
Portugal

MARIA DO ROSÁRIO DE MORAES VAZ

Portugal trat seine EU-Präsidentschaft zum 1. Januar 2000 in einer Zeit des Wandels an. Europa begann, sich endlich fit für die Erweiterung zu machen und unternahm mit der Entscheidung, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) eine Verteidigungskapazität hinzuzufügen, ernsthafte Schritte hin zur Integration der Sicherheitspolitik. Wenn die Verteidigungskapazität jemals wirklich zweckdienlich sein soll, muss unweigerlich auch der Schritt zu einer gemeinsamen Verteidigungspolitik getan werden. Auf europäischer Ebene wurde die Leistung Portugals am „Steuer“ der Europäischen Union einstimmig als Erfolg gewürdigt. In Portugal selbst wurde ihr jedoch weit weniger Aufmerksamkeit und mediale Berichterstattung zuteil als der portugiesischen EU-Präsidentschaft von 1992. Lässt man die internen politischen Gründe beiseite, zeigt dies, in welchem Ausmaß die Europäische Union wirklich Teil des Alltags geworden ist. Der Einfluss eines kleinen Landes bei der Formulierung der EU-Politik wird nicht länger als großes Ereignis betrachtet, sondern als normale Praxis. Bleibende Bedeutung kommt der portugiesischen Präsidentschaft sicherlich für die wegweisenden Entscheidungen des Gipfels von Lissabon zur Neuen Ökonomie zu, ebenso für ihre Rolle im Zusammenhang mit den Sanktionen der EU-14 gegen Österreich.

Nachdem die letzte frühere Kolonie Portugals, Ost-Timor, endlich auf ihrem Weg in die Unabhängigkeit ist und nachdem Macao China im Dezember 1999 übergeben wurde, gelangt die imperiale Periode Portugals an ihr endgültiges Ende. Dieser Abschluss symbolisiert einen grundsätzlichen Trend. Portugal sieht sich selbst nicht länger als Außenseiter innerhalb Europas, der mehr von der Europäischen Union zu gewinnen als ihr zu geben hat. Im eigenen Selbstverständnis wurde Portugal zu einer Macht im Zentrum des europäischen Projekts, die dazu bestimmt und befähigt ist, Teil jeder Vorhut oder Avantgarde unter den EU-Staaten zu sein – sei es nun in der Währungsunion, der Verteidigungspolitik, den Bereichen Justiz und Inneres oder jedem anderen Kreis einer verstärkten Zusammenarbeit.

Ost-Timor: vereint sind wir stark

Das dominante Ereignis in der portugiesischen Innenpolitik im Zeitraum von 1999 bis 2000 waren ohne Frage die Geschehnisse um Ost-Timor. Man müsste bis in die Zeiten der Revolution in den Tagen von 1974-75 zurückgehen, um die selben Menschenmassen in den Straßen von Lissabon – ja im ganzen Land – zu sehen, wie die, die für die Freiheit von Ost-Timor und eine militärische Intervention demonst-

rierten. Die Portugiesen waren tief bewegt durch eine Mischung aus Schuldgefühlen, echter Entrüstung über die andauernde Verletzung von Menschenrechten und aus Solidarität mit einem kleinen verfolgten Volk, das sein unbestreitbares Recht auf Selbstbestimmung hart erkämpft und lange dafür gelitten hatte. Es gab vielfache Spendenaufrufe und eine große Beteiligung bei zahlreichen öffentlichen Treffen und Demonstrationen, auch war die Präsenz portugiesischer Nichtregierungsorganisationen unter den ersten internationalen freiwilligen Helfern vor Ort groß.

Nach ihrem überwältigenden Votum für die Unabhängigkeit wurde fast die ganze Bevölkerung Ost-Timors innerhalb von kaum zwei Wochen unter der Aufsicht der Armee und durch die Gewaltorgien der pro-indonesischen Milizen gewaltsam vertrieben. Die humanitäre Situation verschlechterte sich in erschreckendem Ausmaß. Am 15. September verabschiedete der UN-Sicherheitsrat die Resolution 264, die eine multinationale Eingreiftruppe unter einheitlichem Kommando zur Intervention in Ost-Timor autorisierte. Die australisch geführte und von Australien auch weitgehend gestellte **Interfet**-Truppe begann ihren Einsatz innerhalb von wenigen Tagen nach Verabschiedung der Resolution unter Kapitel VII der UN-Charta. Durch das Recht zum Einsatz von Gewalt galt sie als adäquat gerüstet zur Erfüllung ihrer Aufgabe. Aus ersichtlichen Gründen wurde das Angebot eines 900-Mann-starken portugiesischen Kontingents zurückgewiesen, so dass keine portugiesischen Soldaten darunter waren. Als die Vereinten Nationen die Verwaltung des Gebiets übernahmen und die militärische Komponente von **UNTAET** eingerichtet und aufgestellt war, stellte Portugal jedoch das größte (und einzige, neben einer 40-Mann-starken irischen Aufklärungseinheit) Kontingent an Streitkräften aus der Europäischen Union.

Das Jahr 1999 sah so zwei humanitäre Interventionen: im Kosovo und in Ost-Timor. Es wurde argumentiert, dass die letzte nicht stattgefunden hätte, wenn es den Präzedenzfall Kosovo nicht gegeben hätte. Staatsgrenzen bewahren Menschenrechtsagitatoren heute nicht länger so effektiv vor internationalen Untersuchungen und – wenn es der Fall rechtfertigt – vor militärischer Intervention, wie sie es früher taten. Völker, die von „ihren eigenen“ Staaten verfolgt werden, können eine weniger selektive Hilfe der internationalen Gemeinschaft erwarten als früher. Es ist nicht sicher, ob Ost-Timor dazu beigetragen hat, eine humanitäre Intervention ohne UN-Mandat für die portugiesische Öffentlichkeit und besonders für das politische Establishment, das wenig begeistert vom Kosovo-Einsatz war, annehmbar zu machen. Aber die Einsicht in die Notwendigkeit einer Restrukturierung der portugiesischen Streitkräfte und der wesentlichen Verbesserung der Fähigkeit zum militärischen Eingreifen wurde daraus gewonnen. Die portugiesischen Streitkräfte sind durch die Beteiligung von zur Zeit etwa 1400 Mann an Friedensoperationen voll ausgelastet (etwa 650 in Bosnien und im Kosovo sowie ungefähr 750 in Ost-Timor). Möglicherweise kommt es aber dazu, dass nationale Interessen im Gegensatz zu europäischen Sicherheitsinteressen enger definiert werden. In diesem Sinne sollte sich Portugal bei der Planung der Verteidigungs- und Militärprioritäten primär um die Szenarien kümmern, bei denen vitale Interessen auf dem Spiel stehen

– in anderen Worten, um das portugiesisch-sprachige Afrika und – wie eben – um Ost-Timor.

Portugal ging erhebliche finanzielle Verpflichtungen beim Wiederaufbau von Ost-Timor ein und war der Gastgeber der zweiten Geberkonferenz im Juni 2000. Die Sicherheitslage und die in keiner Weise gelöste humanitäre Situation geben immer noch Anlass zu besonderer Sorge. Portugals Präsenz in ihrer vielleicht am meisten vernachlässigten früheren Kolonie wird wahrscheinlich noch einige Zeit andauern. Sie wird von den Ost-Timoren einschließlich der militärischen Komponente begrüßt und genießt – wenigstens bis jetzt – die uneingeschränkte Unterstützung durch die portugiesische Öffentlichkeit. Nach der veränderten Haltung Indonesiens unter Präsident A. Wahid wandelt sich Ost-Timor vom Stein des Anstoßes zwischen Portugal und Indonesien nun zum Faktor der Annäherung zwischen den beiden Ländern. Portugal meint nun, mit der Anknüpfung neuer und besonderer Bindungen in Asien (durch Macao mit China, durch Ost-Timor mit Indonesien) einen nützlichen Beitrag zu der Asienpolitik der EU leisten zu können.

Die nationalen Wahlen vom 5. Oktober 1999 brachten die amtierenden Sozialisten, geführt von Ministerpräsident Antónino Guterres, mit einer größeren Stimmenzahl als bei den letzten Wahlen wieder ins Amt.¹ Die Sozialisten verfehlten jedoch um einen Sitz die absolute Mehrheit. Die 230 Sitze des Parlaments wurden so in exakt zwei Hälften zwischen der Regierung und der Opposition geteilt: Die eine Hälfte der Sitze erhielten die Sozialisten (PS); 81 Sitze gingen an die Sozialdemokratische Partei (PSD), 17 Sitze an die Kommunisten (PCP), 15 Sitze an die Volkspartei (CDS-PP) und zwei Sitze an eine neue politische Formation, den Block der Linken (BE). Das war in gewisser Hinsicht ein Rückschlag für die Regierung, die nach einer vollen vierjährigen Amtszeit für eine Wiederwahl mit absoluter Mehrheit engagiert worden hatte. Eine spektakuläre Entwicklung der Innenpolitik hätte sich aus dieser Wahl nicht ergeben können; denn es war kein Wechsel der Regierung in Sicht und es hatte auch kein größeres Thema gegeben, das die zwei großen Parteien polarisiert und so die Bürger zu einer Entscheidung aufgerufen hätte. Die Wahlenthaltung erreicht so ein immer noch besorgniserregend hohes Niveau, das kein gutes Zeichen für zumindest traditionelle Formen der Partizipationsdemokratie ist. Verlieren die Portugiesen – bis vor kurzem die am meisten politisierten Europäer – ihr Interesse an Politik, was die äußerst schwache Wahlbeteiligung in dem Referendum von 1998 anzuzeigen schien? Wird Portugal in diesem Sinne auch europäischer und wird demnach Politik zukünftig mit einem wachsenden Mangel an öffentlichem Interesse an der politischen Arena gleichzusetzen sein?

Föderalismus: nicht länger ein sündiger Gedanke

Portugal beteiligte sich mit der von der Präsidentschaft zu erwartenden Zurückhaltung an der Föderalismus-Debatte, die die Rede des deutschen Außenministers Joschka Fischer im Mai 2000 vor der Humboldt-Universität in Berlin wiederbelebte. Für den portugiesischen Außenminister Jaime Gama war es nicht leicht einzuräumen, dass die Thesen Fischers zum Teil Ergebnis einer auf den Azoren

geführten Diskussion gewesen sind (Fischer spielte in seiner Rede auch auf diese Diskussion an), konnte ihm dies doch intern als Billigung ausgelegt werden. Gleichgültig, wie kritisch portugiesische Analysten und Politiker der Europa-konzeption Fischers gegenüberstehen, dessen Form der Föderation für manche auf ein zweigeteiltes Europa hinausläuft, dieses fast verbannte Konzept hat seinen Weg zurück in das nationale politische Lexikon gefunden. Dieses Thema wurde durch Jaime Gama aufgegriffen: Eine Föderation, so sagt er, obwohl keine vollkommen risikolose Option, wäre fairer als das, was wir gegenwärtig haben. Die Erweiterung, erklärte der Außenminister weiter, sei die erste Priorität der portugiesischen Präsidentschaft.

Dahinter steht ein „nationaler“ Grund. Portugal musste acht Jahre lang auf seine EWG-Mitgliedschaft warten und das hauptsächlich wegen der komplizierten Natur der spanischen Beitrittsverhandlungen. Denn die EWG-Mitglieder akzeptierten keine „Entkoppelung“ der zwei iberischen Nachbarn. Es ist deswegen nur natürlich, dass Portugal die Position unterstützt, neue Kandidaten ausschließlich nach Maßgabe ihrer eigenen Anstrengungen aufzunehmen. Darüber hinaus versucht Portugal, die Tatsache zu kompensieren, dass es sich nicht unter den ersten Enthusiasten für eine Erweiterung befand. Die Angst vor dem Wettbewerb im Binnenmarkt und vor dem Verlust der Mittel aus den Struktur- und Kohäsionsfonds der Europäischen Union hatte die Solidaritätsgefühle verdrängt, die von einem Land eigentlich zu erwarten gewesen wären, dessen primäre Motivation beim EU-Beitritt die Stabilisierung der eigenen Demokratie gewesen war. Es gibt ebenfalls eine einfache „europäische“ Motivation beim Versuch, die Erweiterung voranzutreiben: Das Unbehagen, das von vielen in Europa geteilt wird, dass die Union bei der Einlösung der immer wieder den östlichen Nachbarn gemachten Versprechen dramatisch versagen wird. In Anbetracht der sinkenden öffentlichen Unterstützung des EU-Beitritts in den Beitrittsländern ist nun Eile geboten – besonders, da die NATO schon einige aufgenommen hat.

Für die Regierungskonferenz 2000 gab es zwei gegensätzliche Ansätze: Der maximalistische Ansatz möchte von der künftigen Gestalt der europäischen Föderation bis zur Direktwahl des Kommissionspräsidenten alles besprechen. Der minimalistische Ansatz möchte bis zur Erweiterung nur die Veränderungen in Angriff nehmen, die zur Aufnahmefähigkeit der Beitrittskandidaten unbedingt nötig sind. Portugal befürwortete eine Ausdehnung der Regierungskonferenz auf Bereiche über die „left-overs“ von Amsterdam hinaus. Gleichzeitig stellte Portugal aber klar, dass eine gründlichere institutionelle Reform die Erweiterung nicht mehr weiter hinauszögern dürfe. Portugal unterstützte die Aufnahme des Themas der Flexibilität, jedoch nur mit gemischten Gefühlen. Zweifellos ist Portugal gewillt, Teil jeder Kerngruppe zu sein. Aber es fürchtet auch, dass die „verstärkte Zusammenarbeit“ nur ein verschlungener Weg sein könnte, um ein ‚Direktorium‘ der großen Staaten innerhalb der Union zu etablieren. In diesem Zusammenhang wurde gegen Portugal die Kritik laut, es hätte die gebotene Neutralität der Präsidentschaft verletzt, um sich für die Rechte der kleineren Staaten einzusetzen.

Ob der EU-Afrika Gipfel im April 2000 ein Erfolg war, wird erst die Zukunft zeigen. Doch die Rolle der portugiesischen Präsidentschaft bei seinem Zustandekommen wurde von Europäern und Afrikanern gleichermaßen gewürdigt. Die EU entschloss sich deswegen, das Gipfeltreffen 2003 in Portugal abzuhalten. Der Europäische Rat von Feira beschloss unter portugiesischer Präsidentschaft eine Gemeinsame Strategie für das Mittelmeer und die Aufstellung einer 5000-Mannstarken Polizeitruppe für Friedensmissionen. Die Sicherheitskonzeption der EU blieb aber weiter im Unklaren. Klar ist nur die schmerzhaftes Erkenntnis, dass Portugal für alle seine militärischen Ambitionen seinen Verteidigungshaushalt deutlich erhöhen muss.

Prägend für die portugiesische Präsidentschaft war neben der Föderalismus-Debatte das Österreich-Problem – in einem ersten Fall 'politischer Konditionalität' innerhalb der EU verhängten die EU-14 Sanktionen gegen Österreich. Die portugiesische Präsidentschaft war darum bemüht, die von den Vierzehn beschlossene Einfrierung der bilateralen Beziehungen umzusetzen, dadurch die Handlungsfähigkeit der EU aber nicht zu beeinträchtigen. Am Ende der Präsidentschaft versuchte Portugal, eine Ausstiegsstrategie einzuleiten, ohne jedoch einfach zur Tagesordnung überzugehen. Schließlich dürfen die wenig beachteten Beschlüsse von Lissabon zur Neuen Ökonomie, Wettbewerb und Beschäftigung nicht übersehen werden. Denn dieser Themenkomplex ist von strategischer Bedeutung für die weitere Entwicklung der EU.

Entstehende Muster des sozialen Wandels

Portugal muss bald mit den Auswirkungen des sozialen Wandels zurecht kommen, den andere südliche Länder wie Spanien und Italien gegenwärtig sogar in noch größerem Ausmaß spüren. Portugal wird langsam, aber signifikant, zum Ziel einer wachsenden Zahl von Einwanderern und einer wesentlich kleineren Anzahl von Asylbewerbern. Trotz dieser Entwicklung hat Portugal mit etwa 200.000 Ausländern immer noch den, gemessen an der Bevölkerungsstärke, geringsten Anteil von Ausländern in der EU.

Die Tatsache, dass Portugal zu einem Aufnahmeland wurde, ist offiziell anerkannt. Die Einwanderungsbehörde wird gegenwärtig umstrukturiert, um dem illegalen Grenzübertritt (hauptsächlich Asiaten und Osteuropäer) und dem illegalen Aufenthalt nach Ablauf der Visa (hauptsächlich Afrikaner) begegnen zu können. Auf der anderen Seite werden Gesetze vorbereitet, um ausländischen Arbeitern eine zeitlich befristete Arbeitserlaubnis in bestimmten Sektoren, besonders im Bau- und im Tourismusbereich, zu geben. Wahrscheinlich wird es auch eine Regelung zur Legalisierung des Aufenthaltsstatus derer geben, die eine permanente Beschäftigung nachweisen können.² Die Arbeitserlaubnis wird allem Anschein nach nicht außerhalb Portugals gelten, was die Freizügigkeit der „Gastarbeiter“ innerhalb der EU beschränken wird. Ebenfalls wahrscheinlich ist die Beschränkung ihres Anspruchs auf soziale Leistungen.

DIE EUROPAPOLITIK IN DEN MITGLIEDSTAATEN DER EU

Es gab rassistisch motivierte Anschläge und Übergriffe, doch wurden die Verbrecher in der Regel gefasst, vor Gericht gestellt und zu hohen Strafen verurteilt. Opfer von Fremdenfeindlichkeit in Portugal sind in erster Linie nicht Afrikaner, die die Mehrheit der ausländischen Bevölkerung ausmachen, sondern vor allem Zigeuner, die portugiesische Staatsbürger sind. Die rassistisch motivierten Übergriffe wurden nicht selten von Lokalpolitikern ermuntert oder sogar angeführt, die meinten, ihre Gemeinden vor einer „Bedrohung“ schützen zu müssen.

Zigeuner waren auch die Opfer der schlimmsten Fälle von Polizeigewalt in der letzten Zeit. Bei einem dieser Fälle starb ein Mann an seinen Verletzungen nach einem Verhör auf einer Polizeistation; nachdem zwei Polizisten des Todschlages angeklagt und in Untersuchungshaft behalten wurden, kam es beinahe zu einer Meuterei, als die gesamte Polizei aus Protest ihre Waffen abgab. Die Regierung, besonders der Innenminister, geriet in die scharfe Kritik, die Polizei nicht unter Kontrolle zu haben bzw. keine Disziplinarmaßnahmen eingeleitet zu haben. Dies war vielleicht der ernsthafteste Vorfall, den es in Portugal in den letzten Jahren im Justizbereich gegeben hatte. Doch weder die Reaktionen der Öffentlichkeit, noch die der Regierung wurden der Schwere des Vorfalles gerecht.

Das Anwachsen des Außenhandelsdefizits gehört nicht zu den zentralen wirtschaftlichen Sorgen Portugals. Viel mehr Sorge bereitet die Verschuldung der durchschnittlichen Haushalte, die nach Ansicht der Zentralbank im Mai 2000 untragbare Höhen erreicht hat. Diese Situation könnte sich explosionsartig verschlimmern, wenn die Zinsen steigen würden und Familien mit kleinem, aber auch mit mittlerem Einkommen ihre Hypothekenrate nicht mehr bezahlen könnten. Die Regierung plant zwar eine Steuerreform, die die Bezieher kleiner Einkommen entlasten soll, doch könnte diese für viele Hausbesitzer zu spät kommen.

Anmerkungen

Übersetzt aus dem Englischen von Mariano Barbato, M.A., Ludwig-Maximilians-Universität München.

1 Der Anteil der Stimmen von 1999 (1995) setzte sich wie folgt zusammen: PS 44% (43,8%), PSD 32,3% (34%), PCP 9% (8,6%), CDS-PP 8,4% (9,1%), BE 2,5%. Die PS war eine der wenigen europäischen sozialistischen Parteien, die einer „Bestrafung“ an der Wahl-

urne durch die Wählerschaft bei den Wahlen im Juni 1999 zum Europäischen Parlament entgingen. Der Stimmenanteil nahm vielmehr um 8,3 Prozentpunkte auf 43,1% zu (Die Sozialisten stellen jetzt mit zwölf von 25 portugiesischen MdEPs zwei mehr als bisher.). Die Wahlenthaltung erreichte 59,7%.

2 Die Zahl derer, die sich illegal im Land aufhalten, wird zur Zeit auf etwa 50.000 geschätzt.