen Schaden genommen. In Bezug auf die Aufgaben der rotierenden Ratspräsidentschaften zeigt das Beispiel Spanien einen Machtverlust auf politischer Ebene. Der für die Organisation der Treffen in den verschiedenen Zusammensetzungen erforderliche Verwaltungsaufwand ging trotzdem nicht zurück, sondern nahm sogar noch zu. Für Spanien verursachte diese Ratspräsidentschaft entsprechend hohe Kosten, ohne dass es dem Land gelungen ist, selbst groß sichtbar geworden zu sein.

#### Weiterführende Literatur

- Aldecoa, Francisco/González Alonso/Luis Norberto/Guzmán Zapater, Mónica (Hrsg.): La presidencia española de la Unión Europea en 2010: Propuestas para una agenda ambiciosa, Madrid, Barcelona, Buenos Aires: Marcial Pons 2009.
- Barbé, Esther: España, Europa y el mundo: Juego a tres niveles, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, Nr. 18/2009, <http://www.reei.org>.
- Barbé, Esther (Hrsg.): España, Europa y el mundo. La cuarta presidencia española de la UE, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, Nr. 5/2010 (im Erscheinen).
- Becerril, Soledad: España al frente de la UE. La presidencia de la crisis, Política Exterior, Nr. 135, Vol. XXIV, Mai/Juni 2010, S. 20-25.
- CIDOB y Circulo de Economía: Un proyecto para Europa. Reflexiones y propuestas para la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, Barcelona 2009, <http://www.cidob.org>.
- Closa, Carlos/Molina, Ignacio: La elaboración y coordinación por el Gobierno de la política europea: apuntes para negociar mejor la maraña post-Lisboa, Análisis del Real Instituto Elcano, Nr. 121/2010, <http://www.realinstitutoelcano.org>.
- Fenández Sola, Natividad/Sorroza, Alicia: La UE en el mundo: actuaciones y limitaciones de la Presidencia española 2010, Análisis del Real Instituto Elcano, Nr. 82/2010.
- García Schmidt, Armando: Spain and the end of illusions, Spotlight Europe, Nr. 2010/06, Juni, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Maihold, Günther: La política exterior y de seguridad española en 2009: La búsqueda del „sitio de España“ en las relaciones internacionales, Anuario Internacional CIDOB 2010, Barcelona 2010, S. 311-319.
- Mestres, Laia: Preparando la última presidencia del Consejo de la UE. Algunos entresijos de la gestión española de la política europea, in: Barbé, Esther (Hrsg.), España, Europa y el mundo. La cuarta presidencia española de la UE, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, 5/2010.
- Sorroza, Alicia (Hrsg.): Presidencia española. Retos en una nueva Unión Europea. Madrid 2010.
- Torreblanca, José Ignacio: Una España confusa en una Europa desorientada, Política Exterior, Nr. 133, Vol. XXIV, Januar/Februar 2010, S. 45-60.
- Youngs, Richard: Cómo potenciar la política exterior española, Madrid 2010, <http://www.fride.org>.

---

29 José Ignacio Torreblanca, „Adiós a las presidencias“, El País, 28. Juni 2010.