

Portugal

António Raimundo*

Im zweiten Halbjahr 2020 wie auch in der ersten Hälfte des Jahres 2021 war die Mitte-Links Minderheitsregierung unter Führung der Sozialistischen Partei (PS) von António Costa weiterhin von großer Stabilität geprägt. Dies gelang trotz zunehmend spürbarer politischer Spannungen in einem noch stärker fragmentierten Parlament (seit den Parlamentswahlen 2019), des Aufstiegs einer kleinen rechtsradikalen Partei, der vielfachen Herausforderungen der Covid-19-Pandemie sowie eines arbeitsreichen politischen Terminkalenders, der mehrere landesweite Abstimmungen und die Ratspräsidentschaft der Europäischen Union (EU) beinhaltete. Die Zustimmung zur sozialistischen Regierung lag in den meisten Meinungsumfragen weiterhin bei über 35 Prozent, mit einem Vorsprung von etwa 10 Punkten vor der der Sozialdemokratischen Partei (PSD), der größten Mitte-Rechts Oppositionspartei.

Die portugiesische Wirtschaft zeigte Mitte 2021 deutliche Anzeichen für eine Erholung in Verbindung mit der allmählichen Lockerung der Pandemiebeschränkungen. Nach einem drastischen Rückgang im Jahr 2020 stieg das portugiesische Bruttoinlandsprodukt (BIP) im zweiten Quartal 2021 um 3,2 Prozent, und laut der Sommerprognose der Europäischen Kommission wird ein Wachstum von 3,9 Prozent für das gesamte Jahr erwartet (jedoch unter den für die Eurozone prognostizierten 4,8 Prozent).

Eine nennenswerte Entwicklung der portugiesischen Gesellschaft ist auch der anhaltende Zuwachs der im Land lebenden Zugewanderten. Im Jahr 2020 stieg diese Zahl nochmal um 12,2 Prozent und erreichte mit 662 095 Personen das fünfte Jahr in Folge den höchsten Wert seit Gründung der portugiesischen Einwanderungsbehörde im Jahr 1976. Öffentliche Eurobarometer-Meinungsumfragen, die im Februar und März 2021 in Portugal erhoben wurden, offenbarten große Sorgen um die wirtschaftliche Lage des Landes, mehr als in den meisten anderen EU-Staaten. Auch die Zufriedenheit und das Vertrauen in eine funktionierende Demokratie und die Arbeit der nationalen Regierung haben abgenommen, wohingegen das Vertrauen in die EU-Institutionen hoch ist.

Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie

Im Oktober 2020 wurde Portugal von einer zweiten Welle der Pandemie überrollt, die unmittelbar in eine dritte Welle überging und Ende Januar 2021 ihren Höhepunkt erreichte, als das Land den weltweit schnellsten Anstieg an Covid-19-Infektionen registrierte. Die Krankenhauskapazitäten waren fast vollständig erschöpft und das Gesundheitssystem geriet ernsthaft unter Druck. Daraufhin wurden zum zweiten Mal landesweite Beschränkungen bis Mitte März verhängt. Die wirtschaftliche Entwicklung wurde in diesem zweiten Lockdown zwar weniger stark beeinträchtigt als noch im ersten, allerdings waren erneut die körpernahen Dienstleistungen stark betroffen, und das BIP ging laut Zahlen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) im ersten Quartal 2021 um 3,2 Prozent zurück. Die Arbeitslosigkeit nahm insbesondere unter gering

* Übersetzt aus dem Englischen von Thomas Traguth.

qualifizierten und jungen Arbeitnehmern zu. Die schrittweise Aufhebung der Beschränkungen verzögerte sich im Juni erneut aufgrund eines Anstiegs der Neuinfektionen im Zusammenhang mit der Delta-Variante.

Am 30. Juni 2021 meldete Portugal insgesamt 879 557 bestätigte Infektionen und 17 096 Todesfälle im Zusammenhang mit Covid-19. Laut den Zahlen der Generaldirektion für Gesundheit der Europäischen Kommission waren zum gleichen Zeitpunkt rund 32 Prozent der Landesbevölkerung vollständig geimpft, und etwa 52 Prozent hatten mindestens eine Dosis des Impfstoffs erhalten. Eine im Mai 2021 durchgeführte Eurobarometer-Umfrage ergab, dass 95 Prozent der portugiesischen Bevölkerung die Covid-19-Impfstoffe für sicher hielten und sie ihnen unter allen EU-Ländern das größte Vertrauen entgegenbrachte.¹ Die portugiesische Bevölkerung erkannte auch am ehesten die Schlüsselrolle der EU bei der Bereitstellung von Impfstoffen an, und stand mit 73 Prozent an dritter Stelle bei der Zufriedenheit mit der Vorgehensweise ihrer Regierung mit Blick auf die Impfstrategie.

Die Folgen des Brexit

Aufgrund seiner bedeutenden historischen, politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zum Vereinigten Königreich (VK) hatte Portugal großes Interesse an einem „weichen“ Brexit und engen zukünftigen VK-EU-Beziehungen. Vor diesem Hintergrund begrüßte Lissabon das im Dezember 2020 erzielte Handels- und Kooperationsabkommen als Ergebnis der Brexit-Verhandlungen. Auch wenn Lissabon die Vermeidung eines „No-Deal“-Szenarios mit Erleichterung aufnahm, wurden doch die Erwartungen an ein „reibungsfreies“ und „enges“ zukünftiges Verhältnis sowohl in wirtschaftlicher als auch in außenpolitischer Hinsicht enttäuscht.²

Im Hinblick auf die Folgen des Brexit gab das portugiesische Statistikamt (INE) an, dass der Export in das Vereinigte Königreich im Januar 2021 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 13,5 Prozent zurückgegangen war, während die Importe um fast 86 Prozent einbrachen. Das VK blieb auch ein beliebtes Ziel für portugiesische Auswanderer, und der Brexit löste eine steigende Zahl von Anträgen auf die britische Staatsbürgerschaft und das neu gestaltete System zur Einwanderung aus. Bis Mai 2021 hatten sich mehr als 380 000 Portugiesen in diesem neuen System registriert.³

Die portugiesische Ratspräsidentschaft

Vom 1. Januar bis zum 30. Juni 2021 hielt Portugal zum vierten Mal die EU-Ratspräsidentschaft als Teil des Präsidentschaftstrios mit Deutschland und Slowenien inne. Dabei wurden Prioritäten, Durchführung und Ergebnisse des portugiesischen Ratsvorsitzes maßgeblich durch die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie geprägt. Da Deutschland in seiner vorangegangenen Präsidentschaft wichtige Verhandlungen zum mehrjährigen EU-Finanzrahmen (MFR), dem Aufbaupaket NextGenerationEU (NGEU) und dem Brexit zum Abschluss gebracht hatte, waren wesentliche Hindernisse, sehr zur Erleichterung der portugiesischen Seite, bereits überwunden.

Die portugiesische Ratspräsidentschaft setzte sich unter dem Motto „Zeit zu handeln: ein fairer, grüner und digitaler Aufschwung“ drei Prioritäten: 1) „Den wirtschaftlichen

1 Eurobarometer: Bericht, Attitudes on vaccination against COVID-19, Juni 2021, 2512/494.

2 Manuel Lobo Antunes: Portugal e o Reino Unido no pós-Brexit, in: Portugal Global 142/2021, S. 24.

3 Público: Corrida dos portugueses ao novo estatuto de imigrante entope consulados do Reino Unido, 17.5.2021.

Aufschwung in Europa fördern, flankiert durch grünen und digitalen Wandel“; 2) „Die Europäische Säule sozialer Rechte umsetzen, um den grünen und digitalen Wandel fair und inklusiv zu gestalten“; 3) „Die strategische Autonomie Europas stärken und dabei weltoffen bleiben“.⁴ Angesichts der anhaltenden Covid-19-Krise sah man die erfolgreiche Umsetzung des Impfprogramms als erste Voraussetzung für die wirtschaftliche Erholung Europas.⁵ Ein weiterer wichtiger Schritt bestand in der Umsetzung der Finanzinstrumente zum Zweck des wirtschaftlichen und sozialen Wiederaufbaus. Neben diesen dringlichen Maßnahmen legte man, sehr im Sinne der übergreifenden EU-Agenda, das Augenmerk auf langfristige strategische Herausforderungen wie das Klima und den digitalen Wandel. Mit der Durchführung eines „Sozialgipfels“, den die Ratspräsidentschaft später als „zentrales“ Ereignis bezeichnen würde, gab Lissabon aber der sozialen Säule der EU besonderen Stellenwert. Auch das auswärtige Handeln der EU erhielt große Aufmerksamkeit, wie bereits in früheren portugiesischen Ratspräsidentschaften, die diesen Politikbereich maßgeblich mitgestalten wollten, wohlwissend, dass die Vertragsänderungen von Lissabon diesen Handlungsspielraum stark eingeschränkt haben. So bot der Amtsantritt der neuen US-Regierung eine Möglichkeit zur Wiederbelebung der transatlantischen Beziehungen, aber auch ein EU-Indien-Gipfel war Teil der außenpolitischen Prioritätensetzung.

Die veröffentlichten offiziellen Bewertungen der intensiven sechsmonatigen Ratspräsidentschaft während dieser kritischen Phase der EU-Geschichte fielen recht positiv aus. Lissabon hob dabei die wichtigsten Ergebnisse des portugiesischen Ratsvorsitzes mit fast 2500 Sitzungen, von denen 554 in Portugal stattfanden, wie folgt (und in dieser Reihenfolge) hervor: der Sozialgipfel in Porto, das neue Klimagesetz, die Umsetzung der Instrumente für den Wiederaufbau, die Bekämpfung der Pandemie und der EU-Indien-Gipfel.⁶ Auf dem Sozialgipfel Anfang Mai in Porto traten zum ersten Mal Staats- und Regierungschefs, Institutionen sowie Sozialpartner der EU zusammen, um neue politische Impulse für die Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte zu setzen. Diese hochrangige Konferenz führte zur Unterzeichnung einer „Erklärung zur Stärkung der Sozialen Rechte“ von Porto (Porto Social Commitment), einer umfassenden Vereinbarung der drei Parteien, die den Aktionsplan der Europäischen Kommission und dabei insbesondere die darin enthaltenen Ziele in den Bereichen Beschäftigung, Qualifizierung und soziale Sicherung unterstützt. Weiterhin wurden mit der Verabschiedung des ersten europäischen Klimagesetzes die EU-Klimaziele für 2030 und 2050 beschlossen, deren Ausgestaltung monatelange Auseinandersetzungen vorausgegangen waren. Die EU bekräftigte dadurch nochmals ihre Entschlossenheit zur Erfüllung des Pariser Abkommens und ihren Anspruch auf eine Vorreiterrolle im Kampf gegen den Klimawandel. Bezüglich der Umsetzung der Finanzinstrumente wurden die Verordnungen für das Inkrafttreten des neuen MFR und des NGEU verabschiedet, einschließlich der Ratifizierung des Eigenmittelbeschlusses und der Einlei-

4 Portugiesische Ratspräsidentschaft: Portugiesischer EU-Ratsvorsitz – Das nationale Programm. 1. Januar bis 30. Juni 2021, abrufbar unter: https://www.2021portugal.eu/media/f0ali0y4/portugiesischer_eu-ratsvorsitz_de.pdf (letzter Zugriff: 29.10.2021).

5 António Costa: Speech by Prime Minister Antonio Costa at the European Parliament - Presentation of the priorities of the Portuguese Presidency of the Council of the EU, 20.1.2021, abrufbar unter: https://www.2021portugal.eu/media/nvalawhy/en_speech_pm_ep_20210120.pdf (letzter Zugriff: 18.8.2021).

6 Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal: 5 main results of the Portuguese Presidency [Video], YouTube, 29.6.2021, abrufbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=xQxY0AKiYz4&t=12s> (letzter Zugriff: 18.8.2021).

tung des Verfahrens für die nationalen Wiederaufbaupläne, von denen der portugiesische als erster aller Mitgliedstaaten vorgelegt und genehmigt wurde. Mit Blick auf die Pandemiebekämpfung betonte die Präsidentschaft ihren Beitrag zu EU-weiten Impfungen und die rasche Genehmigung des digitalen EU-Covid-Impfzertifikats. Schließlich vertiefte der EU-Indien-Gipfel die gegenseitigen Beziehungen durch Fortschritte in Wirtschaftsverhandlungen sowie der Gründung einer neuen Konnektivitätspartnerschaft. Man sah ihn auch als einen Beitrag zur Neugewichtung der EU-Asien-Beziehungen und zur Diversifizierung strategischer Partnerschaften.

Ein weiteres wichtiges Ergebnis war der Start der „Konferenz zur Zukunft Europas“, der nach der Überwindung einer monatelangen interinstitutionellen Pattsituation über die Leitung der Konferenz schließlich durch einen Kompromissvorschlag der portugiesischen Präsidentschaft ermöglicht wurde. Lissabon unterstrich ebenfalls die Erfolge bei der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, der Verabschiedung des Handels- und Kooperationsabkommens zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich sowie dem EU-USA-Gipfeltreffen. Weniger Zufriedenheit herrschte jedoch bei dem Tempo der Genehmigungen und Umsetzung der nationalen Aufbaupläne, der Abwesenheit des indischen Präsidenten Narendra Modi auf dem EU-Indien-Gipfel aufgrund von Bedenken bezüglich Covid-19, der Verhinderung des Gipfeltreffens zwischen der EU und der Afrikanischen Union aus gleichen Gründen, wie auch zuletzt bei den fehlenden Fortschritten im EU-Handelsabkommen mit Mercosur. Migration und Erweiterung waren weitere Themen, bei denen während der sechsmonatigen Amtszeit kaum Fortschritte erzielt wurden.

Der portugiesischen Ratspräsidentschaft blieben aber auch Kontroversen nicht erspart, besonders im Hinblick auf die Ausgaben und das begleitende Sponsoring durch Unternehmen sowie bei der Nominierung des portugiesischen Kandidaten für das neue Amt des EU-Staatsanwalts. Dabei beschäftigten sich einige Medien und politische Akteure auf nationaler und europäischer Ebene stärker mit diesen Debatten als noch bei vorherigen portugiesischen Ratspräsidentschaften, was nicht zuletzt in Verbindung mit der allgemeinen Entwicklung hin zu einem Klima der verschärften Rechenschaftspflicht, der Streitlust und Politisierung der EU-Politik zu sehen ist.

Weiterführende Literatur

Elisabetta De Giorgi/José Santana-Pereira: Still different? Reassessing Portuguese exceptionalism within southern Europe [Blog], LSE European Politics and Policy (EUROPP) Blog, 12.2.2021, abrufbar unter: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2021/02/12/still-different-reassessing-portuguese-exceptionalism-within-southern-europe/> (letzter Zugriff: 18.8.2021).

António Raimundo/Laura C. Ferreira-Pereira: Hedging its Bets? Portugal's Diplomatic Strategies for a Post-Brexit Europe, in: European Politics and Society, 9.5.2021.

Susi Dennison/Livia Franco: Crisis presidency: How Portuguese leadership can guide the EU into the post-covid era, ECFR, 26.10.2020, abrufbar unter: https://ecfr.eu/publication/how_portuguese_leadership_can_guide_the_eu_into_the_post-covid_era/ (letzter Zugriff: 18.8.2021).