

Spanien

Laia Mestres/Eduard Soler i Lecha*

Spanien hatte im vergangenen Jahr sowohl eine globale Krise (die Covid-19-Pandemie) als auch eine außenpolitische Krise (ein diplomatisches Zerwürfnis mit Marokko) zu bewältigen. Als Antwort auf diese Herausforderungen setzte sich Madrid entschlossen für die Solidarität innerhalb der Europäischen Union (EU) ein, um der Pandemie mit einer gemeinsamen Strategie zur Impfstoffbeschaffung und einem wirtschaftlichen Aufbauplan zu begegnen und sich dem Druck Marokkos zu widersetzen.

Spanien formulierte zwischenzeitlich auch eine neue außenpolitische Strategie für 2021–2024, in der vier Prioritäten identifiziert wurden: mehr Europa, ein verbesserter Multilateralismus, strategischer Bilateralismus und das Bekenntnis zur Solidarität. Die neue Strategie gab auch der Diskussion über die Partner und Verbündeten Spaniens frischen Aufwind, ob in Europa oder weltweit. Während die Beziehungen zu Frankreich und Deutschland weiterhin eine zentrale Rolle spielten, eröffnete sich Spanien mit dem Dokument neue Möglichkeiten zur Diversifizierung seiner Allianzen, um proaktiv mit anderen Ländern gemeinsame Themen auf die europäische oder globale Agenda zu setzen.

Covid-19: Von der Gesundheitskrise zur Impfstoffbeschaffung

Die erste Welle der Covid-19-Pandemie breitete sich schnell in Spanien aus und machte das Land, ähnlich wie Italien, zu einem der am stärksten von dem Virus betroffenen Länder Europas. Spanien verhängte daraufhin einen der härtesten Lockdowns in der EU, unter dem die Wirtschaft und insbesondere die wichtige Tourismusbranche stark in Mitleidenschaft gezogen wurden. 2019 machte die Tourismusbranche 12,4 Prozent des spanischen Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus und hatte mit 2,72 Mio. Beschäftigten einen ähnlich hohen Anteil an der Gesamtbeschäftigung. 2020 verzeichnete Spanien einen historischen Tiefstand von nur 18,96 Mio. ausländischen Besuchern (–77 Prozent im Vergleich zum Vorjahr mit 83,5 Mio. internationalen Touristen).¹

2020 schrumpfte Spaniens Wirtschaftsleistung um 11 Prozent, der größte wirtschaftliche Rückgang seit dem Spanischen Bürgerkrieg in den 1930er Jahren. Im Vergleich zur Finanzkrise, in der die Arbeitslosigkeit Anfang 2013 einen historischen Höchststand von 26,94 Prozent erreichte, gelang es der spanischen Regierung jedoch, dank einer expansiven Wirtschaftspolitik und mit Unterstützung der europäischen Institutionen, die Auswirkungen der Pandemie auf die Beschäftigung deutlich abzumildern. In diesem Zusammenhang stand das Regierungsprogramm zur Erhaltung von Arbeitsplätzen (ERTE) im Vordergrund, von dem auf dem Höhepunkt der Pandemie mehr als 3 Mio. Arbeitnehmer (und ihre Unternehmen) profitierten.² Solche außergewöhnlichen Maßnahmen zur Sicherung von Arbeitsplätzen können jedoch nicht beliebig verlängert werden, und die spanische Regierung hofft, das Wirtschaftswachstum im zweiten Halbjahr 2021 und im Jahr

* Übersetzt aus dem Englischen von Thomas Traguth.

1 Lucia Bohórquez et al.: Spain's tourism industry feeling the loss of British visitors, in: El País, 4.2.2021.

2 Javier García Arenas: What can we expect from Spain's ERTes and similar furlough programmes? A European perspective, in: CaixaBank Research MR07, 3.7.2021.

2022 deutlich ankurbeln zu können. Voraussetzung hierfür wäre eine zügige und erfolgreiche EU-Impfkampagne, die nicht nur Leben retten, sondern auch die spanische und europäische Wirtschaft stützen würde.

Spanien unterstützte von Anfang an die Strategie einer gemeinsamen Beschaffung von Impfstoffen durch die Europäische Kommission, nicht nur wegen der starken Signalwirkung für die europäische Solidarität, sondern insbesondere, weil Madrid fürchtete, hinter andere wohlhabendere Länder zurückzufallen, sollte der Ankauf von Impfstoffen nur auf nationaler Ebene erfolgen. Zu Beginn der gemeinsamen Strategie blieb Spanien trotz der unzureichenden und verzögerten Lieferung von Impfdosen besonnen und zeigte Verständnis für die Komplexität des Gesamtprozesses, wohingegen Italien und andere Länder die Kommission scharf kritisierten. Jedoch vertrat der spanische Ministerpräsident Pedro Sánchez eine abweichende Meinung zu der von Frankreich, Deutschland und Brüssel vertretenen europäischen Position, den Patentschutz für Impfstoffe nicht aufheben zu wollen und stellte sich damit auf die Seite von US-Präsident Joe Biden. In einem bemerkenswerten Artikel in der *Financial Times* verteidigte Sánchez die Auffassung, dass geistiges Eigentum kein Hindernis für einen gerechten und universellen Zugang zu Impfstoffen sein dürfe. Er drängte auf einen internationalen Konsens zum US-Vorschlag einer vorübergehenden Aussetzung bestimmter Verpflichtungen für Covid-Impfstoffe im Rahmen des bestehenden Übereinkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS).³ Die spanische Delegation bekräftigte diesen Standpunkt erneut auf der informellen Tagung des Europäischen Rates im Mai 2021 in Porto.

Neben der Bekämpfung der Pandemie ging es Spanien vor allem darum, die Reisefreiheit in der EU 2021 zu sichern und gute Grundbedingungen für den wirtschaftlichen Aufschwung Spaniens (und der EU) zu schaffen. Dies hieß vor allem, einer großen Zahl von Touristen die Anreise für ihren Sommerurlaub an der spanischen Küste zu ermöglichen. So gehörte Spanien (zusammen mit anderen touristischen Reisezielen, wie z.B. Griechenland) zu denjenigen Mitgliedstaaten, die am stärksten auf die Einführung der digitalen Covid-19-Zertifikate auf EU-Ebene pochten.

Wirtschaft: Misserfolg für Nadia Calviños aber Erfolg für den Wiederaufbau

Obwohl die linksgerichtete Regierung Spaniens eher eine Ausnahme in Europa darstellte, wollte Madrid signalisieren, dass es sich nicht vom Kern der EU entfernen würde und war sogar bereit, eine aktivere Rolle in der EU zu übernehmen. Ein erster Schritt dazu war die Nominierung der stellvertretenden Ministerpräsidentin und Finanzministerin Nadia Calviño für den Vorsitz der Eurogruppe. Trotz der Unterstützung Frankreichs, Deutschlands, Italiens und anderer Staaten unterlag Calviño im zweiten Wahlgang knapp dem irischen Kandidaten Paschal Donohoe. Dies stellte einen diplomatischen Rückschlag für die spanische Regierung dar, die wochenlang für Calviño, die ehemalige Generaldirektorin für Haushalt in der Europäischen Kommission, geworben hatte. Die Niederlage zeigte deutlich, dass die EU nicht mehr ein Klub größerer Mitgliedstaaten ist, sondern dass auch kleinere Länder ein Recht auf Mitsprache besitzen.

Dies könnte einen der Gründe dafür sein, weshalb die spanische Regierung entschieden hat über die üblichen Partnerschaften mit den größten Mitgliedstaaten und Portugal hinaus auch mit anderen EU-Ländern engere Bündnisse einzugehen. Im April besuchte

3 Pedro Sánchez: Intellectual Property must not be an Obstacle to Fair Vaccine Supply, in: *Financial Times*, 13.5.2021.

Außenministerin Arancha González Laya die baltischen Republiken um die gegenseitigen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu intensivieren und Spaniens Positionen auch dort sichtbarer zu machen. Erstaunlich war, dass Spanien, als Vertreter Südeuropas, zusammen mit den Niederlanden, als Mitglied der „Sparsamen Vier“, ein Non-Paper zur Stärkung der strategischen Autonomie der EU im digitalen Zeitalter unterzeichnete. Beide Länder forderten andere Mitgliedstaaten auf, ihre Volkswirtschaften offen zu halten, während die EU versucht, sich in Fragen der Technologie, Impfstoffproduktion und Energie von Weltmächten wie den USA und China unabhängig zu machen. Hierzu sei es dringend erforderlich, qualifizierte Mehrheitsentscheidungen auf Fälle auszuweiten, „in denen das Einstimmigkeitsprinzip die Handlungsfähigkeit der EU beeinträchtigt“.⁴

Im Juli 2020 reiste der spanische Premierminister für Verhandlungen wegen der EU Aufbau- und Resilienzfazilität nach Brüssel, im Wissen, dass eine Einigung für die notwendige Neuausrichtung der spanischen Wirtschaft nach der Pandemie von größter Bedeutung sein würde. Nach viertägigen Verhandlungen wurden Spanien für einen Zeitraum von sechs Jahren 140 von insgesamt 750 Mrd. Euro zugesprochen, womit es nach Italien zum zweitgrößten Empfänger von Hilfsleistungen wurde. Neben der Höhe der Summe stellte die Aufteilung in Zuschüsse und Darlehen einen weiteren Vorteil der neuen Fazilität dar. Pedro Sánchez lobte die Einigung als „einen der herausragendsten Momente, die je in der EU-Geschichte geschrieben wurden“.⁵

Zehn Monate später legte die spanische Regierung der Europäischen Kommission offiziell ihren Aufbau- und Resilienzplan vor.⁶ Für den Zeitraum von 2021–2026 beantragte Spanien 69,5 Mrd. Euro an nicht rückzahlbaren Zuschüssen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität. Der Plan beruht auf vier Säulen: grüne Transformation, digitaler Wandel, sozialer und territorialer Zusammenhalt sowie die Gleichstellung der Geschlechter. Zu den wichtigsten Maßnahmen der grünen Transformation in Spanien gehörte ein neues Gesetz zum Klimawandel, zur Energiewende, zu innovativen erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz von Gebäuden. Weiterhin soll sich der digitale Wandel insbesondere auf die Ausbildung digitaler Kompetenzen, sowie die Digitalisierung von öffentlicher Verwaltung und Unternehmen konzentrieren. Schließlich sind verschiedene Maßnahmen zur Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Resilienz Spaniens vorgesehen, so die Umgestaltung des Tourismussektors, die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, eine Reform des Arbeitsmarkts wie auch des Rentensystems, um dieses an eine längere Erwerbstätigkeit bei auskömmlichem Rentenniveau anzupassen.

So drängte Nadia Calviño gemeinsam mit den Finanzministern der vier größten Volkswirtschaften der Eurozone (Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien) auf die Umsetzung des Konjunkturprogramms und forderte eine rasche Verabschiedung der nationalen Pläne, damit die Gelder bereits Ende des Sommers an die Mitgliedstaaten ausgezahlt werden können. In der Tat war Spaniens Konjunkturprogramm das erste, das von der Europäischen Kommission Mitte Juni 2021 angenommen wurde. Die Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen twitterte, dass der spanische Konjunkturplan im Rahmen von „NextGenerationEU“ dem Land dabei helfen wird, den grünen und digitalen Wandel erfolgreich zu meistern und somit stärker als je zuvor aus der Pandemie hervorzugehen.⁷

4 Spain/Netherlands: Non-Paper on Strategic Autonomy while Preserving an Open Economy, 24.3.2021.

5 Bernardo de Miguel/Carlos E. Cué: Spain to get € 140 billion from historic EU coronavirus recovery fund, in: *El País*, 21.7.2021.

6 Gobierno de España: España Puede. Recovery, Transformation and Resilience Plan, 30.4.2021.

Außenpolitik: Marokko und mehr

2021 musste sich Spanien der schwersten politischen Krise mit Marokko in 20 Jahren stellen.⁸ Am 17. Juni überquerten Tausende von marokkanischen Migranten die Grenze zur spanischen Kleinstadt Ceuta an der nordafrikanischen Küste, indem sie eine scheinbare Lockerung der Grenzkontrollen durch die marokkanischen Sicherheitskräfte ausnutzten. Ausgelöst wurde die Krise dadurch, dass Brahim Ghali, der Anführer der Polisario-Front in der Westsahara, zuvor in Spanien hospitalisiert worden war.

Obwohl es sich zunächst nur um eine bilaterale Krise handelte, wurde schnell die europäische Dimension des Konflikts deutlich. Seit dem Beitritt Spaniens zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft setzt sich Madrid für engere EU-Marokko Beziehungen ein, um durch die Europäisierung des Konflikts eine weitere Eskalation zu verhindern und Rabats Bereitschaft zur Konfrontation entgegenzuwirken. Insbesondere mit Blick auf die territorialen Streitigkeiten um Ceuta und Melilla wurde hier stets das Mantra wiederholt, der spanische Grenzverlauf zu Marokko – einschließlich der beider Städte – sei gleichzeitig auch die EU-Außengrenze. Als die spanische Regierung in der Krise 2021 aktiv um europäische Unterstützung bat, wurde diese Strategie nochmals bekräftigt. Innerhalb weniger Stunden übermittelten der Präsident des Europäischen Rates, Charles Michel, die Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen sowie einige Kommissare durch Erklärungen, Interviews und über soziale Medien die Botschaft an Marokko, die guten Beziehungen zwar unbedingt aufrechterhalten zu wollen, aber jegliche Form der Erpressung, wie einige es nannten, entschieden zurückzuweisen.⁹

Über das diplomatische Manöver Spaniens hinaus trugen noch zwei weitere Faktoren zur Europäisierung der bilateralen Krise mit Marokko bei. Zum einen verstanden viele europäische Hauptstädte Rabats Vorgehensweise als Teil eines größeren Trends, in dem EU-Nachbarn Migration als Waffe einsetzten. Immer wieder wurden Parallelen zur Türkei gezogen. Der zweite Faktor war die Tatsache, dass Marokko nur wenige Wochen zuvor, angeblich als Vergeltung für Berlins Politik zur Westsahara, auch mit Deutschland eine diplomatische Krise heraufbeschwört hatte.

Während die Krise mit Marokko wohl Spaniens größte außenpolitische Herausforderung der jüngeren Vergangenheit war, hat sich Spanien in dieser auch Zeit besonders aktiv im östlichen Mittelmeerraum engagiert – durch Amtsbesuche mehrerer Minister in der Region und dem Versuch, zusammen mit der deutschen EU-Ratspräsidentschaft das EU-Türkei Verhältnis zu verbessern. Weiterhin versuchte Spanien mit anderen Staaten (hauptsächlich der portugiesischen Ratspräsidentschaft), Druck auf die Europäische Kommission auszuüben, um das Inkrafttreten des EU-Mercosur-Abkommens sowie der bilateralen Abkommen mit Mexiko und Chile zu beschleunigen, wenngleich ohne Erfolg.

Weiterführende Literatur

William Chislett: The Challenge for Spain to use the EU's pandemic recovery fund wisely, in: Real Instituto Elcano ARI 101/2020, 31.8.2020.

Roderick Parkes/Julian Rappold: Berlin's choice: How Spain triggered a rethink in German European policy, in: Real Instituto Elcano, Expert Comment 17/2021, 18.5.2021.

7 Ursula von der Leyen: I was glad to hand over the @EU_Commission assessment... [Tweet], Twitter, 17.06.2021, abrufbar unter: <https://twitter.com/vonderleyen/status/1405436686675361792?s=20> (letzter Zugriff: 17.6.2021).

8 Eduard Soler i Lecha: Morocco vs. Spain: Why it Matters for the EU, in: EUobserver, 7.6.2021.

9 Marina Adami: EU's Schinas to Morocco: 'Europe won't be intimidated' after migrant influx, in: Politico, 21.5.2021.