

## Portugal

MARIA DO ROSÁRIO DE MORAES VAZ

Die Wirtschafts- und Währungsunion und der Euro beherrschten in Portugal – wie auch im Rest Europas – die politische Debatte. Im Mai 1997 war bereits klar, daß Portugal (und Spanien) der Währungsunion tatsächlich von Anfang an beitreten würden. Darüber hinaus ergaben sich in diesem Jahr zwei innenpolitische Entwicklungen, die mit Sicherheit Auswirkungen auf die Europapolitik haben werden. Die Verfassung wurde modifiziert, vor allem mit dem Ziel, eine breitere Anwendung von Referenden und die vollständige Umstellung auf eine Berufsarmee zu gestatten, und man entschied sich, die Verwaltungsreform fortzusetzen, das heißt „Verwaltungsregionen“ zu schaffen. Obwohl dies schon seit der Verfassungsreform von 1976 verpflichtend vorgesehen gewesen war, wurde die präzise Festlegung der einzelnen Regionen, die der Hauptstreitpunkt in den Parlamentsdebatten gewesen war, nicht vor Ende 1997 abgeschlossen.

Auch die Abtreibung war ein allgemein diskutiertes Thema, das auch in den Medien umfassend behandelt wurde. Die öffentliche Auseinandersetzung spiegelte die hitzigen Parlamentsdebatten wider, die sich aus dem von der PS eingebrachten Gesetzesvorschlag ergaben. In diesem sollte die Abtreibung innerhalb der ersten zehn Schwangerschaftswochen grundsätzlich legalisiert werden. Die moralischen Implikationen dieser kontroversen Frage schlugen auch in den politischen Bereich durch, und verkomplizierten die Verhandlungen zwischen den Parteien sowohl über die Verwaltungsreform wie auch über Europa. Infolgedessen werden 1998 aller Wahrscheinlichkeit nach drei Referenden in Portugal stattfinden. Zum ersten Mal überhaupt werden die Wähler aufgefordert sein, sich zu zwei ausgesprochen umstrittenen – Abtreibung und Verwaltungsreform – und einem weitgehend akzeptierten Thema – Europa – zu äußern.<sup>1</sup>

### *Die kommenden Referenden: zunehmende Beteiligung der Bürger*

Die Verfassungsreform ist im wesentlichen eine Folge des Machtwechsels, der sich aus dem Ergebnis der Wahlen im Oktober 1995 ergeben hatte.<sup>2</sup> Die Sozialistische Partei (PS) hatte versprochen, zwei Maßnahmen durchzusetzen, die beide darauf abzielten (oder zumindest damit gerechtfertigt wurden), daß sie eine gesteigerte Partizipation der Bürger am politischen Prozeß erlauben, und die Regierung volksnaher machen sollten: die Wahlreform und die Verwaltungsreform. Letztere bedeutet in diesem Zusammenhang die Verlagerung einer Reihe von Zuständigkeiten der zentralen Verwaltung in Bereichen wie Erziehung, Landwirtschaft und Stadtplanung hin zu sogenannten „Verwaltungsbezirken“, ohne einen Kompetenzverlust auf Kommunalebene zu bewirken. Die Ausgaben der öffentlichen Hand sollen hierbei – jedenfalls gemäß den Vorstellungen der Regierung – nicht gesteigert werden. Die

Verwaltungsreform ist wie die Abtreibungsfrage ein Thema, das den breiten Konsens der zwei größeren Parteien hinsichtlich des „nationalen Interesses“ zerstört. Offiziell sind die PC und die PCP für, die PSD und die CDS-PP gegen die Reformen. Aber die Frage der Reformen führt wie die der Abtreibung zu einer grundsätzlichen Spaltung der portugiesischen Gesellschaft in verschiedene Lager, und diese Spaltung spiegelt sich auch in der Parteienlandschaft wider.

Obwohl sie zunächst von dem aufrichtigen Wunsch geleitet worden war, die öffentliche Verwaltung zu dezentralisieren, und die wirtschaftlich benachteiligten, dünner besiedelten Gebiete im Süden und Osten des Landes durch bessere politische Repräsentanz zu stärken (der ursprüngliche Grund dafür, daß die Verwaltungsreform überhaupt verfassungsrechtlich festgeschrieben worden war), irrte die PS insofern, als sie annahm, daß derart weitreichende Maßnahmen ohne die traditionelle Zusammenarbeit mit der PSD durchgeführt werden könnten, und daß sie die Regionalisierung der Verwaltung gegen den Widerstand der stärksten Oppositionspartei durchsetzen könnte. Dementsprechend mußte sie einem Referendum zustimmen.

Damit auch über die Mitgliedschaft in der Europäischen Union abgestimmt werden konnte, stimmten die beiden großen Parteien einer Verfassungsänderung zu, die dafür sorgte, daß die Verfassung nicht länger Referenden über internationale Verträge ausschließen würde. Dies markierte eine signifikante Veränderung der politischen Positionen von sowohl PS wie PSD gegenüber 1992, als die CDS-PP und die PCP ein Referendum über Europa verlangt hatten, wobei sie überwiegend – wenn auch nicht ausschließlich – Euroskeptiker um sich versammelt hatten. Zugleich stellte dies eine späte Bestätigung der Haltung derjenigen politischen Führer in beiden Parteien dar, die schon damals die Ansicht vertreten hatten, daß eine technische Besonderheit die portugiesische Bevölkerung nicht auf Dauer daran hindern solle, ihre Meinung in einer so wichtigen Frage zu äußern – unter ihnen sowohl der vorige wie auch der derzeitige Präsident der Republik. Insgesamt finden sich die Befürworter eines Referendums über Europa nicht länger schwerpunktmäßig im Lager der Europagegner, sondern eher in dem der Unterstützer.

Der Handel zwischen der PS und der PSD bestand im wesentlichen darin, daß die Referenden zur Reform und zu Europa gleichzeitig abgehalten werden würden. Die verfassungsrechtliche Einschränkung, daß keine zwei Fragen in einem Referendum behandelt werden dürfen, bleibt demnach in der Theorie bestehen, obwohl es schwierig ist, den Unterschied zwischen einem und zwei Referenden zu erkennen, wenn letztere am selben Tag stattfinden. Die letzte Entscheidung wird in jedem Fall beim Präsidenten der Republik liegen,<sup>3</sup> der das Referendum auf Bitten des Parlamentes initiiert. Seine Entscheidung wird zweifellos von den Ergebnissen des Referendums zur Abtreibung beeinflusst werden.

Dies unterstreicht die Tatsache, daß das Referendum über Europa nicht aufgrund irgendwelcher Entwicklungen im europäischen Einigungsprozeß abgehalten wird, oder weil es einen plötzlichen und/oder lautstarken Wunsch in dieser Richtung bei der Bevölkerung gäbe. Umfragen zeigen, daß die Portugiesen dem Gedanken an ein entsprechendes Referendum grundsätzlich positiv gegenüberstehen, aber nicht,

weil sich die öffentliche Meinung zu Europa in irgendeiner Form geändert hätte. Der Anteil derer, die ein Referendum unterstützen, ist nicht wesentlich höher als der der pro-europäisch Eingestellten im Land, wenn auch etwas höher als der europaweite Durchschnitt, und der Anteil derjenigen, die ein Referendum ablehnen, ist fast doppelt so hoch wie der der Europagegner und erheblich über dem europäischen Durchschnitt.

Was die Abtreibung angeht, war die PS vor allem aus zwei Gründen gezwungen, einem Referendum zuzustimmen: (1) starker Druck von der PSD, der CDS-PP und insbesondere der katholischen Kirche; und (2) die Tatsache, daß sie nicht einmal innerhalb der eigenen Partei einen diesbezüglichen Konsens finden konnte. So hat etwa der Parteivorsitzende seine Ablehnung einer gesetzlichen Neuregelung öffentlich deutlich gemacht. Dies schuf eine besonders problematische Situation für die PS, die das neue Gesetz Anfang 1998 schon zum zweiten Mal einbrachte, nachdem es das Jahr zuvor mit einer Mehrheit von einer einzelnen Stimme abgelehnt worden war. Nachdem der Vorschlag die erste Hürde mit den Stimmen der PS, der PCP sowie dreier Abgeordneter der PSD überwunden hatte, stimmte die PS zu, den parlamentarischen Prozeß zunächst zu stoppen und von der Zustimmung des Volkes abhängig zu machen.<sup>4</sup> Die Zustimmung der PS zur Abhaltung eines Referendums muß dementsprechend als Konzession an die PSD verstanden werden, und als Folge ihrer eigenen, internen Uneinigkeiten in dieser Frage.

In jedem Fall ist die Tatsache, daß die Portugiesen nun an die Wahlurnen gerufen werden, eher die Folge von Kompromiß und Parteipolitik als eines echten Wunsches der Politik, sie mit einzubeziehen – und kann keinesfalls als Beleg einer Bewegung in Richtung auf eine „direkte Demokratie“ dienen.

#### *Das Ende der Wehrpflicht: auf dem Weg zur Berufsarmee*

Vor allem aufgrund des Druckes der Öffentlichkeit, welcher insbesondere durch die Jugendorganisationen der Sozialdemokratischen und der Sozialistischen Parteien ausgedrückt wurde, sowie aufgrund der Notwendigkeit, sich an die veränderten Aspekte der NATO-Mitgliedschaft und an eine neue Sicherheitslage anzupassen, hatte die PSD den Wehrdienst verändert. Diese Veränderungen betrafen sowohl die Dauer (vier Monate) als auch die Anzahl von Wehrpflichtigen, die beide seit 1991 auf ein Minimum reduziert worden waren. Begleitend dazu wurde der freiwillige Dienst bei den Streitkräften sowohl für Männer als auch für Frauen eingeführt, als Teil der Gesamtzielsetzung, den Umfang der portugiesischen Streitkräfte zu reduzieren und ihre Leistungsfähigkeit trotz eines sinkenden Verteidigungsbudgets zu erhalten.

Das verfassungsrechtliche Prinzip der allgemeinen (männlichen) Wehrpflicht wurde durch diese Entwicklungen in Frage gestellt. Das 1995 verabschiedete Regierungsprogramm wie auch das Wahlprogramm der PSD wies in Richtung auf ein Ende der Wehrpflicht (sowohl in praktischer wie in verfassungsrechtlicher Hinsicht), und ihren Ersatz durch einen allmählich zu steigenden Anteil an Freiwilligen. 1997 bestand die Luftwaffe bereits ausschließlich aus Berufssoldaten, die

Marine fast völlig (96%), und nur das Heer hatte mit 7000 Wehrpflichtigen noch einen Anteil von 28% an seiner Gesamtstärke.

Mit der bemerkenswerten Ausnahme der Bundesrepublik Deutschland bewegen sich alle europäischen Staaten auf eine ausschließlich aus Freiwilligen bestehende Armee zu. In Portugal stellt dieser Prozeß einen weiteren Aspekt der „Europäisierung“ der portugiesischen Verteidigungspolitik dar, in dem Sinne, daß die Streitkräfte besser ausgebildet und ausgestattet sein werden, um die ihnen gestellten Aufgaben zu erfüllen, sei es in einem nationalen, NATO-, GASP- oder WEU-Kontext.

Die Teilnahme an der Friedenstruppe in Bosnien unter Führung der NATO wurde zu Recht als Wendepunkt der portugiesischen Außen- und Sicherheitspolitik angesehen. Tatsächlich war es die erste Gelegenheit seit dem zweiten Weltkrieg, bei der portugiesische Bodentruppen in Europa zum Einsatz kamen. Die Truppenstärke des portugiesischen Beitrages zur SFOR 1997 und zu Beginn des Jahres 1998 wurde mit etwas mehr als 300 Mann konstant gehalten, etwa ein Drittel der Stärke des IFOR-Kontingentes 1996 (950 Mann).

Portugal entschied sich, nicht an der Operation „Alba“ teilzunehmen. Die Tatsache, daß diese nicht unter der Führung der NATO, sondern unter italienischer Leitung stattfand, war zweifellos der Hauptgrund dafür. Die Tatsache, daß Länder wie Deutschland und Großbritannien die Operation nicht unter der Fahne der WEU durchgeführt wissen wollten, was ihr zumindest teilweise einen europäischen Aspekt verliehen hätte, trug zweifellos zur portugiesischen Einstellung bei, zumal Portugal die volle Integration der WEU in die EU unterstützt.

#### *Opposition gegen Europa: praktisch verschwunden*

Seit die derzeitige Regierung ihr Amt übernommen hat (Oktober 1995), ist das vorrangige Ziel im Bereich der Innen- beziehungsweise Europapolitik gewesen, Portugals Position als „Anfangsmitglied des Euro-Clubs“ zu sichern. Im Mai 1997 hatte der Ecofin-Rat bestätigt, daß sich Portugal ebenso wie Spanien auf dem richtigen Weg befand, und daß das Land mit Ausnahme der öffentlichen Verschuldung die Vorgaben für die erste Gruppe der neuen Währung erreichen würde. Bezüglich der Inflation konnte seit 1993 eine sinkende Tendenz verzeichnet werden, und die für 1997 verfügbaren Zahlen zeigen sie nur geringfügig über dem europäischen Durchschnitt. Der Haushalt war ausgeglichen, aufgrund der Kombination von Privatisierungsmaßnahmen und verringerten Staatsausgaben, und die Verschuldung war sogar das Kriterium, das die wenigsten Probleme bereitete, da praktisch keiner der disziplinierten nördlichen Staaten es erfüllen konnte.

Die praktischen Vorbereitungen auf den Euro wurden beschleunigt, und zum Jahresende begannen einige Handelsketten, ihre Waren sowohl in Escudos wie in Euro auszuzeichnen. Dies wurde im ersten Quartal 1998 noch verbreiteter, nachdem eine von der Regierung finanzierte Informationskampagne begonnen hatte.

Der Amsterdamer Vertrag wurde in Portugal zurückhaltend aufgenommen, ähnlich wie im übrigen Europa. Diplomatische Kreise nahmen einen Erfolg für sich in Anspruch (die Sonderregelungen für „ultra-periphere Regionen“<sup>45</sup>). Das größere

Maß an „Vergemeinschaftung“ in Angelegenheiten der Justiz- und Innenpolitik wurde bei Offiziellen und Spezialisten ebenfalls als begrüßenswert angesehen, hatte aber wenig öffentliche Wirkung. Analytiker hielten eine geringfügige Weiterentwicklung im Bereich der GASP (der Einschluß von Petersberg-Aufgaben in den Vertrag) für besonders erwähnenswert.

Im Dezember fanden die Kommunalwahlen statt. Diese stellten den ersten großen Test für den Führer der PSD, Marcelo Rebelo de Sousa, dar, einen Professor und bekannten politischen Analytiker, der nach der Niederlage der PSD in den Parlamentswahlen im Oktober 1995 zum Parteivorsitzenden gewählt worden war. Sein Hauptkonkurrent war der frühere Außenminister Durão Barroso, der allgemein als vertrauter Gefolgsmann des früheren Premierministers Cavaco Silva angesehen wurde. Die allgemeine Haltung, zumindest soweit sie in den Medien wiedergegeben wurde, war, daß die PSD mehr oder weniger in Trümmern lag, und erneut vom Wähler bestraft werden würde. Am Ende fand sich die Sozialistische Partei mit etwa 40% der Gesamtstimmen auf dem ersten Platz, aber die PSD folgte dicht darauf mit etwas über 35%.<sup>6</sup>

Trotz der offensichtlichen Einschränkungen beim Vergleich der Ergebnisse nationaler und kommunaler Wahlen kann man doch sagen, daß der „Erosionseffekt“, der sich aus der Regierungsposition ergab, die PS nur in begrenztem Umfang betraf, wohingegen sich die PSD in der Lage zeigte, den traumatischen Verlust ihres führungsstarken Vorsitzenden Cavaco Silva zu überstehen. Aber noch wichtiger war die Tatsache, daß es der PSD gelungen war, einen Großteil des Wählerpotentials der anti-europäischen Strömungen, welche durch die CDS-PP vertreten wurden, auf sich vereinen zu können – letztere schnitt in den Wahlen ausgesprochen schlecht ab. Die Gunst der Wähler trug entscheidend zur Stärkung der Position des Parteivorsitzenden bei, dem es dadurch gelang, seine Koalitionsstrategie mit der CDS-PP mit Blick auf die nächsten Parlamentswahlen (eine Strategie, die innerhalb der PSD keineswegs unumstritten war, und gegen die sich unter anderem auch Cavaco Silva ausgesprochen hatte) vom Parteikongreß im April 1998 abgesegnet zu bekommen.

Das schlechte Ergebnis (etwa 6% der Stimmen, fast ein Drittel weniger als bei den Parlamentswahlen 1995) der CDS-PP führte zum Rücktritt des Parteivorsitzenden Manuel Monteiro; sein Nachfolger wurde sein scharfer Widersacher, der prominente Europagegner Paulo Portas. Bevor er allerdings die Führung übernahm, vollführte Portas eine vollständige Kehrtwendung, was eine Reihe seiner zuvor unbeweglichen Positionen anging, insbesondere im Zusammenhang mit Europa und der gemeinsamen Währung. Der unmittelbare Anlaß dafür war der Wunsch, den Weg für die kommende Koalition mit der PSD zu bereiten.

Möglicherweise gab es aber eine tiefergehende Motivation, die auch die erheblich moderatere Einstellung der PCP sowohl zur gemeinsamen Währung wie auch zu Europa im allgemeinen erklärt. Diese hat zwei Aspekte: zum einen die praktische Sicherheit, daß Portugal zu den Ländern gehören wird, die von Anfang an beim Euro dabei sein werden, und daß eine Fortsetzung des Kampfes gegen die Windmühlen sich demnach als kontraproduktiv erweisen würde; zum anderen die Tatsache, daß die öffentliche Unterstützung für Europa keine Anzeichen des Nach-

lassens zeigt, und daß scheinbar deutlich geworden ist, daß ein Kampf gegen die öffentliche Meinung die Wähler nur würde abschrecken können. Dies könnte sogar noch mehr auf die CDS-PP zutreffen, die sehr viel deutlicheren Widerstand gegen Europa geäußert hatte – und dieser Widerstand hatte einen integralen Bestandteil der politischen Position der Partei dargestellt – während in der PCP die Bewegung zur Erneuerung, die Anfang 1998 Aufmerksamkeit erregte, ebenfalls einen Beitrag zur positiveren Haltung gegenüber Europa beigetragen haben mag.

Aus welchen Gründen auch immer findet eine Veränderung in der politischen Betrachtungsweise in Portugal statt, die berücksichtigt werden muß: Infolge der internen Veränderungen und der nun positiveren Einstellung der PCP und der kompletten Kehrtwendung der CDS-PP verschwindet der Widerstand gegen die gemeinsame Währung und sogar gegen Europa insgesamt fast aus dem politischen Spektrum.

## Anmerkungen

Übersetzt aus dem Englischen von Christoph Rojahn, Ludwig-Maximilians-Universität, München.

- 1 Die von 1933 stammende Verfassung, welche die juristische Folge des Putsches von 1926, mit dem die erste Republik beendet worden war, darstellte, wurde der Bevölkerung zur Abstimmung vorgelegt. Dies war ein Plebiszit, kein Referendum, und Enthaltungen wurden den Ja-Stimmen zugeschlagen.
- 2 Die portugiesische Verfassung wurde 1976 angenommen. Sie wurde im folgenden insgesamt viermal überarbeitet, und jedes Mal war der Konsens der beiden führenden Parteien, der PS und der PSD, zur Erzielung der erforderlichen Zweidrittelmehrheit nötig. Die dritte Überarbeitung 1992 erforderte einige Ergänzungen, damit der Maastrichter Vertrag ratifiziert werden konnte. Die vierte Überarbeitung wurde am 3. September 1997 abgeschlossen.
- 3 Bis Ende April 1998 war es noch nicht ganz sicher, daß die Referenden zu Europa und zur Verwaltungsreform tatsächlich gleichzeitig stattfinden würden, weil der Präsident noch keine offiziellen Termine bestimmt hatte. Oktober 1998 wurde allgemein als ein möglicher Zeitpunkt angesehen.
- 4 Meinungsumfragen zeigen ein bequemes Polster an „Ja“-Stimmen, obwohl Experten insofern zur Vorsicht mahnen, als keine Erfahrungswerte zum Wahlverhalten oder zur Beteiligung existieren.
- 5 Das heißt Madeira und die Azoren (Portugal), die Kanarischen Inseln (Spanien), und die französischen Überseegebiete.
- 6 Richtwerte, entwickelt auf der Grundlage der Ergebnisse aller drei Wahlen (Bürgermeister, Kommunalversammlungen, auf deren Grundlage Stadträte – die kommunale Verwaltung – gewählt werden, und örtlicher Versammlungen – die kleinsten Wahlkreise in Portugal, sogenannte *freguesia*), wobei bei der Bestimmung der Ergebnisse der Parteien grundsätzlich davon ausgegangen wurde, daß keine Koalitionen stattgefunden hätten. Die wesentlichsten Koalitionen waren in den großen Städten: Lissabon (PS + PCP), und Oporto (PSD + PP), beide waren siegreich.