

# Portugal

Bruno Oliveira Martins\*

Vor dem Hintergrund der sich 2017 und 2018 erholenden Wirtschaft hat sich Portugal europapolitisch positioniert, insbesondere hinsichtlich der Reform der Wirtschafts- und Währungsunion, aber auch der Migrations- und Asylpolitik sowie der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Von besonderer Wichtigkeit für das Land war im Dezember 2017 die Wahl des portugiesischen Finanzministers Mário Centeno zum Vorsitzenden der Euro-Gruppe.

## Reform der Finanz- und Fiskalpolitik der EU

Seit dem Ende der Aufsicht durch die Europäische Zentralbank (EZB), den Internationalen Währungsfonds und die Europäische Kommission, die sogenannte Troika, hat sich die wirtschaftliche Situation Portugals stetig gebessert. Die Arbeitslosigkeit fiel im vierten Jahr in Folge auf gegenwärtig 7,9 Prozent, während das Bruttoinlandsprodukt 2017 um überdurchschnittliche 2,7 Prozent (EU-Durchschnitt: 2,4 Prozent) stieg. Diese positiven Entwicklungen gewährten der portugiesischen Regierung einen Handlungsspielraum für Diskussionen auf nationaler Ebene über die Reform der Europäischen Union.<sup>1</sup>

Die Idee einer Stärkung der demokratischen Kontrolle der wirtschaftspolitischen Steuerung der Eurozone findet weithin Unterstützung in Portugal. Während der Aufsicht durch die Troika standen die damals oppositionellen Sozialdemokraten der Geldpolitik der EZB kritisch gegenüber. Als Hauptkonsequenzen der mangelhaften wirtschaftspolitischen Steuerung in der Geldpolitik wurden das weiterhin bestehende Nord-Süd-Gefälle und die unzureichende Konvergenz der Mitgliedstaaten problematisiert. Die Krise habe laut dem Sozialdemokraten António Costa, mittlerweile Premierminister Portugals, Gewinner und Verlierer innerhalb der Währungsunion hinterlassen, da die umgesetzten Maßnahmen den Druck auf die ärmeren Länder verstärkt und somit die bereits bestehende Ungleichheit zwischen armen und wohlhabenden EU-Mitgliedstaaten noch weiter erhöht hätten.

Hinsichtlich der Reform der Eurozone stimmen Spanien und Portugal ihre Positionen regelmäßig miteinander ab. Nach gemeinsamen Treffen legten die Minister beider Länder Positionspapiere vor, die Portugal im Verlauf des Jahres 2017 nach Brüssel kommunizierte. Darin enthalten ist die von beiden Ländern geteilte Diagnose Costas, dass die Unvollständigkeit der Währungsunion bestehende Probleme und Ungleichheiten weiter verschärfe und eine Reform des Euros formal und politisch möglich sei. Auf diese Diagnose bezugnehmend urteilte Finanzminister Centeno, dass verbesserte Strukturen der Wirtschafts- und Währungsunion notwendig seien. Dennoch lehnt die portugiesische Regierung einen europäischen Finanzminister ab.

---

\* Übersetzt aus dem Englischen von Jana Schubert und Jakob Speier.

1 Conceição Antunes: "A recuperação económica de Portugal é espetacular": os elogios de Moscovici, 7.2.2018, abrufbar unter: <http://expresso.sapo.pt/economia/2018-02-07-A-recuperacao-economica-de-Portugal-e-espetacular-os-elogios-de-Moscovici> (letzter Zugriff: 15.6.2018).

Die informelle Euro-Gruppe zeichne sich zwar durch viel Einfluss und Verantwortlichkeiten bei zu geringer demokratischer Legitimität aus, jedoch würde dies nicht durch einen solchen Ministerposten gelöst.<sup>2</sup>

### **Der Vorsitz in der Euro-Gruppe**

Am 4. Dezember 2017 wurde der portugiesische Finanzminister Centeno zum Vorsitzenden der Euro-Gruppe gewählt und trägt seitdem zur Debatte über die Reform der EU in Finanz- und Fiskalangelegenheiten bei. Seit dem 21. Dezember 2017 ist er darüber hinaus auch Vorstandsvorsitzender des Europäischen Stabilitätsmechanismus. Seine Vision für die Reform der europäischen Finanz- und Fiskalpolitik hat drei Dimensionen: Als erstes intendiert er die Schaffung eines Europäischen Fiskalausschusses, welcher die Koordination der Fiskalpolitik zwischen Staaten, aber auch auf europäischer Ebene verbessern soll. Der Europäische Fiskalausschuss sei ein neues Organ, welches Unterstützung bei seiner Rolle als Antreiber für eine bessere Koordination der Fiskalpolitik benötige, so Centeno. Die Koordination der Wirtschaftspolitik im Rahmen des Europäischen Semesters müsse ebenfalls verbessert werden. Generell müsse das Europäische Semester vereinfacht werden.<sup>3</sup>

Der zweite Schwerpunkt Centenos betrifft die notwendige Förderung öffentlicher und privater Investitionen. Laut Centeno gebe es einen breiten Konsens, vorhandene europäische Instrumente – Strukturfonds, Europäische Investitionsbank und den Juncker-Plan – zur Erhöhung der Investitionskapazität besser zu nutzen.

Die dritte Reformdimension hat Langzeitcharakter und solle schrittweise umgesetzt werden. Sie beinhaltet die Vorstellung, dass die Europäische Union eine eigene Haushaltskapazität und einen Europäischen Währungsfonds benötige. Der Minister äußerte dazu, dass diese Form der Integration automatische Stabilisierungsmechanismen, etwa einen Mechanismus zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, bedürfe. Mit dieser wirtschaftlichen Koordination sollten keine permanenten Transferleistungen erbracht werden, sondern vielmehr zeitlich begrenzte, antizyklische Maßnahmen zur Erreichung der Konvergenzkriterien durchgeführt werden. Eine solche Verteilung stehe voll und ganz im Einklang mit dem fundamentalen Prinzip der Subsidiarität.

### **Szenarien für die Zukunft Europas – Das Weißbuch der Europäischen Kommission**

Seit Beginn seiner EU-Mitgliedschaft in den 1980er Jahren hat Portugal eine Vorreiterrolle im europäischen Integrationsprojekt eingenommen. In Lissabon ist man sich bewusst, dass ein kleines Land wie Portugal von einer aktiven Beteiligung am Entscheidungsfindungsprozess der EU profitiert. In diesem Zusammenhang bieten die fünf Szenarien des Weißbuchs der Kommission über die Zukunft der EU Anknüpfungspunkte für die Erwartungen Portugals an den EU-Integrationsprozess. In öffentlichen Veranstaltungen zur Diskussion der Vorschläge hatte Premierminister Costa seine Auffassung bekräftigt, dass jedwede Reform zu einem stärkeren Europa führen sollte. Grundvoraussetzung für die Reform der EU ist für Costa allerdings die Reform der Währungsunion. Die wirtschaftliche Konvergenz in Europa solle Priorität jeder EU-Reform sein.

---

2 Paulo Pena: Portugal e Espanha concertaram posição sobre reforma do euro, 15.5.2017, abrufbar unter: <https://www.publico.pt/2017/05/15/mundo/noticia/rajoy-e-macron-alinhados-em-reforma-da-zona-euro-1772210> (letzter Zugriff: 15.6.2018).

3 Vgl. auch zum Folgenden Mário Centeno: A Euro for growth and governance, 13.3.2017, abrufbar unter: <http://www.institutdelors.eu/media/aeuroforgrowthandconvergence-mariocenteno.pdf> (letzter Zugriff: 15.6.2018).

In einem Interview über die Vorschläge aus dem Weißbuch weist Costa darauf hin, dass die fünf Szenarien in eine die Integration bremsende Gruppe, zu der das auf den Binnenmarkt fokussierte zweite Szenario gehört, sowie eine progressivere Gruppe mit den restlichen vier Szenarien unterteilt werden könnten. Portugal würde eine Kombination der Methodik des vierten Szenarios („Weniger, aber effizienter“) mit dem Prinzip des fünften Szenarios („Viel mehr gemeinsames Handeln“) präferieren. So solle die europäische Integration gemeinsam in ausgewählten Politikbereichen vorangetrieben werden. Insgesamt bewertet Costa differenzierte Integration als unvorteilhaft für die europäische Integration. Falls dies jedoch Wirklichkeit würde, dann wolle Portugal im Kern der EU verbleiben.<sup>4</sup>

Hinsichtlich des Austritts Großbritanniens aus der EU hat die portugiesische Regierung Sorgen hinsichtlich des Status portugiesischer Bürger, die in Großbritannien leben, einer möglichen Grenze zu Irland sowie der mangelhaften Verhandlungsvorbereitung auf britischer Seite geäußert.<sup>5</sup> Bei einem Treffen mit der britischen Premierministerin Theresa May im April 2017 unterstrich Premierminister Costa, dass die bilateralen Beziehungen auch nach dem britischen Austritt so eng wie möglich bleiben sollen.<sup>6</sup>

### Migration und Asyl

Portugal setzt sich traditionell für eine stärkere Zusammenarbeit bei der Grenzüberwachung ein, denn seine geografische Lage an einer EU-Grenze mit einer langen Atlantikküste und der Nähe zum Mittelmeer macht Portugal zu einem Einreiseland für Personen und Waren. Folglich hat Portugal in den letzten Monaten auch weiterhin mit Schiffen, Personal und anderen Mitteln zu den Operationen der EU und der NATO im Mittelmeer beigetragen, um Überfahrten zu überwachen und Such- und Rettungsaktionen durchzuführen. Für diesen Zeitraum konnten portugiesische Unternehmen EU-Mittel für die Entwicklung von Drohnen zur Überwachung der Migrationsströme im Mittelmeer einwerben.

Im Mai 2017 verabschiedete die Regierung die Nationale Integrierte Grenzverwaltungsstrategie, die als Hauptziele festlegt, die innere Sicherheit zu gewährleisten, um den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts der EU zu sichern und den Grenzschutz an den Außengrenzen Portugals und der EU zu konsolidieren, indem sie die Migrationsströme entlang der Außengrenzen gemäß der Verfahren des Schengener Abkommens erleichtert und kontrolliert.<sup>7</sup> Dieses Dokument zeigt, dass die Verwaltung und Kontrolle der nationalen Grenzen immer in Einklang mit dem Schengen-Raum verstanden wird.

Im Jahr 2016 versuchte Portugal, sich als Vorreiter in der Migrationspolitik der EU zu positionieren. Mit der Initiative, das Land für doppelt so viele Flüchtlinge (10.000) zu öffnen wie von der EU-Umverteilungsquote für Portugal vorgesehen wird (etwa 5.000), wurde die Absicht verfolgt, die nationale Asylpolitik im Rahmen der Europäischen Union weiterzuentwickeln. Dennoch ist die Zahl der Anträge deutlich unter der von der Regierung festgelegten Quote geblieben, während viele der in Portugal angekommenen Flüchtlinge innerhalb kurzer Zeit das

4 Luísa Meireles: António Costa: “Não se pode fingir que não temos um elefante no meio da sala”, 8.3.2017, abrufbar unter: <http://expresso.sapo.pt/politica/2017-03-08-Antonio-Costa-Nao-se-pode-fingir-que-nao-temos-um-elefante-no-meio-da-sala> (letzter Zugriff: 15.6.2018).

5 Observador: Portugal não vê razão para “pôr em causa” o Brexit, 23.7.2018, abrufbar unter: <https://observador.pt/2018/07/23/portugal-nao-ve-razao-para-por-em-causa-o-brexit/> (letzter Zugriff: 4.10.2018).

6 República Portuguesa: Relações luso-britânicas devem manter-se o mais próximas possível após o Brexit, 4.10.2018, abrufbar unter: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=relacoes-luso-britanicas-devem-manter-se-o-mais-proximas-possivel-apos-o-brexit> (letzter Zugriff: 4.10.2018).

7 Presidência do Conselho de Ministros: Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2017, in: Diário da República n.º 136/2017, 17. Juli 2017, S. 3760-3789.

Land wieder verlassen. Nach Angaben der Regierung haben von den 1.520 Flüchtlingen, die im Rahmen des EU-Quotenprogramms ab November 2017 aufgenommen wurden, mit 768 mehr als die Hälfte die Aufnahmeeinrichtungen wieder verlassen. Diese Zahlen machen Portugal zwar zum sechstgrößten Aufnahmeland von Asylbewerbern in der EU, sind jedoch im Großen und Ganzen äußerst niedrig.<sup>8</sup>

### **Sicherheit und Verteidigung**

Seit Anfang der 2000er Jahre ist Portugal ein entschiedener Befürworter einer starken EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Diese Position bestimmt auch die Unterstützung Portugals für eine Erhöhung der Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung. Seine Positionierung gegenüber der Etablierung des Hauptquartiers für militärische Exekutivmissionen und -operationen der EU als auch zu einer EU-Armee müssen in der außenpolitischen Tradition des Landes – Befürwortung einer starken EU-Sicherheitspolitik bei gleichzeitiger Vereinbarkeit mit NATO-Strukturen – verstanden werden. Jüngste Beispiele für diese allgemein positive Haltung für mehr europäische Verteidigungspolitik sind die Unterstützung des Verteidigungsaktionsplans der Kommission sowie der neuen Leitlinien für Technologien mit doppeltem Verwendungszweck und die Teilnahme am System der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ).

Die Etablierung des Militärischen Planungs- und Durchführungsstabs (MPCC) wurde seitens des Verteidigungsministers Azeredo Lopes als fortschrittliche Weiterentwicklung der Planungsstruktur für die Durchführung von Operationen positiv begrüßt. Der Minister erwartet von dem MPCC Effizienzsteigerungen der EU-Maßnahmen ohne eine größere finanzielle Mehrbelastung. Er betonte, dass bei der Durchführung der Missionen und Operationen zuvor eine militärische Planungsstruktur gefehlt habe. Auch bekräftigte er die Komplementarität zwischen der NATO und der EU, zu der diese Maßnahme beitrage.<sup>9</sup>

Trotz der Unterstützung Portugals für mehr Verteidigungszusammenarbeit gingen der portugiesischen Teilnahme an der SSZ innenpolitische Debatten voran.<sup>10</sup> Zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der SSZ-Vereinbarung durch die teilnehmenden Länder standen im portugiesischen Parlament noch Debatten zu diesem Thema an. Dies ließ Zweifel aufkommen, ob Portugal von erster Stunde an an der SSZ teilnehmen würde. Insbesondere die Kommunistische Partei Portugals, eine wichtige Stütze der Regierung im Parlament, äußerte großen Widerstand.<sup>11</sup> Trotzdem konnte ein Kompromiss erzielt werden, sodass Portugal seit Beginn an der SSZ teilnimmt.

### **Weiterführende Literatur**

Bruno Oliveira Martins et al.: *The Relaunch of Europe. Mapping Member States' Reform Interests. Country Issue: Portugal*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2018 (im Erscheinen).

---

8 Agência Lusa: *Cerca de metade dos refugiados que chegaram a Portugal abandonaram o país*, 9.1.2018, abrufbar unter: <https://observador.pt/2018/01/09/cerca-de-metade-dos-refugiados-que-chegaram-a-portugal-abandonaram-o-pais/> (letzter Zugriff: 15.6.2018).

9 Ministro da Defesa: *Ministro da Defesa sublinha avanço na segurança e defesa da UE*, 6.3.2018, abrufbar unter: <http://www.defesa.pt/Paginas/MinistrodaDefesasublinhaavanconasegurancaedefesadaUE.aspx> (letzter Zugriff: 15.6.2018).

10 Teresa de Sousa: *Pesco: Portugal estará na fotografia oficial*, 11.12.2017, abrufbar unter: <https://www-publico.pt/2017/12/11/mundo/noticia/pesco-portugal-estara-na-fotografia-oficial-1795519> (letzter Zugriff: 4.10.2018).

11 Paul Ames: *EU defense pact tests Portugal's left-wing government alliance*, 11.11.2017, abrufbar unter: <https://www.politico.eu/article/eu-defense-pact-tests-portugals-left-wing-government-alliance/> (letzter Zugriff: 4.10.2018).