

Portugal

ALVARO DE VASCONCELOS

Die Erwartungen an die EG-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 1992 und die anstehenden Wahlen prägten die portugiesische Politik im Jahre 1991. Die Sozialistische Partei (PS) versuchte am Anfang des Jahres, einen früheren Termin für die Wahl mit einem möglichen Machtwechsel nicht zu nahe an den Termin der Präsidentschaft zu legen. Portugals Präsident blieb aber bei dem geplanten Termin am 5. Oktober 1991. Anibal Cavaco Silva war 1987 der erste gewählte portugiesische Premier, der eine absolute Mehrheit erzielte und diesen Erfolg auch 1991 wiederholen konnte.

Trotz des Verhältniswahlsystems steigerte sich die Bipolarisierung der Parteienlandschaft durch die Wahlergebnisse. Cavaco Silvas rechtsliberale Partido Social Democrata (PSD) erzielte eine Mehrheit von 50,4% (1987: 51%), während die PS 29,25% der Stimmen erhielt (1987: 22,3%). Das von der kommunistischen Partei geführte Bündnis CDU erreichte nur 8,8% (1987: 12%) und die Christdemokraten (CDS) konnten ihr Ergebnis von 4,3% in der letzten Wahl nicht verbessern.

In der Wahlkampagne kam nur eine geringe Debatte über Fragen der europäischen Integration auf, da die Meinungen der beiden großen Parteien darin übereinstimmen. Die Regierungspartei, die die absolute Mehrheit anstrebte, hatte argumentiert, daß eine Minderheitenregierung weder in der Lage wäre die Vorteile einer EG-Präsidentschaft auszunutzen, noch eine gute Präsidentschaft an sich zu leisten.

Portugiesische Prioritäten

Absolute Priorität für Portugal genießt weiterhin die wirtschaftliche Entwicklung; in bezug auf Europa dominiert das Ziel der sozialen und wirtschaftlichen Kohäsion. Die spanischen und portugiesischen Bedenken, daß Osteuropa sich als eine gefährliche Konkurrenz im Kampf um die EG-Fonds herausbilden würde, konnten abgemildert werden. Die anfängliche Behinderung der Assoziierungsverträge mit Mittel- und Osteuropa durch Portugal läßt sich zurückführen auf die Struktur der dortigen Industrie, deren Produktivität nur langsam steigt und deshalb die Konkurrenz aus dem Osten fürchtet.

Portugals Beteiligung an der "Troika" während der niederländischen Präsidentschaft führte zu einer verstärkt europäischen Denkweise bei Regierung und Verwaltung. Außenminister João de Deus Pinheiro sah darin eine wertvolle Erfahrung für die anstehende Präsidentschaft. Die Tendenz zu einer Europäisierung der Einstellung von führenden Mitgliedern der PSD wurde mit Beginn der

Präsidentschaft deutlich. Es sollte hinzugefügt werden, daß die PSD nicht wie die PS oder die CDS zu einer der großen politischen "Familien" Europas gehören.

Regierungskonferenzen und Maastricht

Während der Regierungskonferenzen stimmte Portugal mit der Politik der Ratspräsidenten im großen Ganzen überein, so unter anderem bei der Ablehnung unterschiedlicher Integrationsgeschwindigkeiten in Europa, der Betonung des Schutzes nationaler Identität, der Bewahrung der sozialen und wirtschaftlichen Kohäsion und beim Eintreten für Subsidiarität und einer graduellen Weiterentwicklung. In der Frage der Wirtschafts- und Währungsunion ging Portugal mit der Mehrheit der europäischen Regierungen konform. Victor Martins, Staatssekretär für Europäische Integration, erklärte, Portugal sei für eine eindeutige Klärung im Unionsvertrag in den Bereichen der einheitlichen Währung, der Europäischen Zentralbank und der Wirtschafts- und Währungsunion. Wünschenswert sei eine politische Kontrolle der Zentralbank durch den Europäischen Rat, deren notwendige Unabhängigkeit jedoch erhalten bleiben sollte¹. Der von Portugal bevorzugte intergouvernementale Zugang kam deutlicher in der Regierungskonferenz über die Politische Union zum Ausdruck. Im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik bevorzugte Portugal das Prinzip der qualifizierten Mehrheit, vorausgesetzt, daß es sich hier um das Prinzip "ein Land, eine Stimme" handeln würde.

In der Diskussion um die Verteidigungspolitik vertrat Portugal die atlantische Position. Das Atlantische Bündnis soll demnach weiterhin die Grundlage der europäischen Verteidigung bilden, jegliche Schritte zu einer "Europäischen Verteidigungsidentität" dürfen die transatlantische Beziehung nicht gefährden².

Portugals erste EG-Ratspräsidentschaft

Bei der Übernahme der Ratspräsidentschaft am 1. Januar 1992 erklärte der portugiesische Premierminister, Cavaco Silva, daß neben dem Bereich Außenpolitik, in dem die GUS, die Jugoslawien-Krise und die GATT-Verhandlungen die Schwerpunkte bildeten, die Vollendung des Binnenmarktes, die Reform der Agrarpolitik und die Delors-II-Vorschläge die Agenda anführten³.

Die Verwirklichung des Europäischen Wirtschaftsraumes und die Aufgaben, die Maastricht für den Lissabon-Gipfel vorsah, d. h. die Definition einer Erweiterungsstrategie sowie die Ausarbeitung eines Dokuments für die Prioritäten einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik können als wichtige Aufgaben der portugiesischen Präsidentschaft bezeichnet werden.

Vor und während ihres Vorsitzes betonte die portugiesische Regierung wiederholt ihre Bemühungen um eine ausgeglichene Unterstützung für den Osten und den Süden Europas. Da durch die Herausforderung zukünftiger Erweiterungen der institutionellen Reform der Gemeinschaft große Bedeutung zukommt, war es nötig, während der Präsidentschaft Partei für die kleineren Staaten zu er-

greifen. Besonders bemühte sich die Regierung um ein gutes Einvernehmen mit der Kommission und dem Europäischen Parlament. Insgesamt bewies sie ihre Fähigkeit zu konstruktivem und umsichtigem Handeln.

Kritik an der portugiesischen Präsidentschaft, vor allem aus spanischen Kreisen⁴, zielte insbesondere auf den vermeintlichen Mangel von Durchsetzungsvermögen und Zugkraft. Geäußert wurde diese Kritik in der Regel im Zusammenhang mit dem übertriebenen Einsatz für die Ratifizierung des Vertrages über die Europäische Union vor dem Hintergrund anstehender Wahlen oder bestehender sozialer Probleme in den großen Mitgliedstaaten. Hauptsächlich kritisiert wurde die Verzögerung der Einberufung eines Sondergipfels für die Delors-II-Vorschläge. Strategie der Kommission war, die Begeisterung über die Ergebnisse von Maastricht auszunutzen. Portugal fürchtete, daß durch den Sondergipfel Auseinandersetzungen in denjenigen Mitgliedstaaten zunehmen könnten, in denen nationale Argumente zu stark wurden. Inzwischen ist das Vorantreiben der Ratifizierung zur Priorität geworden.

Die Ratifizierung des Vertrages über die Europäische Union wirft in Portugal keine Probleme auf. Die amtierende sozialdemokratische Partei (PSD) und die sozialistische Partei (PS), die für insgesamt 80% Wählerstimmen in der letzten Wahl stehen, unterstützten ebenso die Ratifizierung wie etwa 60% der Bürger⁵. Der Ruf der Opposition nach einem Referendum ist wohl eher der nationalen Politik zuzuordnen und nicht als ein genereller Zweifel zu verstehen, wie die überwältigend positive Einstellung zeigt.

Das Delors-II-Paket wird als wesentlich eingestuft⁶, um die Entscheidungen von Maastricht zur Europäischen Union zu verwirklichen. Neben der Außen- und Sicherheitspolitik erfordert vor allem die soziale und wirtschaftliche Kohäsion und die Annahme neuer politischer Programme die Erfüllung der Vertragsbestimmungen in den Bereichen Industrie, Umwelt und grenzüberschreitende Transporte und Kommunikation.

Die südeuropäischen Länder stimmen mit der Kommission darin überein, daß es nur durch die Annahme des Delors-II-Pakets möglich sein wird, das Prinzip der sozialen und wirtschaftlichen Kohäsion zu verwirklichen. Die Premierminister von Spanien und Portugal sind sich darüber einig, daß dies für jegliche Erweiterungen die Voraussetzung sein müsse⁷. Der neu zu bildende Kohäsionsfonds und die Erweiterung der Strukturfonds sind besonders für Portugal, Spanien, Irland und Griechenland von Bedeutung. Fortschritte bei der Reduzierung des Anteils der Agrarpolitik am EG-Budget werden als eine Chance angesehen, weitere Mittel für die Verbesserung der Kohäsion bereitzustellen. Dies ist besonders wichtig für Portugal, dem nach der Aufnahme des Escudo in den Wechselkursmechanismus des EWS ein vom Rat der Wirtschafts- und Finanzminister genehmigtes Konvergenzprogramm bevorsteht.

Der portugiesische Staatssekretär für Europäische Integration sprach sich eindeutig für eine politische Annäherung im Bereich der Delors-II-Vorschläge aus und kritisierte den in seinen Augen absichtlichen Versuch die Verhandlungen hinauszuzögern: "Dies ist kein Fall für Buchhalter oder Finanzexperten, sondern

bedarf einer politischen Vorgehensweise⁹⁸. Allgemeine Ansicht in Portugal ist, daß die Delors-II-Vorschläge nicht angenommen werden, oder zumindestens nicht vollständig, auch nicht auf dem Gipfel in Lissabon. Die portugiesische Präsidentschaft bemühte sich daher, die zwölf Mitgliedstaaten zu einer bindenden Aussage zum Delors-II-Paket auf dem Lissabon-Gipfel zu bewegen, die Großbritannien veranlaßt eine Zustimmung noch vor dem Ende seiner Präsidentschaft Ende 1992 zu erreichen.

Der Krieg in Jugoslawien

Wie schon bei der niederländischen Präsidentschaft erwies sich die Unfähigkeit, sich der Krise in Jugoslawien zu stellen und einen regionalen Konflikt an der Schwelle zur EG zu beenden, als die größte Enttäuschung für Europa überhaupt. Der anhaltende Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien, der sich während der Präsidentschaft Portugals bis nach Bosnien-Herzegowina ausweitete, war weniger eine Prüfung für die Präsidentschaft, als eine Prüfung der wirklichen Absicht der Mitgliedstaaten, die Politische Union zu verwirklichen und bei der Umorganisation des internationalen Systems mitzuwirken, zumindestens was die Stabilität auf ihrem eigenen Kontinent angeht.

Europas Rolle in dem Jugoslawien-Konflikt ist deshalb weniger eine Frage des Engagements der Präsidentschaft oder der Fähigkeit der portugiesischen Vermittler. Cavaco Silvas Erklärungen verdeutlichen seine Absicht, "dafür zu sorgen, daß die Zwölf einen einheitlichen Standpunkt beibehalten"⁹⁹. Dies war nach den anfänglichen Schwierigkeiten, die durch das deutsche Bestreben der Anerkennung von Slowenien und Kroatien verursacht wurden, mehr oder weniger der Fall. Nicht einmal die Unfähigkeit Griechenlands, seine Sympathie für die Einstellung der Serben in der Jugoslawien-Krise zu verheimlichen und auch nicht der Versuch, die Anerkennung Makedoniens zu verhindern, hatte Konsequenzen für die griechische Regierung. Die Tatsache, daß die Krise, nach anfänglichem Erfolg der Friedensinitiative von Lord Carrington – einen von der UN-Friedenstruppe garantierten Waffenstillstand in Kroatien – an einem anderen Ort in Form eines blutigen und uneingeschränkten Kampfes in Bosnien-Herzegowina ausbrach, machte deutlich, wie unzureichend die Maßnahmen waren.

In der Anfangszeit der portugiesischen Präsidentschaft waren Schritte unternommen worden, Serbien als den Aggressor und Verantwortlichen der Krise zu identifizieren, um dann aber wieder in die vorherige Unbestimmtheit zurückzufallen. Dies drückte sich darin aus, daß Alija Izetbegovic, demokratisch gewählter Präsident der von der EG anerkannten, unabhängigen Republik Bosnien-Herzegowina, keine besondere Unterstützung gewährt wurde. Bei dem informellen Treffen der EG-Außenminister in Guimaraes, das kurz nach dem Mord an einem der EG-Beobachter einberufen wurde, verstärkten die EG und die Präsidentschaft erneut ihren Druck auf Serbien, indem sie die Anerkennung der neuen jugoslawischen Föderation abhängig von dem Rückzug der föderativen Truppen aus Bos-

nien-Herzegowina machten und gleichzeitig mit einem Ausschuß Jugoslawiens aus der KSZE drohten.

Außen- und Sicherheitspolitik

Sollte Jugoslawien wirklich zum Testfall für Europas Fähigkeit werden, Maastrichter Entscheidungen in bezug auf die Außen- und Sicherheitspolitik zu verwirklichen, dann müßte auf dem Lissabon-Gipfel auch die wichtige Frage des Identifizierens von Gebieten, Ländern oder Ländergruppen, die mögliche Ziele einer gemeinsamen Aktion sind, beantwortet werden. Die Präsidentschaft arbeitete im Vorfeld des Gipfels ein entsprechendes Papier aus. Die letzte Version, die an dem informellen Treffen in Guimaraes vorgestellt wurde, benötigt laut dem portugiesischen Außenminister eine Verbesserung der Prioritätensetzung. Zur Zeit sind die entscheidenden Ziele die Unterstützung des laufenden Integrationsprozesses, der Schutz der Menschenrechte und die Unterstützung von Übergängen zur Demokratie. Der Schwerpunkt wird einerseits auf schon in Maastricht festgelegte Bereiche – Sicherheit, Abrüstung und Proliferation – andererseits auf Mittel- und Osteuropa, Maghreb und den Mittleren Osten, die USA und Japan gelegt. Gleichzeitig wird versucht, das derzeitige Ungleichgewicht in der europäischen Prioritätensetzung zu korrigieren.

Bilanz

Eine kurze Beurteilung der portugiesischen Präsidentschaft, an der die Regierung und der Staatsapparat fast in ihrer Gesamtheit beteiligt war, ergibt einige Fortschritte in verschiedenen Dossiers. Auch wenn viele nicht abgeschlossen werden konnten, wurde doch insgesamt bedeutende Arbeit geleistet. Die wichtigste Errungenschaft war das Abkommen zwischen den Zwölf über die unangenehme Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik. Andere bedeutende Ereignisse waren die Unterzeichnung des EG-EFTA-Vertrages am 2. Mai 1992, die Rücknahme des israelischen Vetos zur Beteiligung der EG an der Konferenz für Sicherheit und Abrüstung im Mittleren Osten sowie die Lissabon-Konferenz zur Unterstützung der GUS vom 23.–24. Mai. Auf dieser Konferenz wurde der Schwerpunkt von humanitärer Hilfe auf mittel- und langfristige Strukturmaßnahmen verlegt.

In bezug auf das politische Ost/Süd- Gleichgewicht erzielte die Präsidentschaft Fortschritte im EG-Marokko – Dossier durch den spanischen Vorschlag einer Freihandelszone. Der größte Erfolg portugiesischer Diplomatie 1991 war die Ausarbeitung eines Planes zur Unterstützung des Friedensprozesses in Angola. Außerdem wurden die Beziehungen zu Lateinamerika durch entschiedene Unterstützung für den Integrationsprozeß in Mittelamerika (San José-Gruppe), Südamerika (Mercosur) – das EG-Mercosur Außenministertreffen in Guimaraes sollte in diesem Zusammenhang auch erwähnt werden – und die Verstärkung der Beziehungen zwischen EG und Brasilien durch die Unterzeichnung eines Drei-Generationen-Abkommens verbessert.

Anmerkungen

Übersetzt aus dem Englischen von Sonja Niedermaier, Forschungsgruppe Europa, Universität Mainz.

1 Vgl. Martins, Victor: Vortrag an der Catholic University v. 25. 10. 1991, in: Bulletin des Informations- und Presseamtes des Außenministeriums, Oktober 1991.

2 Vgl. Vortrag des Vizepremier- und Verteidigungsministers Fernando Nogueira vor dem Instituto da Defesa Nacional, in: Nação e Defesa, Nr. 58, April–Juni 1991, S. 31–41.

3 Eröffnungsrede des Premierministers Anibal Cavaco Silva v. 31. 1. 1992.

4 Vgl. etwa: El País v. 29. 4. 1992, S. 16: "España lamenta la timidez de la presidencia portuguesa de la Comunidad Europea".

5 Vgl. Expresso v. 16. 5. 1992. In der Umfrage sprechen sich 74% für das Referendum aus.

6 Vgl. "Sans peur et sans complexes – entretetien avec Anibal Cavaco Silva", Belvédère, Nr. 5, April–Juni 1992, S. 6–9.

7 Vgl. ebd., S. 7.

8 Victor Martins in einem Interview mit "Diário de Notícias", 14. 5. 1992.

9 Eröffnungsrede des Premierministers Anibal Cavaco Silva v. 31. 1. 1992.

Weiterführende Literatur

Plummer, Michael: Efficiency effects of the accession of Spain and Portugal to the EC, in: Journal of Common Market Studies 3 (1991) S. 317–323.

Vasconcelos, Alvaro de: Portugal and European political cooperation, in: The International Spectator 2 (1991) S. 127–140.