

Portugal

Armando García Schmidt

Zum dritten Mal nach 1992 und 2000 übernahm Portugal 2007 für ein halbes Jahr den EU-Ratsvorsitz. Im Mittelpunkt der portugiesischen Präsidentschaft stand der Abschluss der Regierungskonferenz über die Reform der EU-Verträge. Daneben setzte die Regierung unter José Sócrates eigene Akzente vor allem in der Außenpolitik. Neben der EU-Präsidentschaft war die sozialistische Regierung im Berichtszeitraum weiterhin bemüht, Portugal durch Reformen in ordnungspolitischen Kernbereichen wieder an europäische Standards heranzuführen und sich auf das Superwahljahr 2009 vorzubereiten.

Die große Herausforderung: Der Vertrag von Lissabon

Nachdem sich die europäischen Staats- und Regierungschefs im Juni 2007 noch unter deutscher Ratspräsidentschaft darauf geeinigt hatten, eine Regierungskonferenz zur Vertragsreform durchzuführen, lag es an der portugiesischen Regierung, diese einzuberufen und die vorgezeichneten Eckpunkte in einen rechtsgültigen Vertrag zu gießen.

Noch vor dem Gipfel am 18. und 19. Oktober 2007 musste die portugiesische Regierung ihr Verhandlungsgeschick beweisen. So wehrte sich der britische Premierminister gegen eine Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Bereich Justiz und Inneres. Die portugiesische Regierung reagierte, indem sie bereits in den Vertragsentwurf Bestimmungen aufnahm, mit denen sich Großbritannien aus einer Vergemeinschaftung in diesem Politikfeld heraushalten kann. Auch die noch offenen Fragen zur Grundrechtecharta konnte die portugiesische Regierung vor dem Oktober-Gipfel klären. So wurde Polen und dem Vereinigten Königreich die Möglichkeit eröffnet, die Charta nicht anzuerkennen beziehungsweise nur in den Bereichen, in denen sie nationalem Recht nicht widerspricht.

Auch während des Gipfels bewährte sich José Sócrates als zielorientierter Verhandlungsleiter. Zwei entscheidende Fragen waren bis dato noch offen: die nach der rechtlichen Stellung und den zeitlichen Fristen für den von Polen geforderten Mechanismus zur Blockade von Entscheidungen im Ministerrat sowie die künftige Anzahl der Sitze pro Mitgliedstaat im Europäischen Parlament. Polen signalisierte grundsätzlich Kompromissbereitschaft, machte jedoch klar, dass es für eine Verankerung einer Blockade-Klausel im Vertragstext kämpfen werde.

Vor diesem Hintergrund war es überraschend, dass Sócrates bereits am Abend des ersten Konferenztages einen Einigungserfolg vermeldete. Die offenen Punkte waren in bilateralen Gesprächen geklärt worden. Selbst die polnische Regierung lenkte früh ein und erklärte sich mit der Erwähnung der Ionannina-Klausel in einem Protokoll einverstanden. Sócrates hatte der polnischen Regierung die Entscheidung unter anderem dadurch erleichtert, dass Polen ebenso wie den fünf großen Mitgliedstaaten ein ständiger Generalanwalt beim Europäischen Gerichtshof zugesagt wurde. Auch in der Frage zur künftigen Sitzverteilung im Europäischen Parlament wurde ein Kompromiss erreicht.

Nach mehr als einem halben Jahrzehnt hatte die Reformdebatte in der Europäischen Union damit eine entscheidende Hürde genommen. Die Erleichterung darüber, dass die Auseinandersetzungen um Abstimmungsregeln, Abgeordnetensitze und Protokolle endlich

beendet werden konnten, war allen Beteiligten anzumerken. Die portugiesische Diplomatie hatte sich als ehrliche Mittlerin bewährt. Die feierliche Unterzeichnung des Vertragswerks, für das rasch der Begriff „Vertrag von Lissabon“ gefunden war, fand zum Abschluss der Ratspräsidentschaft am 13. Dezember 2007 in der portugiesischen Hauptstadt statt.

In Portugal wurde das Ergebnis des Gipfeltreffens positiv gewertet. Selbst die Opposition lobte die Regierung. Schwieriger gestaltete sich die Debatte um die Form der Ratifizierung. Die regierenden Sozialisten waren 2005 mit dem Versprechen in den Wahlkampf gezogen, die damals diskutierte EU-Verfassung einem Referendum zu unterziehen. Nun verweigerte Regierungschef Sócrates bis zum Ende der Ratspräsidentschaft eine Festlegung auf einen Abstimmungsmodus. Erst im Januar 2008 beschloss die Regierung, allein das Parlament über den neuen EU-Vertrag abstimmen zu lassen. Die Legitimität der parlamentarischen Ratifizierung in den übrigen Mitgliedstaaten sollte nicht infrage gestellt werden. José Sócrates beharrte darauf, dass er sein Wahlversprechen von 2005 nicht gebrochen habe. Er habe sich seinerzeit verpflichtet, die EU-Verfassung einem Referendum zu unterwerfen, nicht aber den Vertrag von Lissabon, den es damals noch gar nicht gegeben habe. Unterstützung erhielt Sócrates vom portugiesischen EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso und Staatschef Aníbal Cavaco Silva. Die Chance des Vertrags von Lissabon zu verschwenden, würde der EU einen extrem hohen Preis abverlangen, zitierten die Medien das Staatsoberhaupt.

Das Parlament votierte bei der abschließenden Abstimmung am 23. April 2008 mit den Stimmen der regierenden Sozialisten und der beiden größten Oppositionsparteien (Sozialdemokratische Partei und Christdemokraten) für die Annahme des neuen Vertrags.

Außenpolitische Akzente der Ratspräsidentschaft

Die weiteren Schwerpunkte des portugiesischen Halbjahres lagen in den Außenbeziehungen. Der Gipfel der EU mit Brasilien am 4. Juli 2007 war eine Neuheit auf der EU-Agenda. Die strategische Partnerschaft der EU mit Brasilien, die Sócrates und der brasilianische Präsident Luiz Inácio Lula da Silva während des EU-Brasilien-Gipfels verkündeten, führte das bevölkerungsreichste Land Lateinamerikas in den Kreis der Großen, mit denen die EU ähnliche Verbindungen unterhält (USA, Russland, China, Japan und Indien). Alle portugiesischen Regierungen seit 1986 bemühen sich darum, sinnvoll Brücken zwischen der eigenen EU-Mitgliedschaft und den historisch-kulturell wie auch wirtschaftlich engen Beziehungen zu Brasilien und den lusophonen Ländern Afrikas zu schlagen. Der Zeitpunkt für die Initiative war gut gewählt. Lula da Silva war nach seiner Wiederwahl innenpolitisch gestärkt. Das öffentlichkeitswirksame Bekenntnis zu neuen Beziehung zwischen der EU und Brasilien befördere die Demokratien in Lateinamerika insgesamt und setze ein Zeichen gegen die neuen Populismen, so die erklärte Stoßrichtung der portugiesischen Regierung.

Noch höhere Priorität maß die portugiesische Regierung ihrem Vorhaben bei, die EU-Politik gegenüber Afrika auf eine neue Grundlage zu stellen. Außenminister Amado sprach bei verschiedenen Anlässen von einem nötigen „Paradigmenwechsel“. So erwartete die portugiesische Regierung von dem EU-Afrika-Gipfel vom 8. und 9. Dezember 2007 (das erste Treffen dieser Art hatte im Jahr 2000 ebenfalls unter portugiesischem Ratsvorsitz stattgefunden) nicht weniger als einen Neuanfang der Beziehungen der beiden Kontinente. Dabei hat sich José Sócrates mit diesem Anliegen in eine Zwickmühle manövriert. Weil Portugal auch den wegen Menschenrechtsverstößen geächteten Präsidenten Simbawwes Robert Mugabe einlud (unter anderem auf Druck vieler afrikanischer Staaten, die den Gipfel sonst ganz boykottiert hätten), blieb der britische Premier Gordon Brown dem Treffen fern. Ob der Gipfel selbst, überschattet vom Konflikt um Mugabe, die erhoffte Annäherung

zwischen der EU und den afrikanischen Staaten gebracht hat, wird erst die Zukunft zeigen. Der Auftakt mit Streit um die gegenseitige Öffnung der Märkte verlief wenig ermutigend. Die portugiesische Regierung wertete den Gipfel dennoch als Erfolg, da nun ein neuer Dialog zwischen den Nachbarkontinenten eingeleitet sei.

Weniger wirksam blieben die Bemühungen der portugiesischen Diplomatie, die Beziehungen zum Mittelmeer über das in der Euro-Mediterranean Partnerschaft Verbriefte hinaus weiter zu entwickeln. Noch während der eigenen Präsidentschaft nahm die portugiesische Regierung jedoch die Initiative des französischen Präsidenten zur Gründung einer Mittelmeerunion auf und unterstützte die Debatten um Form und Inhalte einer Ausweitung der südlichen Dimension der europäischen Nachbarschaftspolitik.

Weitere Themen der europäischen Außenpolitik traten während des portugiesischen Semesters in den Hintergrund. Der EU-Russland-Gipfel vom 26. Oktober 2007 in Mafra ging ohne greifbare Ergebnisse zu Ende. Die letzten Gespräche zur einvernehmlichen Lösung der Kosovo-Frage fanden im zweiten Halbjahr 2007 statt. Hier spielte die EU zwar eine zentrale Rolle in der Gesprächsführung. Die portugiesische Präsidentschaft hielt sich jedoch zurück und überließ die Federführung Deutschland, Frankreich und Großbritannien, die in der Balkan-Kontakt-Gruppe bereits seit Jahren um einen Ausweg aus der Situation bemüht gewesen waren. Die Beendigung der Gespräche viel zwar in die Endphase der portugiesischen Präsidentschaft, mit den Folgen der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo musste sich jedoch erst die anschließende slowenische Ratspräsidentschaft intensiv auseinandersetzen. Die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo wurde in der portugiesischen Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Die Regierung blieb abwartend und erkannte das Kosovo bisher nicht an. Grundsätzliche Bedenken wie im Nachbarland Spanien gibt es jedoch nicht.

Was bleibt von der portugiesischen Ratspräsidentschaft?

Dank des Namens des neuen Reformvertrags wird die portugiesische Ratspräsidentschaft der europäischen Öffentlichkeit noch länger präsent bleiben. Darüber hinaus sind während des zweiten Halbjahrs 2007 weitere Projekte von der portugiesischen Ratspräsidentschaft vorangetrieben worden. So wurde unter anderem der Konflikt um die Finanzierung des Satellitensystems Galileo gegen den Widerstand Deutschlands gelöst. Auch der Beschluss zur Abschaffung des Briefmonopols in der EU und die Einigung über den Emissionshandel im Flugverkehr stehen auf der Habenseite der portugiesischen Präsidentschaft.

Zum Abschluss des EU-Vorsitzes gab es für José Sócrates noch einen medienwirksamen Fototermin. Gemeinsam mit der deutschen Kanzlerin und den Regierungschefs Polens und Tschechiens feierte er im sächsischen Zittau ein Ereignis von Symbolkraft für das Zusammenwachsen Europas: Das Ende der Grenzkontrollen zu acht der neuen Mitgliedstaaten in Mitteleuropa. Nicht nur politisch, auch technologisch war dies ein Erfolg für Portugal. Zur Erweiterung des Schengen-Raums hatte technisches Material und Software eines portugiesischen Unternehmens entscheidend beigetragen.

Ordnungspolitischer Reformmarathon

Das innenpolitische Reformprogramm von José Sócrates, dessen Sozialistische Partei seit Februar 2005 mit absoluter Mehrheit regiert, war in den vergangenen drei Jahren ambitioniert. Portugal hat in der Wirtschaft heikle Krisenjahre hinter sich. Wirtschaftlich blieb das Land trotz der rund 48 Milliarden Euro, die es zwischen 1986 und 2006 aus Brüssel erhielt, das ärmste der alten EU-Mitglieder. So lag das Pro-Kopf-Einkommen 2006 rund 25%

unter dem EU-Durchschnitt. Den Neumitgliedsstaaten Slowenien, Malta und Tschechische Republik geht es bereits besser.

Mangelnde Wettbewerbsfähigkeit, Überbürokratisierung, unzulängliches Bildungswesen und Abwanderung von Industriezweigen nach Mittelsteuropa und Asien sind die Ursachen der Misere. Sócrates begann sein Reformprogramm mit der Erhöhung des Rentenalters, einer Reform des öffentlichen Dienstes, Einschnitten bei der Sozialversicherung und anderen Maßnahmen zur Haushaltssanierung, die 2007 und 2008 zu heftigen Streiks der betroffenen Gruppen führten, die Regierung jedoch nicht grundlegend von ihrem Kurs abbrachten. Mittlerweile werden Erfolge der Konsolidierungspolitik spürbar: Fast euphorisch feierte die Regierung die Senkung des Defizits, das 2005 bei 6,1% des Bruttoinlandproduktes gelegen hatte, auf 2,6% im Jahr 2007.

Die Folgen der Finanzmarktkrise und des Anstiegs der Rohölpreise machen jedoch auch um das iberische Land keinen Bogen. So hat die Regierung Sócrates in ihrem Programm für Stabilität und Wachstum für 2007-2011 einige ihrer vorherigen Annahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung revidiert. Nach den im EU-Vergleich schwachen Zuwächsen des Bruttoinlandproduktes von 0,5% im Jahr 2005 und um 1,3% im Jahr 2006 erwartet sie für 2007 unverändert ein Plus von 1,8%. Weniger optimistisch ist die OECD, die für Portugal nur Zuwächse um 2% im Jahr 2008 und um 2,2% im Jahr 2009 für das Bruttoinlandprodukt prognostiziert. Nach den OECD-Prognosen wäre Portugal 2008 allerdings noch das einzige Land der Euro-Zone mit einer Wachstumsbeschleunigung. Ein großer Makel bleibt die Arbeitslosenquote. Laut Eurostat hatte Portugal im ersten Quartal 2007 mit 8,4% die vierthöchste Quote der EU. Im neuesten Programm für Stabilität und Wachstum rechnet die Regierung für das Wahljahr 2009 noch mit einer Arbeitslosenquote von 7,2%, das sind 0,6 Punkte mehr, als die Regierung vor einem Jahr veranschlagt hatte.

Auch künftig sollen Hilfen aus Brüssel den Aufholprozess unterstützen. Im Juli 2007 haben sich die Europäische Kommission und die portugiesischen Behörden auf den Nationalen Strategischen Rahmenplan geeinigt, mit einem Volumen von 21,5 Milliarden Euro für den Zeitraum 2007 bis 2013. Anders als in der Vergangenheit, als ein Großteil der EU-Gelder in Infrastrukturvorhaben floss, soll nun die Modernisierung der Wirtschaft und der Ausbildungssysteme Vorrang haben.

Zweifellos hat die Regierung unter José Sócrates viel bewegt. Neben der erfolgreichen EU-Ratspräsidentschaft hat sie im Inneren bürokratische Verfahren vereinfacht und den Schutz der Konsumenten verbessert, sie förderte die wirtschaftliche Innovation und erneuerbare Energien. Eine Reform des Bildungssystems ist angestoßen. Vor allem die Einschnitte im sozialen Bereich kosteten die Sozialisten jedoch viel Sympathie. Dabei stehen 2009 drei Wahlen auf der Agenda: Zuerst die des EU-Parlaments, dann die des nationalen Parlaments und landesweite Lokalwahlen. Nach jüngeren Umfragen liegen die Sozialisten in der Wählergunst zwar noch vorn. Es dürfte ihnen jedoch schwer fallen, erneut die absolute Mehrheit im Parlament zu erobern.

Weiterführende Literatur

Barysch, Katinka: Portugal's Presidency. Centre for European Reform briefing note, Juli 2007.

Ministério dos Negócios Estrangeiros: Balanço da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, Dezember 2007.

Seeger, Sarah/Layla Yüzen: Und nun Blick nach vorn! Bilanz des Lissabon-Gipfels am 18./19. Oktober 2007, C.A.P. Aktuell 13, Oktober 2007.