

# Portugal

Maria do Rosário de Moraes Vaz

Portugal wurde von dem neu ernannten Vorsitzenden des Rechnungshofs, ein vormaliges Mitglied des Verfassungskonvents, als ein Land in tiefer kollektiver Depression beschrieben. Als Weg aus der Krise empfahl er harte Arbeit und einen neuen Sinn für das Wesentliche. Tatsächlich ergibt sich ein trübes Bild: Die Wirtschaft stagniert weiter und das Realeinkommen in der Verwaltung sinkt auch in diesem Jahr; die Arbeitslosenrate steigt nun bereits im dritten Jahr in Folge und es wird geschätzt, dass sie sich zumindest noch für ein Jahr über der Marke von 7 Prozent halten wird; Hoffnungen auf Steuer-senkungen haben sich zerschlagen; die Exportmarktanteile der portugiesischen Industrie sinken, die Importe steigen rascher als erwartet. Es gibt insgesamt wenig Anzeichen für eine wirtschaftliche Erholung, und ein Ansteigen des Lebensstandards in der nächsten Zukunft wird nicht erwartet. Sechs Monate nach dem Amtsantritt der neuen sozialistischen Regierung zeigen die Umfragen einen allgemeinen Niedergang des Ansehens der führenden Persönlichkeiten aller Parteien an, einschließlich des immer noch populärsten Politikers, des Ministerpräsidenten José Sócrates. International wurde Portugal im Jahr 2005 nur durch das Höllenfeuer seiner Waldbrände beachtet, die sich trotz des Einsatzes aller verfügbaren Mittel mit ungehemmter Gewalt zerstörerisch ausbreiteten. Verursacht wurden sie durch anhaltende Dürre, zunehmend entvölkerte ländliche Gebiete und weitgehend ineffektive, schlecht koordinierte Präventionsmaßnahmen. Die Feuer kosteten eine hohe Anzahl Menschenleben und vernichteten Besitz. Die erst verspätet angeforderte Hilfe der EU wurde zwar umgehend bereitgestellt, dann aber nicht mehr gebraucht.

## **Ratifizierungskrise und Europamüdigkeit**

Die Ereignisse des vergangenen Jahres machten es der politischen Elite in Portugal auf schockierende Weise deutlich, dass das europäische Ideal in Portugal weniger fest verwurzelt ist, als sie es in der Vergangenheit angenommen hatte: Die Krise des Ratifizierungsprozesses durch die Ablehnung des Verfassungsvertrags in Frankreich und in den Niederlanden (die Ratifizierung in Spanien und in Luxemburg wurde weit weniger beachtet) und die Unfähigkeit der EU, sich auf internationaler Bühne bemerkbar zu machen (sei es bei der Reform der UNO oder beim Friedensprozess im Nahen Osten), sind nur zwei alarmierende Zeichen. Laut Eurobarometer-Umfragen sprechen noch immer zwischen 65 und 70 Prozent der Portugiesen der Europäischen Union ihre generelle Unterstützung aus. Auch werden weitere Erweiterungsschritte und eine mögliche EU-Mitgliedschaft der Türkei immer noch von der Mehrheit der Portugiesen befürwortet und nur von wenigen völlig abgelehnt. Allerdings werden zunehmend auch besorgte Stimmen laut, vor allem angesichts des Verlusts europäischer Solidarität, der sich negativ auf die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 und damit auch auf den portugiesischen Haushalt auswirken wird. Ähnliche Ängste sind mit dem Trend zur „Renationalisierung“ verknüpft, der die Hand-

---

Übersetzt aus dem Englischen von Mariano Barbato.

lungsfähigkeit auf europäischer Ebene beschränkt. Die Weigerung der großen Mitglieds-länder, den europäischen Haushalt zu erhöhen, und die damit verbundenen Ambitionen, die Nettozahlungen zu reduzieren, werden in dieser Richtung verstanden. Es ist anzunehmen, dass dies letztlich zu mehr Frustrationen führen wird und sich die Bevölkerung, in Portugal wie in anderen EU-Ländern auch, in einer Vielzahl von Bereichen – von der Arbeitslosigkeit über Sicherheit bis zum Umweltschutz – mehr Engagement der EU wünscht. Diese Frustration wird sich spätestens dann auf europäische Ebene auswirken, wenn sich europäische Lösungen nationalen Volksabstimmungen stellen müssen.

Die Europadebatte, die sich gleich nach der Zustimmung zur Europäischen Verfassung im Dezember 2004 entzündete und beinahe zum ersten Europa-Referendum in Portugal geführt hätte, geriet schnell unter den negativen Einfluss der französischen und niederländischen Ablehnung der Verfassung. Die Debatte wird wahrscheinlich von der Regierung wieder angestoßen werden, wenn die kommenden Wahlen abgehalten werden (die lokalen Wahlen sollen im Oktober 2005 und Präsidentschaftswahlen Anfang 2006) und die politische Bühne nicht mehr beherrschen. Wie anderswo hatte die Debatte über den Verfassungsvertrag auch in Portugal wenig zu tun mit den Inhalten der Europapolitik. Statt einer sachbezogenen Diskussion (die mit dem notwendigen Wissen geführt werden müsste), trieben alte Gespenster wieder ihr Unwesen – von den imperialen Ambitionen der Großmächte bis zu der Suprematie der EU über portugiesisches Verfassungsrecht. Da sich die EU-Befürworter zunehmend defensiv verhielten, gewann der letzte Punkt an Glaubwürdigkeit. Dabei muss beachtet werden, dass sich der Widerstand gegen Europa in Portugal nicht länger in der Form eines blanken Europaskeptizismus artikuliert, der unter dem Eindruck der positiven proeuropäischen Grundstimmung der Bevölkerung fast völlig verschwunden ist, sondern sich vielmehr als „zögernde Europabegeisterung“ gibt, die Europa nicht rundweg ablehnt, aber doch auf negative Folgen einzelner Politikfelder oder Entscheidungsmethoden und -mechanismen der EU hinweist.

Das Referendum über die Europäische Verfassung,<sup>1</sup> das zusammen mit den Lokalwahlen Anfang Oktober 2005 geplant war, wurde gemäß der Vereinbarungen des Europäischen Rats im Juni auf unbestimmte Zeit verschoben. Es ist allerdings eher unwahrscheinlich, dass es stattfinden wird. Der unbestimmte Aufschub des portugiesischen Referendums lässt sich auch auf eine Verschiebung in den Umfragewerten zurückführen. Während die Ja-Seite nur wenig verlor, schoss die Nein-Seite durch den Wechsel der Unentschlossenen sofort nach dem französischen Referendum von 7 auf 49 Prozent nach oben.

### Ein klarer Pendelschlag nach Links

In der Folge des kurzen Lebens der XVI. Konstitutionellen Regierung, der kürzesten Amtszeit seit Beitritt zur EU, im zweiten Halbjahr 2004, wurde der Wachwechsel in der Führung der großen politischen Parteien abgeschlossen. Beide Führer der PSD-CDS-Koalition traten gleich nach der Wahlniederlage, die auch als schwere persönliche Nieder-

---

<sup>1</sup> Über die Mitgliedschaft in der EU war in Portugal nie abgestimmt worden. Bis vor einiger Zeit untersagte die Verfassung Volksabstimmungen zu internationalen Verträgen völlig. Eine Änderung wurde mit den Stimmen aller großen Parteien mit Blick auf eine Volksabstimmung über den EU-Vertrag beschlossen, die aber dann aus einer Reihe innenpolitischer Gründe nicht zustande kam. Da konstitutionelle Fragen jedoch weiterhin nicht zur Abstimmung gestellt werden können, kann die Zustimmung zur Europäischen Verfassung nicht einem einfachen Votum unterstellt werden. Das Verfassungsgericht wies die komplizierte zweifache Fragestellung, die das Parlament zur Überwindung dieser Schwierigkeit formuliert hatte, zurück. Ein neu formulierter Stimmzettel wird wohl nie das Licht der Welt erblicken.

lage angesehen wurde, zurück. Im Bemühen, die Beliebtheit der Partei zu verbessern, hatte auch die Kommunistische Partei ihre Führung neu gewählt.

Die Desillusionierung durch die regierende Mitte-Rechts-Koalition, der Vertrauensverlust in eine weithin kritisierte Regierung, der sich auch auf die Koalitionsparteien durchschlug, spiegelte sich im Pendelschlag nach links bei den Wahlen im Februar 2005 wider. Die PS gewann beeindruckende 45 Prozent der abgegebenen Stimmen und damit 121 Sitze, womit ihr die Mehrheit im Parlament zufiel, was Antonio Guterres zweimal 1995 und 1999 versagt geblieben war. Dabei stiegen die Anteile der Parteien links von der PS, die zusammen bei etwa 15 Prozent lagen, noch gegenüber den vorangegangenen Wahlen an.<sup>2</sup>

### **Auf dem Weg zu einer weniger restriktiven Einwanderungspolitik**

Innenpolitisch wird ein erwähnenswerter Politikwechsel im Einwanderungsrecht erwartet, der sich auch auf die portugiesische Haltung in der Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik der EU bemerkbar machen dürfte. Das völlige Versagen der Quotenregelung von 2003 machte eine Neuregelung der Einwanderungspolitik vor Ende des Jahres unausweichlich. Die Unangemessenheit des bestehenden Systems wurde mit dem Wohlwollen der Regierung harsch und in breiter Öffentlichkeit kritisiert, und zwar vom Vorsitzenden der Einwanderungs- und Grenzbehörde. Das System sei auf der einen Seite zu restriktiv in den Einreisebestimmungen und zu ineffektiv bei der Verhinderung illegaler Einwanderung, die, wie auch im Rest von Europa, kaum durch illegalen Grenzübertritt verursacht wird. Es gibt Grund zur Hoffnung, dass eine weniger restriktive Gesetzgebung im Laufe des nächsten Jahres in Kraft treten wird. Diese bewegt sich von einer ausschließlichen Fixierung auf die Grenzkontrollen weg und ebnet einem holistischeren Ansatz in der Kontrolle der Migrationsströme den Weg.<sup>3</sup>

### **Balanceakt Haushalt**

Die PS erbt von der vorangegangenen Regierung, die nach der Verabschiedung des Haushalts auseinandergebrochen war, ein weitaus größeres Haushaltsdefizit als erwartet. Die offiziellen Prognosen liegen knapp unter 6 Prozent, was überrascht, da in den letzten zweieinhalb Jahren die Reduzierung des Defizits eher von Brüssel aufgezwungen als selbstgewählt zu sein schien. Die offenkundige Dringlichkeit, das Haushaltsloch – unabhängig von den Brüsseler Daumenschrauben – zu schließen, nötigte die Regierung Wahlversprechen zurückzunehmen. Die erste der unpopulären Maßnahmen war die Erhöhung des normalen Mehrwertsteuersatzes auf 21 Prozent. Obwohl die Arbeitslosenrate bei etwas unter 7 Prozent stagnierte, passte die Regierung das Rentenalter des öffentlichen Diensts dem in der Privatwirtschaft an und erhöhte es auf 65 Jahre. Darüber hinaus wurden Gespräche über Frühverrentungsprogramme eingefroren. Die Einschnitte im Haushalt stießen vor allem bei der Gendarmerie und dem Militär, deren untere und mittlere Ränge kleine, aber öffent-

2 Stimmanteile und Sitze in der 230 Sitze umfassenden Versammlung der Republik: PS, 45,03 %, 121 Sitze; PSD, 28,76 %, 75 Sitze; PCP+PEV (Kommunisten und Grüne), 7,54 %, 12+2 Sitze; CDS-PP, 7,25 %, 12 Sitze; BE, 6,35 %, 8 Sitze.

3 Offizielle Zahlen von Ende 2004 zeigen einen leichten Anstieg der ausländischen Einwohner (permanente wie temporäre) im Vergleich zum Vorjahr an: Insgesamt sind es 443 583, wobei mit jeweils etwa 66 000 die brasilianische und die ukrainische Gemeinschaft, gefolgt von den 63 000 der Kapverden die größten Gruppen stellen.

lichkeitswirksame Protestdemonstrationen abhielten, auf starken Widerspruch. Die Forderung nach Einhaltung der versprochenen Lohnsteigerungen und Pensionen wirkt sich dahingehend auf die Europapolitik aus, dass die Rekrutierung bei Gendarmerie wie Militär rückläufig ist und Portugal in Schwierigkeiten gerät, seine europäischen Verpflichtungen im Rahmen der ESVP zu erfüllen.

### **Eine leichte Reorientierung in der außenpolitischen Prioritätensetzung**

Europa bleibt die erste und wichtigste Priorität in der Außenpolitik. Die Nuancenverschiebung tritt hier dadurch ein, dass überhaupt von Außenpolitik gesprochen wird. In der letzten Dekade war eher von europäischer Innenpolitik die Rede. Die erneute Betonung des „inneren Zusammenhalts der EU“ steht im Zusammenhang mit den Bemühungen, den EU-Haushalt nahe am Vorschlag der Luxemburger Präsidentschaft zu halten. Die traditionellen geographischen Prioritäten – Afrika, Lateinamerika – haben sich nicht verändert, nur der Mittelmeerraum und besonders der Maghreb haben eine Aufwertung erfahren. In der thematischen Schwerpunktsetzung hat sich mit der allgemeinen Stimmungslage die Sicherheit in den Vordergrund geschoben. Auch im europäischen Trend wird der Schulterchluss mit den Vereinigten Staaten von Amerika auch in und über die NATO gesucht.<sup>4</sup> Eine noch stärkere besondere Partnerschaft nimmt mit Spanien Gestalt an, die fest auf gleichgerichteten Interessen in der Europäischen Union, einer in Handel und Investment verzahnten Wirtschaft und zwischenzeitlich auch auf eng verbundenen sicherheits- und verteidigungspolitischen Beziehungen fußt. Beide Verteidigungsminister<sup>5</sup> betonen ihre gemeinsamen Verpflichtungen in NATO, GASP und ESVP.

Portugal trägt zur ehreizigen spanisch-italienischen Kampfgruppe bei und denkt, auch mit der Unterstützung der Heeresleitung, über die Schaffung einer portugiesisch-spanischen Heeres-Kampfgruppe nach. Dies signalisiert einen außerordentlich bedeutsamen Richtungswechsel in der spanischen Politik. Die alten Zeiten sind vorbei, in denen in Bosnien der Einsatzort der portugiesischen Einheiten durch das unausgesprochene „Nein“ unter spanisches Kommando bestimmt wurde.

Die Entscheidung, die kleine Einheit der Nationalgarde aus dem Irak abzuziehen, wohin sie seit November 2003 entsandt war, von Ministerpräsident Lopes (der die Politik seines Vorgängers nie ganz unterstützt hatte) wurde im Februar 2005 zum Ende seiner Amtszeit ausgeführt. Die Zusage des vorherigen Verteidigungsministers, einen Beitrag zur NATO-Operation in Afghanistan zu leisten, hielt die neuen Regierung ein. In enger Zusammenarbeit mit Spanien wurde eine Einheit in Kompaniestärke nach Kabul entsandt.

Die kontinuierliche Verbesserung der Beziehungen zu Spanien lässt sich direkt auf die europäische Integration der iberischen Nachbarn zurückführen. Die Ausdehnung der bilateralen Bindungen in die Außen- und Sicherheitspolitik kann als klares Signal gewertet werden, dass sich die bilateralen Beziehungen in einer Bewegung der Vertiefung befinden, die sich auch auf europäischer Ebene auswirken wird.

---

4 Für einen Überblick über die aktuellen außenpolitischen Prioritäten vgl. beispielsweise das Interview mit Außenminister Diogo Freitas do Amaral in: *Visão*, 1. September 2005.

5 José Bono und Luís Amado: *Un Compromiso común en la seguridad y defensa europea / Um compromisso comum com a segurança e a defesa europeias*, veröffentlicht in *El País* und in *Público* am 12. September 2005.