

Portugal

ÁLVARO DE VASCONCELOS

Für Portugal bedeutete das Jahr 1995 in bezug auf seine Europapolitik in vielerlei Hinsicht den Abschluß eines Jahrzehnts, aber auch gleichzeitig den Auftakt zu einem neuen Anfang. Fast parallel zu der zehnjährigen Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft verliefen die zehn Jahre Regierungszeit der PSD mit Cavaco Silva als Premierminister und die zehnjährige Amtszeit von Mário Soares als Präsident der Republik.

Die erste Amtsperiode Cavaco Silvas begann 1985, kurz vor dem Beitritt Portugals zur Europäischen Gemeinschaft am 1.1.1986; er sollte bis Oktober 1995 am Steuer von zwei aufeinander folgenden Mehrheitsregierungen bleiben. Sodann kam die Sozialistische Partei unter ihrem neuen Parteichef António Guterres an die Macht; ihr fehlten nach der Wahl nur vier Sitze zur absoluten Mehrheit. Der aus dem Amt scheidende Präsident Soares hatte in seiner Eigenschaft als Premierminister und Chef der sozialistischen Partei den größten Teil der Beitrittsverhandlungen geführt und im Juni 1985 den Beitrittsvertrag unterzeichnet. Als er nach zwei aufeinanderfolgenden Regierungsperioden aus seinem Amt ausscheiden mußte, übernahm wiederum ein Sozialist, der frühere Bürgermeister von Lissabon Jorgo Sampaio, das Präsidentenamt.

Durch die Wahlen vom 1.10.1995 ergaben sich trotz einer leichten Verminderung der Sitze keine signifikanten Veränderungen für die pro-europäische Mehrheit im Parlament. Die Sozialistische Partei (PS) mit einem Stimmenanteil von 43,8% und 112 Sitzen und die Sozialdemokratische Partei (PSD) mit 34% der Stimmen und 88 Sitzen verfügen über eine beträchtliche Mehrheit gegenüber den Maastricht-Gegnern und Euroskeptikern, die in der Populären Partei (PP) mit 9% der Stimmen und 15 Sitzen sowie der Kommunistischen Partei (CDU) mit 8,6% der Stimmen und ebenfalls 15 Sitzen vertreten sind.

Das zweite Jahrzehnt seiner EU-Mitgliedschaft beginnt Portugal mit einer neuen Regierung, einem neuen Premierminister und einem neuen Präsidenten der Republik. Nach den ersten drei Monaten der neuen Regierung und aus der Art, wie der Präsidentschaftswahlkampf geführt wurde, lassen sich eine Reihe von Schlüssen über Portugals veränderte Einstellung gegenüber Europa ziehen. Ein Rückblick auf die vergangenen zehn Jahre und eine kritische Betrachtung der wichtigsten Punkte in der öffentlichen Debatte werden eine Veränderung in der öffentlichen Meinung aufzeigen. Diese Veränderung hat wahrscheinlich wesentlich größere Bedeutung als die Tatsache, daß die Regierungs- und größte Oppositionspartei ihre Rollen vertauscht haben.

Der „brave Schüler“ stellt mehr Forderungen

Während der ersten Jahre der Mitgliedschaft war die Haltung des Premierministers gegenüber Europa nicht nur außerordentlich zurückhaltend, sondern sogar voller Mißtrauen gegenüber dem ganzen europäischen Einigungsprozeß. In bezug auf seine Innen- und Europapolitik wurde er oft „Mr. Thatcher“ genannt. Bis zum Jahr 1992 jedoch – nach Absolvierung der ersten portugiesischen EU-Präsidentschaft – hatte sich die Einstellung der Regierung so grundlegend verändert, daß die nationalen Medien Portugal als den „braven Schüler“ bezeichneten. Als Premierminister Cavaco Silva sein Amt abgab, hatte die Regierung alle anfänglichen Zweifel über die Erweiterung nach Mitteleuropa beiseite geschoben. Die Politische Union wurde nicht nur als unvermeidbar akzeptiert, sondern als wichtiger Faktor sowohl für Europa als auch für Portugal verstanden. Was die Währungsunion betraf, so bestanden keine Zweifel daran, daß Portugal alles daran setzen würde, um unter den ersten Ländern zu sein, die der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion beitreten. Trotz dieser positiven Einstellung ergibt eine Analyse der Nachrichtenmeldungen in den portugiesischen Medien, daß der „brave Schüler“ nie ganz erwachsen wurde und seine defensive, abwartende Haltung gegenüber Vorschlägen auf europäischer Ebene nie ablegte. Während Jacques Delors Amtszeit als Präsident der Europäischen Kommission wurde ein Weißbuch herausgegeben, das die Bedeutung von kleinen und mittleren Unternehmen und ihre Rolle bei der Schaffung von Arbeitsplätzen erörterte; die darin enthaltenen Empfehlungen wurden jedoch nicht in die Tat umgesetzt. Weder im Inland noch in Europa galt Portugal als ein Land, das rigorose Standpunkte bezog, weil es spezifische eigene Interessen zu vertreten und verteidigen hatte. Man erwartete eher, daß es sich mit einem der „Großen“ verbündete, wie dies z.B. mit Spanien wegen des Kohäsionsfonds der Fall ist. Die bemerkenswerte Ausnahme in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ist natürlich der Fall Ost-Timor, wo durch die zeitweise Blockierung des Abkommens mit ASEAN wie in früheren Jahren Druck ausgeübt wurde.

Sobald die Portugiesen die Präsidentschaft in Europa übernommen hatten², erhielten europäische Angelegenheiten einen zunehmend höheren Stellenwert in den Medien. Diese Publizität zusammen mit einer Vielzahl von praktischen Auswirkungen der Integration auf das tägliche Leben bewirkten eine Zunahme des öffentlichen Interesses und der Anteilnahme an europäischen Angelegenheiten. Eine der Folgen davon war der verstärkte Wunsch der Bevölkerung, die Regierung möge mehr Profil zeigen bei der Verteidigung von Bereichen, die für die Wirtschaft Portugals wichtig oder gar gefährdet waren. Viele Portugiesen sind heute der Ansicht, daß es an der Zeit ist, spezifisch portugiesische Ansichten und Standpunkte zur Gestaltung Europas einzubringen, daß Verantwortung und Lasten nicht zu trennen sind von den Vorteilen der Mitgliedschaft und daß die Menschen sich im weitesten Sinn als Teil von Europa empfinden. Ein gutes Beispiel für diese Einstellung ist Portugals Teilnahme an IFOR-Aktionen. Es war nicht so sehr das Pflichtgefühl gegenüber seinen NATO-Partnern – obwohl das natürlich auch eine

Rolle spielte –, sondern eher das Bewußtsein, zu Europa zu gehören und zum Frieden in Bosnien beitragen zu können, das Portugal bewog, Truppen einzusetzen. Im Vergleich zu einigen Partnern in dieser Koalition der Streitkräfte mag Portugals Beitrag in absoluten Zahlen mit einem Kontingent von 900 Soldaten bescheiden erscheinen, hier muß jedoch angemerkt werden, daß zum gegenwärtigen Zeitpunkt, bevor die Restrukturierung der Armee abgeschlossen ist, dies das Maximum an Truppen ist, das Portugal vernünftigerweise entsenden kann. Außerdem sind in diesem Fall nicht so sehr die Zahlen entscheidend als vielmehr die Tatsache, daß Portugal überhaupt Streitkräfte entsandt hat und dadurch anscheinend mit der alten Gewohnheit der „Neutralität“, des sich Heraushaltens aus europäischen Angelegenheiten und Verantwortungen, gebrochen hat.

Inzwischen waren die beiden Parteien PS und PSD zu der Einsicht gelangt, daß sie sich aktiver in der innenpolitischen Debatte über Europa engagieren mußten, wenn sie die Euroskeptiker auf ihrem eigenen Terrain bekämpfen wollten. Offensichtlich hat man sich die Lehren von Maastricht zu Herzen genommen und ist nun bemüht, die Debatte um europäische Angelegenheiten so breit wie möglich anzulegen und gleichzeitig die Verfassung dahingehend zu ändern, daß ein Referendum zum revidierten Vertrag möglich wird.

Der Chef der damals stärksten Oppositionspartei, António Guterres, forderte eine „sofortige, breit angelegte Diskussion über die Revision des Vertrages über die Europäische Union“, um das „Unbehagen, das nach Ratifizierung des Maastrichter Vertrages herrschte“, zu vermeiden³. Das portugiesische Parlament hatte sich lange Zeit aus der Debatte um Europa herausgehalten und den Eindruck vermittelt, es sei nicht interessiert und gar nicht betroffen. Als jedoch Jorge Braga de Macedo den Vorsitz des Ausschusses für Europäische Angelegenheiten übernahm, der sich aus Mitgliedern aller Parteien zusammensetzte, wurde eine Reihe von Diskussionen in Gang gesetzt, die sich in einem im Januar 1995 veröffentlichten Bericht niederschlugen.

In vielerlei Hinsicht ist dieser Bericht eine Reaktion und Antwort auf den Vorschlag der CDU/CSU, einen „harten Kern“ in Europa zu bilden. Der Bericht, der in drei Sitzungen des portugiesischen Parlaments diskutiert wurde, lehnt die Idee eines geschlossenen Kerns in jeder Form ab, akzeptiert aber die einer „variablen Geometrie“. Gleichzeitig propagiert er Aufgeschlossenheit gegenüber institutionellen Reformen, die zu einer Differenzierung führen würden. Der Bericht widersetzt sich auch der Idee eines „harten Kerns“ in Angelegenheiten der Gemeinschaftssäule, da dies „eine institutionelle Zersplitterung bedeuten würde, die es auf jeden Fall zu vermeiden gilt“, wie der PS-Abgeordnete José Lamego bemerkte.

Paradoxerweise zeigen die von diesem Ausschuß ins Leben gerufene Debatte sowie viele darauf folgende Verlautbarungen, daß (trotz der Ablehnung einer zweier- oder mehrgleisigen Gemeinschaft) die WWU zweifelsohne als ein harter Kern angesehen wird und Portugal die Absicht hat, diesem von Anfang an anzugehören. Sowohl die frühere und heutige Opposition als auch die Regierung haben erkannt, daß Portugal sonst das Risiko eingehen würde, unwiderruflich abgehängt zu wer-

den. Diese Einsicht verfestigte sich im Laufe des Jahres immer mehr und fand ihren Höhepunkt in der dramatischen Aussage von Premierminister Guterres auf dem Gipfel von Madrid⁴: „Auf dem Euro wollen wir unser Haus bauen“.

Ungeachtet der allgemeinen Übereinstimmung zwischen PS und PSD bleiben Zweifel über die beste Vorgehensweise – in rein wirtschaftlicher Hinsicht –, falls Portugal vor Spanien der WWU beitreten sollte und sich dadurch zu einer wettbewerbsbedingten Abwertung gezwungen sehen würde. Die Wirtschaftswissenschaftler sind in dieser Hinsicht zerstritten und einige beharren auf dem Standpunkt, daß ein Beitritt Portugals zur WWU ohne Spanien unmöglich sei. Andere, unter ihnen der frühere Wirtschaftsminister, schlugen vor, daß Portugal seine Entscheidung zum Beitritt von der Zusammensetzung der ersten Stunde abhängig machen sollte (immer vorausgesetzt, daß die Maastrichter Konvergenzkriterien erfüllt würden). Alles – sowohl der von der sozialistischen Regierung vorgelegte Haushaltsplan als auch die außerordentlichen Anstrengungen zur Erfüllung der Konvergenzkriterien – deutet darauf hin, daß Portugal keinesfalls die Absicht hat, der WWU nicht beizutreten, unabhängig von Spaniens Situation. Vor allem ist man sich der enormen politischen Vorteile bewußt, die mit einem frühen Beitritt zur WWU verbunden sind. Aussagen, die auf dem Madrider Gipfel gemacht wurden, lassen vermuten, daß die Regierung letztendlich auf eine Art Verknüpfung zwischen nominaler und realer Konvergenz hofft und die Beibehaltung des Kohäsionsfonds auch nach 1999 fordern wird.

Das Referendum

Eine weitere Auswirkung des verstärkten öffentlichen Interesses an europäischen Angelegenheiten, welches sich auch in den Aussagen von Politikern widerspiegelt, verbunden mit den „Lehren aus Maastricht“, ist die Akzeptanz eines Referendums bei den beiden großen Parteien. Der Präsident der Republik, Jorge Sampaio, und Vertreter der Parteien haben sich in der Öffentlichkeit zustimmend zu dieser Idee geäußert, auch wenn dies als private Meinung dargestellt wurde. Diese offene Befürwortung eines Referendums zu europäischen Fragen läßt darauf schließen, daß die Politiker der Öffentlichkeit das Gefühl vermitteln wollen, in gewissem Maße an der Schaffung eines vereinten Europas beteiligt zu sein. Gleichzeitig würde ein Referendum die pro-europäische Kampagne stärken und die Euroskeptiker und Maastrichtgegner mit ihren eigenen Waffen schlagen: der Forderung einer Volksabstimmung zur europäischen Frage.

Das Thema Europa wird weiterhin in der Bevölkerung sehr positiv bewertet. Die in den ersten sechs Monaten des Jahres 1995 durchgeführten Meinungsumfragen weisen während der letzten zwei Jahre keine signifikanten Veränderungen auf: eine eindeutige Mehrheit von 60% bis 65% ist der Meinung, daß Portugal von seiner Mitgliedschaft in der EG profitiert hat, während nur 30% bis 35% der Befragten glauben, daß ihnen Nachteile daraus erwachsen sind. Die Unterstützung für eine engere politische Zusammenarbeit liegt bei etwa 70%, wobei sich die Befür-

worter einer schnelleren Gangart gegenüber denen einer langsameren in etwa die Waage halten. Die Gegner einer politischen Einigung überschreiten kaum die 15% Schwelle. Interessanterweise äußerte sich auch die Mehrheit der befragten PP-Wähler sehr positiv zu Portugals Mitgliedschaft.

Eine selbstbewußtere Einstellung in Gemeinschaftsangelegenheiten

Obwohl die Europäische Kommission traditionsgemäß ein Verbündeter der kleineren Mitgliedstaaten war und ist, mußte sie harsche Kritik der jetzigen Regierung in einer Reihe von Angelegenheiten hinnehmen, z.B. in der Vereinbarung mit Marokko (Fischfang) und in der Politik, freie Handelsvereinbarungen mit mehreren Ländern und Regionen abzuschließen. Im Fall von Marokko steckte der Wunsch der Regierung dahinter, ihren Standpunkt in der Öffentlichkeit deutlich zu machen, also als Beschützer spezifischer nationaler Interessen aufzutreten und nicht als jemand, der alle Beschlüsse „Brüssels“ widerspruchslos hinnimmt. Der Premierminister hielt es sogar für nötig, darauf hinzuweisen, daß dies in mancher Hinsicht ein Wendepunkt in Portugals Einstellung sei: „Wir haben aufgehört, uns wie ein braver Schüler zu verhalten und wir bestehen darauf, uns laut und eindeutig Gehör zu verschaffen, wenn immer nationale Interessen auf dem Spiel stehen“⁵.

Was die übertrieben großzügige Handhabung von freien Handelsvereinbarungen betrifft, so bestehen ernsthafte Bedenken in Portugal, die von anderen europäischen Regierungen geteilt werden. Die Regierung verurteilt das Verhalten der EU-Kommission und besonders das Sir Leon Brittans als zu großzügig in bezug auf die Lockerung von Handelsbarrieren. Dies betrifft vor allem Regionen, die als mögliche Konkurrenten zu Mitgliedstaaten gesehen werden und Handelsbereiche, die nicht ohne gewisse Vorsichtsmaßnahmen vollständig geöffnet werden dürften.

Reform der Institutionen

Hinsichtlich Portugals Einstellung zu institutionellen Reformen sind keine wesentlichen Veränderungen zu erkennen, wie das für die Regierungskonferenz erstellte Positionspapier und wiederholte Stellungnahmen in der Öffentlichkeit beweisen. Über die strittigen Themen gibt es kaum Diskussionen, da selbst die Euroskeptiker und die Oppositionspartei mit der Regierung in folgenden Punkten übereinstimmen:

- mindestens ein Kommissar pro Mitgliedstaat;
- Beibehaltung des Rotationsprinzips der Präsidentschaft;
- Beibehaltung des Portugiesischen als offizielle Sprache;
- Opposition zur Einführung der „doppelten Mehrheit“, wobei jedoch eine Modifizierung der Gewichtung von Stimmen akzeptiert wird;
- Verfechtung des Prinzips der absoluten Gleichstellung aller Mitgliedstaaten.

Noch gar nicht diskutiert worden sind Lösungsmodelle für die Schwierigkeiten, welche sich für die Europäische Gemeinschaft und deren Institutionen bei einer Erweiterung auf 20 bis 30 Mitgliedstaaten mit Sicherheit ergeben werden.

Die von der gegenwärtigen und vorherigen Regierung ausgearbeiteten Positionspapiere zur Regierungskonferenz von 1996 äußern sich sehr vorsichtig zu institutionellen Angelegenheiten. Wesentlich offener und eindeutiger jedoch ist die Einstellung gegenüber Fragen der politischen Einheit, vor allem in bezug auf eine gemeinsame europäische Verteidigungspolitik. Bei einem Vergleich der portugiesischen Positionspapiere für die beiden Regierungskonferenzen 1991 und 1996 wird diese Veränderung deutlich. Bezüglich der dritten Säule ist Portugal ein Befürworter der teilweisen Vergemeinschaftung.

Anmerkungen

Übersetzt aus dem Englischen von Simon Green, Institute for German Studies an der University of Birmingham.

1 Der Präsident, der im Januar gewählt wurde, trat sein Amt im März an und darf diesen Posten höchstens zwei aufeinander folgende,

jeweils fünfjährige Amtsperioden bekleiden.

2 Portugal hatte die EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1992 inne.

3 *Expresso* v. 18.2.1995.

4 Gipfeltreffen des Europäischen Rates in Madrid am 15./16.12.1995.

5 *Público* v. 12.11.1995.