

Portugal

MARIA DO ROSÁRIO DE MORAES VAZ

Das Land geht missmutig in die Sommerferien. Die Waldbrände, die das Land in ein Flammenmeer verwandelt haben, tun ein Übriges. Die wirtschaftlichen Aussichten sind trübe und die Rede von einer Erholung für 2004 wird skeptisch aufgenommen. Die Arbeitslosenrate, die seit 2000 um drei Prozentpunkte zugelegt hat, bewegt sich auf einem in den letzten zwanzig Jahren nie dagewesenen Niveau. Die Regierung steht vor schwierigen Balanceakten, um das strikte Einhalten des Stabilitätspakts in ungünstiger wirtschaftlicher Lage mit dem Halten der sozialpolitischen Wahlversprechen, die Einführung von mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt mit den Abbau des übergewichtigen öffentlichen Diensts und die Reform des Einwanderungsrechts mit der Reform des Polizeirechts in Einklang zu bringen.

Zu allem Überflus erschütterte auch noch ein schmutziger Skandal, in den beliebte Persönlichkeiten verwickelt waren und der besonders der Sozialistischen Partei angelastet wurde, die politische Landschaft. Die Sorge wurde laut, dass auf lokaler Ebene Korruption zum Zweck der persönlichen Bereicherung und der Finanzierung von Partys und Wahlkämpfen ein weit verbreitetes Übel darstellt. Die politische Atmosphäre ist vergiftet – die Sozialisten sprechen von einer Schmutzkampagne „dunkler Mächte“ –, die Integrität der politischen Eliten ist bedroht und sogar die Justiz ist nicht mehr über jeden Zweifel erhaben.

Auf der internationalen Ebene, in deren Mittelpunkt der Irakkonflikt stand, ging es kaum weniger hektisch her. Im Konvent vertrat Portugal die typische Haltung eines kleinen Landes, das von einer Veränderung der institutionellen Balance eine Schwächung seines Status und damit der Vertretung seiner Interessen in der Union befürchtet. Wegen dieser beider Faktoren kam die Europapolitik als Ganzes stärker unter die direkte Kontrolle des Ministerpräsidenten. In etwas geringerem Ausmaß gilt das wegen den zumindest in der letzten Zeit entscheidenden transatlantischen Beziehungen auch für die Außenpolitik.

Unter dem Diktat des Budgets

Die überragende Sorge der gegenwärtigen Mitte-Rechts-Regierung gilt seit ihrem Amtsantritt im April 2002 der Einhaltung des Stabilitätspakts. Nachdem die Zahlen für die ersten sechs Monate von 2003 veröffentlicht wurden, warnten Kritiker, das es im Prinzip unmöglich sei, die ursprünglich anvisierte Grenze von 2,8 Prozent des BIP oder auch nur das 3-Prozent-Limit einzuhalten.¹ Ein großes Loch in die öffentlichen Kassen rissen die nach oben geschwellten Arbeitslosenzahlen, die innerhalb

eines Jahres um 2,6 Prozentpunkte stiegen und im März einen Höchststand von 7 Prozent erreichten. Die Regierung gibt zu, dass eine Trendumkehr noch nicht in Sicht ist. Laut amtlicher Statistik waren im April 425.000 Menschen arbeitslos. Obwohl in absoluten Zahlen nur eine kleine Anzahl von Arbeitnehmern und Firmen betroffen ist, wird der abrupte Anstieg nicht ausbezahlter Löhne um 80 Prozent als besorgniserregendes Warnsignal angesehen. Die Langzeitarbeitslosigkeit belastet durch die damit einhergehende Frühverrentung indirekt auch die Rentenreform und die der sozialen Sicherungssysteme. Ende 2002 gab es 77.000 Rentner unter dem eigentlichen Renteneintrittsalter von 65 Jahren, was einen Anstieg um 80 Prozent seit 1999 bedeutet, als die Frührente nur für besondere Härtefälle vorgesehen war.

Realistischer Weise kann auf der anderen Seite in einem wirtschaftlichen Klima, das sich auf die Rezession zu bewegt und in dem immer wieder die prognostizierten Wachstumsraten gesenkt wurden, auch kein Anstieg der Steuereinnahmen erwartet werden. Das offiziell erwartete Wirtschaftswachstum bewegt sich am unteren Ende der ursprünglichen Prognose von 1,75 bis 2,5 Prozent. Realistisch dürfte aber auch dies nicht sein.² Die Ausgaben steigen damit stärker als die Einnahmen. Jetzt wird über Privatisierungserlöse nachgedacht. Eine weitere Anhebung der Mehrwertsteuern um 2 Prozentpunkte wird für 2004 erwogen. Der Satz, der seit dem Beitritt 1986 mit 17 Prozent stabil geblieben war, wurde bereits im Juli 2002 um denselben Betrag erhöht.

Es stellt sich die Frage, ob vom „Diktat des Haushalts“ nicht auch negative Effekte für Investitionen und Wachstum ausgehen könnten und ob nicht sogar die Handlungsfähigkeit der Regierung beeinträchtigt wird. Ganz im Gegensatz zur sozialistischen Vorgängerregierung ist die Koalition aus PSD und CDS mehr darauf bedacht, die Kriterien des Stabilitätspakts einzuhalten als für eine flexiblere Interpretation zu werben, wie das beispielsweise Frankreich unternimmt. Nur der Verteidigungsminister wich etwas von dieser Linie ab, als er zusammen mit seinem italienischen Kollegen eine Ausnahmeregelung für Verteidigungsausgaben und dabei besonders für wehrtechnische Forschung anregte. Das könnte ein sinnvoller Vorschlag sein, wenn dies mit dem Ausbau der technischen und industriellen Basis für die ESVP und mit der Einrichtung der für 2004 vom Europäischen Rat von Thessaloniki beschlossenen Europäischen Verteidigungsagentur verbunden wird.

Die drakonischen Einschnitte bei den Staatsausgaben lassen sich am Beispiel des Außenministeriums belegen. Um die geforderten 16 Prozent einzusparen, war der neue Außenminister Antonio Martins da Cruz gezwungen, drei Konsulate und zwei Botschaften zu schließen. Der Karrierediplomat, der nach seiner Berufung für einigen Wirbel auf dem Personalkarussell gesorgt hatte, versucht aus der Not eine Tugend zu machen und stellt seine Außenpolitik unter das Motto der „wirtschaftlichen Diplomatie“. In der Praxis wirkt sich das so aus, dass das Büro für Außenhandel und Fremdenverkehr nun unter dem gemeinsamen Dach von Außen- und Wirtschaftsministerium residiert und besser mit dem diplomatischen Dienst verbunden wird. Ökonomische Fragen stehen auch im Mittelpunkt der Abkommen mit Libyen und dem Maghreb.

Das Werben um ausländische Direktinvestitionen, bei denen Portugal eher im schwachen europäischen Mittelfeld lag, steht ganz oben auf der Prioritätenliste. Ganz gegen den Trend der Regierung, möglichst viele öffentliche Ämter zu verkleinern, zusammenzulegen oder am besten ganz zu schließen, wurde in Porto eine neue Behörde eingerichtet, die sich ausschließlich um das Anwerben und Genehmigen von ausländisch finanzierten Großprojekten kümmern soll. Ebenfalls gegen diesen Trend wurde eine Aufsichtsbehörde für den Wettbewerb eingerichtet. Die Regierung versucht, sich das Image des Machers zu geben. Doch der Aufstieg um 5 Plätze auf Rang 23 im Index der UNDP für 2001, der eine Verbesserung in einer Reihe von Bereichen der Lissabon-Strategie widerspiegelt, spricht eher dafür, dass die Vorgängerregierung nicht nur zerrüttete Staatsfinanzen übergeben hat.

In den Meinungsumfragen stieg seit dem Tiefpunkt vom März 2003 mit -25 Prozent die Popularität der Regierung mit einem immer noch negativen Saldo wieder auf -13 Prozent an. Die Arbeit des Parlaments wird mit einem Saldo von -20 Prozent eingestuft. Der wegen seiner repräsentativ-moralischen Rolle traditionell beliebte Präsident der Republik pendelte sich mit +45 Prozent nach dem Höchststand im März (+58 Prozent), verursacht durch seine ablehnende Haltung gegenüber der Irakpolitik der Regierung, wieder auf dem Stand vom vorigen Sommer ein. Die Stimmung der Bevölkerung gegenüber ihren Politikern ist allgemein schlecht. Nur der Führer der Sozialisten, Eduardo Ferro Rodrigues, kommt auf einen leicht positiven Wert, der Ministerpräsident liegt hingegen leicht im Minus.³

Je weniger Veränderung, um so besser für Portugal in Europa

Der Verfassungsentwurf des Konvents stößt auf ein freundliches Echo und man ist vorsichtig optimistisch, was das schlussendliche Ergebnis der Regierungskonferenz anbelangt. Im Mittelpunkt steht dabei aber weniger ein möglicher Fortschritt für Europa als die Sorge um den portugiesischen Platz in der EU. Der Ministerpräsident bezeichnete den Verfassungsentwurf als „guten“ Kompromiss. Auf der Seite der Opposition hat er nach dem Niedergang der Kommunisten auch keine europafeindlichen Proteste mehr zu fürchten. Wenn es eine Opposition gegen institutionelle Reformen gibt, dann in den eigenen Reihen und denen des kleinen Koalitionspartners, der erst um Regierungsverantwortung übernehmen zu können, seine traditionell europaskeptische Haltung aufgegeben hat.

Regierungskoalition wie sozialistische Opposition sehen hinsichtlich der institutionellen Reformen, die ausschließlich zu interessieren scheinen, die Einführung eines permanenten Ratspräsidenten und die damit einhergehende Abschaffung der rotierenden Präsidentschaft sowie den Verlust eines „nationalen“ Kommissars skeptisch. Vorsichtige Bedenken werden auch geäußert, ob die Positionierung des neuen Außenministers zwischen Rat und Kommission nicht doch zu einer Schwächung der außenpolitischen Rolle der Kommission führen wird.

Darüber hinaus wird die Befürchtung thematisiert, dass ein gewählter Ratspräsident das lange gefürchtete Direktorat der großen Staaten näher rücken lässt. Denn der vorgeschlagene Wahlmodus der qualifizierten Mehrheit könnte dazu füh-

ren, so wird argumentiert, dass die Besetzung des Präsidentenamts in der Praxis von den vier großen und ein bis zwei mittelgroßen Ländern ausgehandelt wird. Viele Sorgen würden verschwinden, wenn die Präsidentschaft von Rat und Kommission von der gleichen Person ausgeübt werden würde, doch die Chancen dafür stehen schlecht. Diese Lösung würde die nicht unberechtigten Sorgen um die Schwächung der Kommission endgültig zerstreuen. Portugal würde auch jeden Kompromiss begrüßen, der eine Möglichkeit bieten könnte, den Verlust der rotierenden Präsidentschaft auszugleichen. Eine Möglichkeit wäre es, zumindest den Austragungsort der Präsidentschaft weiter rotieren zu lassen. Falls es einen Konsens auf der Regierungskonferenz dafür geben sollte, diese Frage wieder aufzuschnüren, wird Portugal sich sicher dafür einsetzen, nicht generell alle Sitzungen des Europäischen Rats in Brüssel abzuhalten.

Die Aufrechterhaltung des Gleichgewichts zwischen den Institutionen ist das zentrale Anliegen Portugals. Die Stärkung oder zumindest das Verhindern einer Schwächung der Kommission gegenüber dem Rat und die Wahrung des gegenwärtigen Status für Portugal im Rat sind deswegen die beiden portugiesischen Schlüsselfragen. Der Intergouvernementalismus hat paradoxerweise nicht grundsätzlich an Attraktivität eingebüßt, doch stehen nun einige seiner größten Verteidiger, die beispielsweise jede Ausdehnung von Mehrheitsabstimmungen in der Außenpolitik rundweg ablehnen, hinter der Gemeinschaftsmethode. Nicht weniger paradox gilt die Kommission besonders dann als ideales supranationales Organ, wenn zumindest auf rotierender Basis ein „nationaler Vertreter“ entsandt werden kann, was kleinen wie großen und alten wie neuen Mitgliedern eine faire Chance auf einen Kommissionsposten geben soll.

Es herrscht die Stimmung vor, dass die Regierungskonferenz keine wesentlichen Änderungen am Verfassungsvorschlag des Konvents mehr vornehmen wird. Gemeinsam mit anderen „kleinen Ländern“ hatte Portugal darauf gesetzt, dass es noch die Möglichkeit für „Klärungen“ haben würde. Doch nun hat Portugal realisiert, dass es nur sehr begrenzte Optionen für weitere Verhandlungen geben wird und man sich besser auf seine grundsätzlichen Anliegen der Gleichheit der Mitgliedsländer und der Besitzstandswahrung der eigenen Position im Rat konzentrieren sollte. Ursprünglich ging man davon aus, dass es auf die Regierungskonferenz ankommen würde. Die Regierung machte keinen Hehl daraus, dass es ihr lieber gewesen wäre, wenn der Konvent der Regierungskonferenz eine Liste möglicher Optionen vorgelegt hätte, über die dann noch hätte verhandelt werden können, als dass er nun einen in sich geschlossenen Entwurf auf der Basis eines Kompromisses präsentiert, der auch unter Beteiligung regierungsunabhängiger Vertreter zustande gekommen ist. Das erklärt zum Teil, warum Portugal unter den wenigen Ländern war, die kein hochrangiges Regierungsmitglied zum Konvent entsandten, und warum die portugiesischen Vertreter eher darauf bedacht waren, auf dem Erhalt des Status quo zu bestehen, als selbst nach vorteilhaften Kompromissen zu suchen. In gewisser Hinsicht hat eine echte interne Debatte um die heiklen Fragen der Wahrung des nationalen Besitzstands erst begonnen. Die Feinabstimmung der portugiesischen Verhandlungsposition wird erst im Laufe des Sommers vorgenommen wer-

den. Diese Feinabstimmung wird sehr von der Wahrscheinlichkeit einer Volksabstimmung über den Vertrag abhängen, die von allen, aber vor allem von den Europaskeptikern befürwortet wird. Der Präsident, der über die Abhaltung eines Referendums letztlich zu entscheiden hat, macht sich hauptsächlich darüber Gedanken, ob eine geringe Wahlbeteiligung nicht das voraussichtliche „Ja“ des Referendums ins Zwielficht bringen könnte oder ob bei einer Beteiligung unter dem Mindestquorum von 50 Prozent das Referendum ganz scheitern würde. Zweifel gibt es auch, ob das Referendum überhaupt rechtmäßig wäre, da der Vertrag konstitutionelle Belange regelt und diese ausdrücklich nicht für Volksabstimmungen zugelassen sind.

Meinungsumfragen zeigen, dass die Portugiesen mit einer breiten Mehrheit von 70 Prozent eine europäische Verfassung gutheißen und nur 13 Prozent sich explizit dagegen aussprechen, was deutlich unter dem EU-weiten Durchschnitt von 20 Prozent liegt. Das Ergebnis des Konvents kennen die meisten nicht (53 Prozent haben keine Meinung). 27 Prozent begrüßen das Ergebnis, was leicht über dem europäischen Durchschnitt liegt. Dem europäischen Durchschnitt entsprechend äußern 21 Prozent der Portugiesen Bedenken.⁴

Altes und neues Europa: die Irakdebatte

Bevor es in der Irakfrage um die klare Positionierung in einem unilateralen Unternehmen ging, waren die innenpolitischen Lager nur undeutlich sichtbar, denn alle bevorzugten mehr oder weniger eine diplomatische Lösung zur Unterstützung der UN-Waffeninspektoren und sahen eine Entscheidung des Sicherheitsrats zur militärischen Intervention als letztes Mittel. Äußerungen des Ministerpräsidenten und des Außenministers ließen sich anfänglich auch so interpretieren, dass die volle Unterstützung des Sicherheitsrats gewünscht würde. Am 7. März hielt der Präsident der Republik eine Rede, in der er klarlegte, dass Portugal keine militärische Intervention unterstützen könnte, die nicht durch den Sicherheitsrat autorisiert sei.

Diese anfängliche Doppeldeutigkeit wurde erst mit der Unterzeichnung des Briefs der Acht aufgegeben. Daran schloss sich das elfstündige Treffen der drei Sicherheitsratsmitglieder auf dem Luftwaffenstützpunkt Lajes auf den Azoren an. Von da an galt Portugal als Teil der Koalition, die auch unilaterale Maßnahmen gutheißen würde und im Nachkriegsirak auch Truppen stellen könnte.

Die Irakkrise wurde weniger aus ihrer eigenen Problematik heraus, denn als eine Frage des „Für“ oder „Gegen“ die USA diskutiert. Ob eventuell vorhandene Massenvernichtungswaffen eine Bedrohung des Weltfriedens darstellen oder wie die Zukunft des Nachkriegsiraks aussehen sollte, wurde nicht wirklich thematisiert. Der Einwand, dass Portugal damit seinen multilateralen, europäischen Ansatz aufgebe, wurde mit dem Hinweis beiseite gewischt, dass es das nationale portugiesische Interesse gebiete, auf der Seite der letzten Supermacht zu stehen, um im Falle einer eher unspezifisch gebliebenen Bedrohung auf die USA zählen zu können und nicht nur auf Frankreich bauen zu müssen. Außerdem müsse Portugal, ganz entgegen der sonst üblichen europäischen Argumentation, aus geopolitischen Gründen

auch mit dem iberischen Nachbarn Spanien gleichziehen. Die Verbundenheit mit Großbritannien spielte seltsamerweise keine Rolle. Prinzipiell wurde noch argumentiert, dass man in einem Konflikt zwischen Demokratie und Tyrannei nur auf einer Seite stehen könne „und wer nicht mit uns ist, der ist gegen uns.“ Diese eher flache Argumentation sorgt nun dafür, dass sich die portugiesische Regierung keine Fragen wie Tony Blair gefallen lassen muss. Problematisch wird es erst dann werden, wenn das recht kleine portugiesische Kontingent im Süden des Iraks größere Verluste erleiden sollte. Ursprünglich sah eine Vereinbarung zwischen Präsident Jorge Sampaio und der Regierung vor, dass portugiesische Truppen nur mit einem UN-Mandat in den Irak entsandt werden würden. Doch 120 Mann einer Spezialeinheit werden für Polizeiaufgaben wohl im September in den britischen Sektor verlegt werden. Diese Polizeieinheit war vorher in Ost-Timor eingesetzt worden und würde als erstes außerhalb des Gebiets eingesetzt werden, dass man als im „nationalen Interesse liegend“ definiert hat.

Amerikanische Unterstützung bei organisatorischen Fragen innerhalb der Nato-Strukturen, wie beim Erhalt des Nato-Kommandos in Oeiras, werden als Belohnung für diese Treue zur letzten Weltmacht USA angesehen.

Auch wenn die für die nächsten sechs Jahre geplanten Militärausgaben kaum Wünsche offen lassen, wird es doch bei der Umsetzung dieser Pläne traditionell wieder zu tiefen Einschnitten kommen, von denen sich das Heer besonders betroffen wähnt. Der Ausstieg aus dem A400M-Programm, das ursprünglich für Portugal den Kauf von drei Flugzeugen vorsah, könnte im September noch einmal überdacht werden.

Mit dem – als Ergebnis der Irakkrise – Wiederaufstieg der Atlantiker scheint die portugiesische Regierung das Dilemma, vor das die neue Administration im Weißen Haus Europa gestellt hatte, eindeutig gelöst zu haben: Den transatlantischen Beziehungen gilt die oberste Priorität. Doch Portugal verändert nicht nur in Bezug zu den USA seine traditionelle Prioritätensetzung. Es will auch Brasilien und das portugiesischsprachige Afrika auf seiner Rangliste weiter nach oben rücken. Und unter den neuen Richtlinien soll sich ja auch die Diplomatie mehr ums Geschäft und Direktinvestitionen kümmern.

Anmerkungen

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

- 1 Die Kommission geht in ihrer Vorhersage vom April 2003 von einem Defizit von 3,4 Prozent und einem Wachstum von 0,5 Prozent aus.
- 2 Die Vorhersage der OECD für 2003 liegt bei 0,3 Prozent.
- 3 Alle Zahlen basieren auf der letzten Ausgabe der EXPRESSO/Euroexpansão-Umfrage vom Juli 2003.
- 4 Flash Eurobarometer 142, „Convention on the Future of Europe“ (23.06.2003-01.07.2003).