

Portugal

Bruno O. Martins*

Wie jedes andere Land der Welt wurde auch Portugal von der globalen Covid-19-Pandemie schwer getroffen, sodass sich die Analyse aufteilt zwischen der Zeit vor dem Beginn der Pandemie und dem Zeitraum ab Anfang März 2020, als die erste Infektion mit SARS-CoV-2 in Portugal gemeldet wurde.

Im Oktober 2019 fanden in Portugal Parlamentswahlen statt, die zur Bildung einer weiteren Minderheitsregierung der Sozialistischen Partei (PS) und zu einer klaren Niederlage der rechtsgerichteten Volksparteien Partido Social Democrata (PSD) sowie Centro Democrático e Social – Partido Popular (CDS-PP) führten. Die Wahlergebnisse hatten zwei wesentliche Konsequenzen für das portugiesische Parlament: Erstens kehrten die Sozialisten nach vier Jahren gemeinsamer Regierungszeit mit einer Partei der extremen Linken (dem Bloco de Esquerda) zu ihrer historischen Position als Partei des politischen Zentrums der portugiesischen Parteienlandschaft zurück. Der sozialistische Parteichef António Costa weigerte sich, das Bündnis mit den Linksaußen-Parteien, die seine Regierung in den vier Jahren zuvor gestützt hatten, fortzusetzen. Zweitens, und dies ist wesentlich wichtiger, wurde bei den Wahlen 2019 der Aufstieg von drei neuen Parteien deutlich: Die Rechtsaußen-Partei Chega!, die liberale Iniciativa Liberal und die linksgrüne Partei Livre. Die Wahl von Chega! markiert einen Wendepunkt in der demokratischen Geschichte Portugals, da zum ersten Mal eine rechtsextreme populistische Partei im Parlament vertreten ist.¹ Laut einer Analyse der Entstehung der radikalen Rechten in Portugal und Spanien haben rechtsradikale Parteien auf der iberischen Halbinsel dann Erfolg, wenn sie das Stigma des Extremismus vermeiden, von einer Lücke im politischen Angebot im rechten Spektrum profitieren und einer von anderen politischen Akteuren unbefriedigten Forderung der Wähler nach einem wichtigen soziokulturellen Thema eine programmatische Antwort geben.² Diese Erklärungen treffen auf Chega! zu. In den verbleibenden Monaten zur Wahl war diese Ein-Mann-Partei aufgrund ihrer Verbindungen zu neonazistischen Bewegungen, der wiederholten Abwesenheit des Parteivorsitzenden während seiner parlamentarischen Tätigkeit und des Interessenkonflikts zwischen seiner Position als Parlamentsmitglied in mehrere politische Skandale verwickelt. Trotzdem wächst ihre Popularität in einigen Regionen Portugals.

Weitere erwähnenswerte politische Aktivitäten waren die Vorbereitung der bevorstehenden sechsmonatigen EU-Ratspräsidentschaft Portugals, die im Januar 2021 beginnt. Seit dem Vertrag von Lissabon arbeiten die Mitgliedstaaten, die den Ratsvorsitz innehaben, in Dreiergruppen eng zusammen, den so genannten Trios. Das derzeitige Trio wird von Deutschland, Portugal und Slowenien gebildet. Die drei Länder haben eine gemeinsame Agenda ausgearbeitet, in der die Themen und Hauptaufgaben festgelegt sind, mit

* Übersetzt aus dem Englischen von Lukas Haunhorst und Jana Schubert.

1 Jorge M. Fernandes/Pedro C. Magalhães: The 2019 Portuguese general elections, in: *West European Politics* 4/2020, S. 1038–1050.

2 Mariana S. Mendes/James Dennison: Explaining the emergence of the radical right in Spain and Portugal: salience, stigma and supply, in: *West European Politics* online.

denen sich der Rat der EU über einen Zeitraum von 18 Monaten befassen soll. Auf dessen Grundlage verfolgt jedes Land zudem ein eigenes Sechsmonatsprogramm.

Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie

Bis zum 15. Juni 2020 hatte Portugal laut der portugiesischen Generaldirektion für Gesundheit 1.520 Todesfälle und 37.036 Infizierte durch SARS-CoV-2 registriert.³ Nicht nur für die öffentliche Gesundheit ist die Pandemie ein ernstes Problem. Sie stellt gleichzeitig ein soziales und wirtschaftliches Problem mit enormen Folgen dar. In einer Wirtschaft, die wie in Portugal weitgehend auf Dienstleistungen und Tourismus basiert, sind die Auswirkungen durch die Beschränkung des öffentlichen Lebens, Reisebeschränkungen und das Verbot öffentlicher Versammlungen verheerend. Es ist zu befürchten, dass die portugiesische Wirtschaft für die kommenden Monate und vielleicht sogar Jahre schwer in Mitleidenschaft gezogen wird. Der Tourismus ist praktisch auf null geschrumpft und die Unternehmen haben Mühe, überhaupt solvent zu bleiben. Das Entlastungspaket, mit dem die Auswirkungen der Beschränkungen für Bürger und Arbeitgeber gemildert werden sollen, wurde erweitert, um mehr Menschen in Notsituationen unterstützen zu können. Die Zahl der Menschen, die sich an Lebensmittelausgaben wenden müssen, ist dramatisch gestiegen.⁴ Gleichzeitig waren in Portugal und Italien mehr Menschen wegen der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie besorgt als in den anderen europäischen Ländern. So waren beispielsweise 68 Prozent der Portugiesen und 56 Prozent der Italiener um ihren Arbeitsplatz besorgt, während der entsprechende Anteil beispielsweise in den Niederlanden und Dänemark 27 Prozent beziehungsweise 16 Prozent betrug.⁵

Der portugiesische Präsident Marcelo Rebelo de Sousa rief am 18. März 2020 den Ausnahmezustand aus, nachdem das Land 448 Infektionsfälle verzeichnet hatte. Durch den Ausnahmezustand wurde Portugal bereits in einem äußerst frühen Stadium der Pandemie unter Quarantäne gestellt. Drei Tage zuvor ergriff Spanien ähnliche Maßnahmen bei einer fast zehnfachen Fallzahl; Italien hatte über 9.000 Infizierte gemeldet, als am 10. März 2020 die landesweiten Einschränkungen des öffentlichen Lebens erfolgten. Das frühzeitige Inkrafttreten der Maßnahmen erklärt, warum Portugal bis Ende Mai 2020, insbesondere im Vergleich zu Spanien und Italien, allgemein als ein Positivbeispiel in Südeuropa wahrgenommen wurde. Die internationalen Medien lobten die Reaktion des Landes und seine Ausnahmestellung bei der Pandemiebekämpfung in Europa⁶, die es trotz einer überdurchschnittlich alten Bevölkerung und eines Gesundheitssystems, welches in den vergangenen Jahren unter einer Kürzung der Mittel litt, erreicht hat. In der Tat hat das nationale Gesundheitssystem zumindest bis zum Juni 2020 trotz des zunehmenden Drucks durch die Pandemie eine gute Antwort auf SARS-CoV-2 gegeben.

Die öffentlichen Einschränkungen hatten sowohl wirtschaftliche aber insbesondere auch soziale Auswirkungen. Die Schulen wurden Mitte März 2020 geschlossen, wobei anschließend deutlich wurde, dass sie ihren Normalbetrieb bis auf wenige Ausnahmen,

3 The Portugal News: COVID 19: Portugal Update, 15 June, in: The Portugal News, 15.6.2020, abrufbar unter: <https://www.theportugalnews.com/news/covid-19-portugal-update-15-june/54498> (letzter Zugriff: 2.9.2020).

4 Céu Mateus: Portugal's Response to the Coronavirus Pandemic – Now updated, in: Cambridge Core Blog, 7.4.2020, abrufbar unter: <https://www.cambridge.org/core/blog/2020/04/07/portugals-response-to-the-coronavirus-pandemic/> (letzter Zugriff: 19.8.2020).

5 Iryna Sabat et al: United but divided: policy responses and people's perceptions in the EU during the COVID-19 outbreak, in: Health Policy 30/2020, S. 1–10.

6 Paul Aimes: How Portugal became Europe's coronavirus exception, in: Politico, 14.4.2020.

wenn das neue Schuljahr nach den Sommerferien 2020 beginnt, nicht wieder aufnehmen werden können. Dieses Vorgehen stieß auf Kritik, weil es sich wie ein Schneeballeffekt auf die Schüler, Lehrer und ihre Familien auswirke. Darüber hinaus ist der reibungslose Übergang zum computerbasierten Heimunterricht auch eine Frage des sozioökonomischen Hintergrunds und hat einige schon vor der Pandemie bestehende soziale Ungleichheiten befeuert, so dass sozial benachteiligte Familien hiervon besonders betroffen sind.

Nach der Lockerung der Einschränkungen wurden Anfang Juni 2020 allgemeine Verhaltensrichtlinien erlassen, wonach alle Menschen einen Abstand von zwei Metern einhalten müssen und das Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes in öffentlichen Verkehrsmitteln und Einrichtungen sowie in Geschäften, Supermärkten, in geschlossenen Räumen oder an Orten mit vielen Menschen verpflichtend ist. Trotzdem konnte eine Zunahme an Ansteckungsfällen beobachtet werden, besonders in der Metropolregion von Lissabon. Dieser Anstieg im Juni 2020 könnte sich womöglich als wirtschaftlich fatal erweisen: Im Anschluss war Portugal vom Vereinigten Königreich und den skandinavischen Ländern von deren nationalen Listen sicherer Reiseziele ausgeschlossen worden, was Auswirkungen auf die Zahl der Touristen hat, die planen, das Land im Sommer 2020 zu besuchen.

Innerhalb der EU-Staaten gab es Unterschiede, was die gesellschaftliche Unterstützung für restriktive Maßnahmen betrifft. Hinsichtlich der Restriktivität ist ein Nord-Süd-Gefälle festzustellen: Italien, Frankreich und Portugal verfolgten einen Ansatz, der seinen Bürgern mehr abverlangt hat als jener Dänemarks, Deutschlands, der Niederlande und des Vereinigten Königreichs. Die Menschen in den südlichen Ländern waren zwar strengeren Eindämmungsmaßnahmen ausgesetzt, doch billigten sie diese mehr als die Menschen in den nördlichen Staaten, die weniger strengen Maßnahmen ausgesetzt waren.⁷

Angesichts der Pandemie haben Premierminister Costa und seine Regierung eine starke Solidaritätsbekundung seitens der EU sowie einen beispiellosen Rettungsplan gefordert. In einem Interview zu Beginn der Pandemie sagte er, dass der Name des Plans, ob nun Marshall-Plan oder von-der-Leyen-Plan, unerheblich sei, es sei stattdessen wichtig, dass Europa einen wirtschaftlichen Erholungsplan ausarbeite.⁸ Hinsichtlich der wirtschaftlichen Maßnahmen seines Landes zur Pandemiebekämpfung sagte er, dass die Sicherung der Arbeitsplätze der Menschen die Regierung eine Mrd. Euro pro Monat kosten werde. Er fügte jedoch hinzu, dass es notwendig sei, umfangreiche Massenentlassungen zu verhindern. Unternehmen müssten zuversichtlich bleiben und verstehen, dass dies nicht der geeignete Zeitpunkt sei, um Menschen zu entlassen. Die Erwartung an ein umfangreiches finanzielles Engagement der EU führte zu Konflikten mit dem niederländischen Finanzminister, der bittere Kritik an den südeuropäischen Volkswirtschaften geübt hatte, da diese nicht auf eine globale Pandemie vorbereitet gewesen seien. Dieser Nord-Süd-Konflikt, der die Wunden der Schuldenkrise der Eurozone von vor zehn Jahren wieder aufriß, stieß eine Debatte über die sogenannten Corona-Bonds an – ein mögliches Instrument, das für alle Mitgliedsländer eine Vergemeinschaftung von Schulden erlauben würde.⁹ Im Sommer 2020 waren die Todesfälle durch das Virus in den Niederlanden fast viermal so hoch wie in Portugal, einige nördliche EU-Länder wie Schweden haben die Ausbreitung der Krankheit nicht eindämmen wollen, so dass die klassischen Vorurteile über die Bereitschaft und Reaktionsfähigkeit des Südens nicht zutreffend sind.

7 Sabat et al.: United but divided, 2020.

8 Ivo Oliveira: Portugal's Costa calls for EU plan to tackle coronavirus, in: Politico, 24.3.2020.

9 Hans von der Burchard/Ivo Oliveira/Eline Schaart: Dutch try to calm north-south economic storm over coronavirus, in: Politico, 29.3.2020. Vgl. hierzu auch den Beitrag „Haushaltspolitik“ in diesem Jahrbuch.

Die Verhandlungen über den britischen EU-Austritt

Vor dem Ausbruch der Covid-19-Pandemie zog die portugiesische Regierung eine Reihe von Maßnahmen in Betracht, um eine Beeinträchtigung der Wirtschaft durch den EU-Austritt des Vereinigten Königreichs so gering wie möglich zu halten.¹⁰ Eine davon bestand darin, britischen Touristen eine subventionierte Gesundheitsversorgung nach dem Austritt anzubieten, um ihre gewohnten Aufenthalte an der Algarve, in Lissabon oder anderen Landesteilen attraktiv zu halten. Etwa zwei Mio. Briten besuchen Portugal jedes Jahr, 2019 bereisten 1,2 Mio. britische Touristen die Algarve. Darüber hinaus fokussierte sich die Regierung in Lissabon weiterhin auf die Klärung des Status portugiesischer Staatsbürger im Vereinigten Königreich und auf die wirtschaftlichen Folgen des Austritts. Zwischen Portugal und dem Vereinigten Königreich wurde ein Abkommen über das „Post-Brexit-Wahlrecht“ für britische Staatsbürger in Portugal und portugiesische Staatsbürger im Vereinigten Königreich unterzeichnet. Gleichzeitig hat Portugal Maßnahmen ergriffen, um britische Investitionen in Portugal zu fördern und portugiesische Exporte in das Vereinigte Königreich beim Eintritt verschiedener Szenarien (von einem weichen EU-Austritt bis zu einem „No-Deal-Brexit“) zu ermöglichen.

Die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen

Portugal gehörte zu der Gruppe von 17 Mitgliedstaaten, die sich gegen den Entwurf für den nächsten MFR vom Februar 2020 aussprachen und die in den vergangenen Monaten einen ambitionierteren Haushalt gefordert haben, der imstande ist, die strategischen EU-Ziele zu erreichen.¹¹ Diese Gruppe von Ländern war somit gegen die vorgeschlagenen Kürzungen beim Kohäsionsfond und anderen Programmen. In Anbetracht der Tatsache, dass die Pattsituation in Bezug auf den MFR nach wie vor besteht, ist deren Lösung Teil der strategischen Prioritäten des Ratspräsidentenschaftstrios für den Zeitraum 2020-2021. In einer gemeinsamen Erklärung betrachten die drei EU-Präsidentenschaftsstaaten Deutschland, Portugal und Slowenien den MFR als ein Schlüsselinstrument zur Unterstützung einer nachhaltigen wirtschaftlichen Erholung. Das Trio verpflichtet sich, unermüdlich an der Zustimmung des Europäischen Parlaments zu arbeiten und die noch ausstehenden sektoralen Vorschläge so bald wie möglich fertig zu stellen. Gleichzeitig wird das Trio das vom Europäischen Rat erteilte Mandat entschlossen befolgen. Das Trio erklärte auch, dass eine rechtzeitige Verabschiedung von Rechtsvorschriften für alle investitionsbezogenen und andere relevanten Politikbereiche von wichtiger Bedeutung sei, um eine angemessene und energische Antwort auf die Folgen der Covid-19-Pandemie sowie auf weitere strategische Ziele und anhaltende Herausforderungen der EU zu geben.¹²

Weiterführende Literatur

Pedro C. Magalhães/Rui Costa-Lopes/Pedro Adão e Sliva/Rita Gouveia: O Impacto Social da Pandemia. Estudo ICS/ISCTE Covid-19, Lissabon 2020.

10 Lisa O'Carroll: Portugal considers subsidising UK tourists' post-Brexit healthcare, in: The Guardian, 18.2.2020.

11 Diáriode Notícias: Orçamento da UE. Costa disse "não" à proposta em nome do grupo dos Amigos da Coesão, in: Diáriode Notícias, 21.2.2020.

12 Rat der Europäischen Union: Die Strategische Agenda voranbringen. Achtzehnmonatsprogramm des Rates, Brüssel 5.6.2020, 8086/1/20REV1.