

Portugal

ALVARO DE VASCONCELOS

Zum Ende des zweiten Halbjahres 1992 setzten sowohl die portugiesische EG-Ratspräsidentschaft als auch die Auswirkungen des dänischen "Nein" für den Maastrichter Vertrag Akzente in der Politik Portugals.

Die Präsidentschaft und ihre Bilanz fanden außerordentliche Beachtung in der portugiesischen Presse. Die zwei größten Zeitungen, Público und Diário de Notícias, widmeten ihr – und den Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaft im allgemeinen – im Laufe der sechs Monate zahlreiche Seiten und Leitartikel. Es überrascht daher nicht, daß 80% der portugiesischen Bevölkerung von der Präsidentschaft gehört oder gelesen haben: 85% waren davon überzeugt, daß sie für Portugal wichtig oder sehr wichtig war, nur 7% teilten diese Auffassung nicht. Die Portugiesen bewerten damit ihre Ratspräsidentschaft laut Eurobarometer am besten, seit die Frage danach 1988 zur Zeit der britischen Präsidentschaft das erste Mal gestellt wurde. Trotz der eindeutig positiven portugiesischen Einstellung zur Europäischen Gemeinschaft sind jedoch 39% der befragten Portugiesen davon überzeugt, und zwar zu Recht, daß sie nicht ausreichend informiert werden. Der EG-Durchschnitt liegt mit 33% darunter¹.

Die Auswirkungen der portugiesischen Präsidentschaft waren deutlich in der Öffentlichkeit und in politischen Kreisen – insbesondere in der Partido Social-Democrata (PSD) – zu spüren. Sogar der bislang der Europäischen Gemeinschaft gegenüber eher vorsichtige Premierminister Cavaco Silva (Vorsitzender der PSD) unterstützte die Europäische Union nun voll und ganz. Früher war seine Politik dagegen sogar so zurückhaltend gewesen, daß die damalige britische Premierministerin Margaret Thatcher öffentlich äußerte, Portugal wäre in EG-Fragen mit Großbritannien einer Meinung. Eine Äußerung, die von Cavaco Silva genauso öffentlich dementiert wurde.

Der erste Gipfel nach dem dänischen Referendum

Das erste Referendum in Dänemark fiel in die Zeit der portugiesischen Präsidentschaft. Nach der Ablehnung des Unionsvertrages durch die dänische Bevölkerung setzte sich Portugal für eine resolute Antwort der Europäischen Gemeinschaft ein. Der Premierminister erklärte, daß erneute Verhandlungen zur Anpassung dänischer Forderungen nicht in Frage kämen². Später wurde eine außerordentliche Sitzung des Europäischen Rates einberufen, bei der die Ergebnisse von Lissabon erneut bestätigt und eine Rücknahme der unterzeichneten Beschlüsse entschieden abgelehnt wurde.

Es sollte aber auch erwähnt werden, daß der portugiesischen Regierung von Maastricht-Gegnern vorgeworfen wurde, sie habe keine Solidarität gegenüber dem ebenfalls kleinem Land Dänemark gezeigt. Besonders wurde eine Äußerung des portugiesischen Außenministers João de Deus Pinheiro angegriffen. Er hatte unverblümt am 3. Juni 1992 erklärt, eine Ablehnung des Maastrichter Vertrages komme einem Ausscheiden aus der Gemeinschaft gleich.

Während der Ratspräsidentschaft verstärkte sich die portugiesische Haltung zur Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft, nämlich zuerst vertiefen, dann erweitern. Eine zukünftiger Beitritt zur EG sollte nicht nur von der Zustimmung zu dem Delors-II-Paket abhängig gemacht werden. Premierminister Cavaco Silva äußerte sich nach dem "Nein" der Dänen sehr entschieden: "Niemand wird Mitglied, ohne den Vertrag über die Europäische Union bis zum letzten Satz zu akzeptieren".

Nach dem dänischen Referendum stand die Ratifizierung des Vertrages auf der europäischen Tagesordnung an erster Stelle. Der Gipfel in Lissabon im Juni war natürlich keine Ausnahme. Die drei zuvor ganz oben stehenden großen Themen – Erweiterung, Delors-II und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) – wurden auf Eis gelegt, um den weiteren Ratifizierungsprozeß in den Mitgliedstaaten nicht zu erschweren. Aber obwohl eine Änderung des Vertragstextes offiziell abgelehnt wurde, gingen die Mitgliedstaaten während des Gipfeltreffens in Lissabon doch auf die Besorgnisse und Unsicherheiten der EG-Bürger ein. Subsidiarität wurde ausdrücklich als Mittel genannt, diesen Ängsten entgegen zu treten³.

Trotz der schließlich recht vagen Formulierungen in dem vom Europäischen Rat verabschiedeten Bericht über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)⁴, befürwortete Portugal eine gewisse Ausgewogenheit zwischen der Öffnung gegenüber Osteuropa und dem mediterranen Süden. Beide Regionen sollten nach portugiesischer Meinung in den wirtschaftlichen und politischen Integrationsprozeß einbezogen werden.

Nicht zu vermeiden war, daß die zwei großen Themen Erweiterung und Delors-II-Paket nicht gelöst werden konnten. Sie wurden auf den Edinburgh-Gipfel verschoben. Premierminister Cavaco Silva erklärte dazu, daß die Europäische Gemeinschaft nur unter zwei Voraussetzungen erweitert werden würde: nach der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages und nach einer endgültigen Antwort auf die weitere Finanzierung der EG. Letzteres sei besonders wichtig für die südlichen Länder.

Obwohl über die Einzelheiten des Delors-II-Paketes nicht beschlossen wurde, nahmen die Mitgliedstaaten den Kohäsionsfonds an. Eine Entscheidung, die zeigt, daß man um den Maastrichter Vertrag nicht herum kommt⁵. Obwohl die Bilanz des Gipfeltreffens insgesamt als positiv zu bewerten ist, kam doch Unzufriedenheit auf. Die Mitgliedstaaten zeigten sich beispielsweise gegenüber Großbritannien verstimmt, das eine Lösung der Standortfrage der jetzigen und zukünftigen europäischen Institutionen verhinderte.

Erfolge der portugiesischen Präsidentschaft

Zu den Errungenschaften ihrer Präsidentschaft zählen die Portugiesen den Fortschritt in den Beziehungen zu Lateinamerika. In diesem Bereich zeigten sie ein besonders starkes Engagement. Im einzelnen konnte Ende Mai 1992 ein Abkommen zur interinstitutionellen Zusammenarbeit zwischen der EG-Kommission und dem Binnenmarkt-Rat der Mercosur-Länder unterzeichnet werden. Außerdem wurde ein Abkommen über drei Generationen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Brasilien abgeschlossen. Letzteres soll den institutionellen Rahmen für die Entwicklung der Zusammenarbeit in den Bereichen Handel, Investitionen, Wissenschaft und Technik, Arbeitskräfte sowie Umwelt liefern.

Bei der Beurteilung der Ergebnisse ihrer Ratspräsidentschaft tendiert Portugal dazu hervorzuheben, daß es als kleines Land sich selbst und anderen seine Fähigkeit bewiesen hat, die Aufgaben einer EG-Ratspräsidentschaft effektiv und ohne große Neigung zur Selbstdarstellung zu bewältigen. Weniger verweist das Land auf spektakuläre Erfolge in Politikbereichen, an denen Portugal zwar besonderes interessiert ist, sich jedoch bewußt zurückhielt. Von verschiedenen Seiten wurde Kritik laut an der fehlenden Durchsetzungskraft Portugals hinsichtlich des Rechtsstatus von Ost-Timor.

Die Ratifizierung des Maastrichter Vertrages

Die Zustimmung zum Vertrag über die Europäische Union erfolgte in Portugal problemlos. Er wurde am 11. Dezember 1992, einige Tage vor dem Gipfel in Edinburgh, ohne Enthaltungen, mit 200 gegen 21 Stimmen ratifiziert. Die "ayes" kamen aus den Reihen der Partido Social-Democrata (PSD) und der Partido Socialista (PS), die "nos" von der CDS-Partido Popular und Partido Comunista Português (PCP). Nachdem die CDS-Partido Popular ihren pro-europäischen Kurs völlig umwarf, legte der ehemalige Vorsitzende Diogo Freitas do Amaral sein Mandat als unabhängiger Parlamentarier nieder, um sich für den Vertrag einzusetzen. Die CDS-Partido Popular wurde dementsprechend von den Christdemokraten im Europäischen Parlament ausgeschlossen.

Eines der bevorzugten Argumente der Gegner des Vertrages in der Kampagne für ein Referendum in Portugal – das die portugiesische Verfassung im Falle internationaler Abkommen ausdrücklich ausschließt – war, daß der Maastrichter Vertrag den Kurs in Richtung Föderalismus unwiderruflich festlegt. Ergebnis wäre der Verlust der portugiesischen Souveränität und die Unterwerfung nationaler Interessen unter ein stark von Deutschland geprägtes "Direktorat".

Die politische Wirkung dieser Kampagne wäre zu vernachlässigen gewesen, wenn nicht Präsident Mário Soares – als entschiedener Befürworter von Maastricht und gestandener Föderalist – ein Referendum unterstützt hätte. Mário Soares sah das Referendum als Möglichkeit, die Wähler von dem Vertrag zu überzeugen. Er erklärte, daß die Schwierigkeiten, die unausweichlich kommen werden, die Zustimmung der Bevölkerung ins Wanken bringen könnten, so daß

die Regierung gut beraten wäre, ein Referendum zur richtigen Zeit durchzuführen⁶.

Obwohl Umfragen zufolge viele Portugiesen ein Referendum befürworteten, waren sowohl die PSD wie auch die PS dagegen: Es würde gegen die Verfassung verstoßen und der komplexen Materie nicht gerecht werden. Die Verfassung mußte für die Ratifizierung in einigen Bereichen ergänzt werden, beispielsweise zur Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU).

Eine der unbestrittenen Tatsachen der Diskussion um Maastricht in Portugal war die verhältnismäßig unbedeutende Rolle des Parlaments in der portugiesischen Europapolitik sowie dessen eher undurchschaubare Entscheidungsfindung. Nach einer Initiative der sozialistischen Partei wurde das portugiesische Parlament deswegen in einem Zusatz zur Verfassung mit größeren Rechten in europäischen Angelegenheiten betraut. Die Regierung wurde verpflichtet, rechtzeitig Informationen über die Fortschritte der Europäischen Union an das Parlament weiterzuleiten, damit es die Möglichkeit hat, Portugals Teilnahme zu verfolgen und zu bewerten.

Der Weg zur sozialen und wirtschaftlichen Kohäsion

Portugal reichte am 3. April 1992 seinen Beitrittsantrag zum Europäischen Währungssystem (EWS) ein. Das Land machte deutlich, daß das Ziel die vollständige Teilnahme an der Europäischen Währungsunion sei und es auch von der gemeinsamen Währung profitieren möchte. Die Regierung äußerte gleichzeitig, daß "von nun an die Konvergenz nicht nur ein erstrebenswertes, sondern auch ein notwendiges Ziel sei, unentbehrlich für die Integration der portugiesischen Wirtschaft in die Europäische Gemeinschaft und für eine stabile Position im Binnenmarkt"⁷. Die portugiesische Regierung schlug vor, der Escudo sollte sich zunächst der 6% Fluktuationsgrenze mit einem Wechselkurs von 180,00 ECU anschließen (etwa 87,60 Escudos entsprächen dann 1,- DM). Der Escudo trat dem EWS am 6. April 1992 mit einem Kurs von 178,735 bei, obwohl viele Stimmen – einschließlich der Kommission – einen Kurs von 170,00 für angebracht hielten, da die Inflation in Portugal noch nicht vollständig unter Kontrolle sei⁸.

Es ist nicht zu bezweifeln, daß Portugal zu den Gründungsmitgliedern der Wirtschafts- und Währungsunion zählen wird. Um das zu bewirken, sind jedoch zwei Maßnahmen unabdingbar: einerseits die Akzeptanz strenger Konvergenzprogramme und andererseits die Sicherung sozialer und wirtschaftlicher Kohäsionsprogramme, um ein anhaltendes Wachstum der portugiesischen Wirtschaft zu gewährleisten.

Anhand der entsprechenden Zahlen von 1991 wird deutlich, wie schwierig es sein dürfte, dieses doppelte Ziel zu erreichen. Die Inflationsrate lag 1991 bei 11,2% und muß bis 1995 auf 4–6% reduziert werden. Im selben Zeitraum muß das Staatsdefizit um mehr als die Hälfte vermindert werden (von 6,2% auf 3% des Bruttoinlandsproduktes). Gleichzeitig muß Portugal schneller wachsen als seine europäischen Partner.

Die sozialen Auswirkungen des Konvergenzprogramms in Verbindung mit der steigenden Wettbewerbsfähigkeit, die für ein Überleben auf dem Binnenmarkt nötig ist, sind in Portugal schon spürbar. Die Arbeitslosenquote lag 1991 zwar bei 4%, aber Schlüsselbereiche wie Textilien sind nur wettbewerbsfähig, wenn sie weiterhin auf billige Arbeitskräfte zurückgreifen können.

Eine zentrale Frage war 1992 natürlich die Unterstützung des Delors-II-Paketes. Zur Zufriedenheit Portugals, das zusammen mit Spanien die Kommissionsvorschläge befürwortet hat, wurde es auf dem Gipfel in Edinburgh angenommen. Das Delors-II-Paket bildet einen wichtigen Teil der Konzessionen, die gegenüber Portugal gemacht wurden, um in Maastricht dessen Zustimmung zu den Beschlüssen zur Wirtschafts- und Währungsunion zu erhalten. Es soll zu einer ausgeglichenen Entwicklung und Konvergenz der Wirtschaft führen, eine Garantie für die faire Verteilung der Vorzüge des Binnenmarktes bilden sowie ein Ausdruck der sozialen und wirtschaftlichen Kohäsion als einer notwendigen Dimension der Europäischen Gemeinschaft sein.

Anmerkungen

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

1 Eurobarometer 37, Juni 1992.

2 Diário de Notícias v. 4. 6. 1992.

3 S. "Portugal in der Europäischen Gemeinschaft" Foreign Office's Secretariat of State for European Affairs, 1992.

4 Europäischer Rat in Lissabon, 26./27. Juni 1992. Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Anlage I, abgedruckt als Dok. Nr. 1 in diesem Band.

5 Público v. 6. 7. 1992.

6 Público v. 30. 11. 1992.

7 Público v. 4. 4. 1992.

8 Diário de Notícias v. 7. 4. 1992.

Weiterführende Literatur

Cavaco Silva, Aníbal: *Afirmar Portugal no Mundo*, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lissabon.

Ministério dos Negócios Estrangeiros (Außen-

ministerium): *Portugal nas Comunidades Europeias – Sétimo Ano*, Lissabon 1993.

Soares, Mário: *Intervenções/7*, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lissabon.