

16. März 2006

Europa rechnet sich!

- Warum die EU für Portugal unverzichtbar ist -

1. Hintergrund und Einleitung

Mit der dritten Erweiterungsrunde trat am 1. Januar 1986 Portugal zusammen mit seinem iberischen Nachbarn Spanien der Europäischen Gemeinschaft bei. Schon im März 1977 drei Jahre nach der Nelkenrevolution und der Beendigung von fünfzig Jahren autoritären Salazar-Regimes hatte die erste frei gewählte Regierung unter Ministerpräsident Mário Alberto Nobre Lopes Soares das formelle Beitritts-gesuch – noch vor Spanien – eingereicht. Bei der Eröffnung des Europäischen Rates in Brüssel am 21. März 1983 erklärte der damalige Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl die Bedeutung des Beitritts der Iberischen Halbinsel für Europa: „Die Erweiterung der Gemeinschaft um Spanien und Portugal berührt das politische Gewicht der Gemeinschaft nicht nur in Europa. Sie hat auch sehr viel mit der historisch-politischen Dimension Europas und mit seiner demokratisch-freiheitlichen Identität zu tun. Es geht dabei aber auch um sehr einschneidende wirtschaftliche und finanzielle Fragen - einschneidend für die Gemeinschaft der Zehn, wie auch für die beiden Beitrittskandidaten.“

Mit dem Beitritt in die Europäische Gemeinschaft vollzog das Land, das 1976 bereits in den Europarat aufgenommen worden war und als Gründungsmitglied von Anfang an der NATO, EFTA und OECD angehörte, die volle und endgültige Wiedereingliederung in den Kreis der westeuropäischen Demokratien. Die Gründe für den Beitritt lagen in erster Linie im politischen Raum. So ging es zum einen darum, die noch in den Kinderschuhen steckende demokratische Ordnung zu stabilisieren und andererseits eine angemessene Eingliederung in die internationale Gemeinschaft zu finden. Denn mit dem plötzlichen Prozess der Entkolonialisierung hatte der so genannte „Zyklus des Weltreiches“ (1415 bis 1975) ein jähes Ende gefunden. Portugals internationale Rolle musste daher neu definiert werden. Mit dem Beitrittsantrag bei der Europäischen Gemeinschaft zog man zugleich einen klaren Schlussstrich unter im Raum stehende Überlegungen über eine mögliche Anlehnung an den sozialistischen Block oder die blockfreien Staaten. Zu den politischen Beweggründen für den Beitrittsantrag in einer Zeit, die noch von den Auswirkungen des dreizehn Jahren dauernden Kolonialkriegs, Wirtschaftskrisen und heftiger politischer Turbulenzen infolge der Revolution geprägt war, kamen im Laufe der siebenjährigen Beitrittverhandlungen

gen verstärkt auch wirtschaftliche Motive. So winkten die Aussicht auf Fördermittel aus den EU-Töpfen sowie der Zufluss ausländischen Investitionskapitals.

Zieht man heute nach 20 Jahren EU-Zugehörigkeit Zwischenbilanz, so darf auch die derzeit schwierige wirtschaftliche Lage Portugals nicht den Blick darauf verstellen, dass die damaligen Erwartungen voll erfüllt wurden. Die Entwicklung des einstigen „Armenhauses Europas“ seit dem EG-Beitritt ist nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in politischer und sozialer Hinsicht eine wirkliche Erfolgsgeschichte. Portugal ist heute eine stabile Demokratie, die vollständig in die EU integriert ist und nicht zuletzt dank der europäischen Solidarität das wirtschaftliche Entwicklungsgefälle zu den wohlhabenderen EU-Ländern deutlich reduzieren konnte, auch wenn der Anschluss an die reichen EU-Länder noch nicht ganz geschafft ist. Die finanziellen Hilfen aus den EU-Strukturfonds trugen wesentlich dazu bei, diesen enormen Aufholprozess in Gang zu setzen. Das portugiesische Brutto sozialprodukt stieg infolgedessen von 53 Prozent des EU-Durchschnitts im Jahr 1985 auf 72 Prozent im Jahr 2004 an. Portugal hat sich so seit dem EU-Beitritt zu einem dynamischen und modernen Land entwickelt. Die Anpassung an den Binnenmarkt und den europäischen Wettbewerb hat zu einem Strukturwandel der portugiesischen Wirtschaft geführt, die heute der eines hoch entwickelten Industrielandes entspricht. Die größte Wirtschaftsleistung wird mit ca. 70 Prozent vom Dienstleistungssektor erbracht, gefolgt von Industrie und Bausektor (25,6 Prozent) sowie der Fischerei und Landwirtschaft mit 3,5 Prozent. Auch die Verkehrsinfrastruktur des Landes erfuhr in den Jahren seit dem EU-Beitritt einen enormen Modernisierungsschub, der ohne die Finanzierung durch europäische Mittel sicherlich nicht in diesem Maße möglich gewesen wäre. Für das Land an der südwestlichen Peripherie der EU ist die Verkehrsinfrastruktur von besonderer Bedeutung. Dabei steht für die bedeutsame Seefahrernation nicht nur der Ausbau der Häfen im Vordergrund, sondern auch die verkehrsmäßige Anknüpfung an Spanien. Die Zusammenarbeit zwischen Portugal und Spanien beim Auf- und Ausbau von Autobahnen und Hochgeschwindigkeitswegen für den Zugverkehr ist ein Ergebnis europäischer Politik.

Mit rund 10 Millionen Einwohnern zählt Portugal zu den kleineren Staaten in der Europäischen Union; hinzu kommt die geographische Lage am westlichen Rand der EU. Beide Faktoren haben immer wieder – gerade im Zuge der Osterweiterung der EU – zu Diskussionen und Befürchtungen geführt, das Land könnte in eine periphere Randlage geraten und von den größeren Mitgliedstaaten marginalisiert werden. Davon kann jedoch keine Rede sein. Durch zwei ausgezeichnet organisierte EU-Ratspräsidentschaften in den Jahren 1992 und 2000 hat sich das Land als seriöser und verlässlicher Partner in der EU profiliert, dessen Stimme gehört wird. Wichtige Vorhaben der EU tragen eine portugiesische Handschrift, so zum Beispiel die unter portugiesischer Ratspräsidentschaft im Jahr 2000 verabschiedete „Lissabon-Strategie“, welche zum Ziel hat, die EU für das kommende Jahrzehnt zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Vor diesem Hintergrund ist es kein Zufall, dass portugiesische Politiker Schlüsselpositionen in der EU besetzen. Von 1999 – 2004 war es Antonio Vitorino, der als Europäischer Kommissar für Justiz und Inneres wesentliche Entscheidungen im Bereich der Terrorbekämpfung vorantrieb. Seit 2004 ist der ehemalige Ministerpräsident des Landes, José Manuel Durão Barroso, als EU-Kommissionspräsident tätig. Eine Marginalisierung Portugals oder eine Vernachlässigung portugiesischer Interessen innerhalb der EU ist daher sicherlich nicht zu befürchten. Das Land spielt

ganz im Gegenteil trotz seiner Randlage und relativ niedrigen Bevölkerungszahl eine Führungsrolle in der Gemeinschaft.

2. Wirtschaftlicher und finanzieller Nutzen der EU-Mitgliedschaft

Aus wirtschaftlicher Perspektive hat sich der portugiesische EU-Beitritt in jeder Hinsicht gelohnt. So kam es in den Jahren nach dem Beitritt zu einem bemerkenswerten Wirtschaftsaufschwung. Zwischen 1987 und 2000 lag das durchschnittliche Wachstum bei 3,5 Prozent; das Pro-Kopf-Einkommen stieg von 55 Prozent auf 71 Prozent des EU-Mittelwerts an. Infolge der Kapitalimporte in Form ausländischer Direktinvestitionen kam es Ende der 80er Jahre zu einem regelrechten Wirtschaftsboom. Die Konsolidierung der Demokratie, die Liberalisierung der Wirtschaft und vor allem die Integration in die Europäischen Gemeinschaften ließen Portugal für ausländische Investoren höchst interessant erscheinen. Das durch den EU-Beitritt initiierte Wirtschaftswachstum trug dazu wesentlich bei, die steigende Arbeitslosigkeit in Portugal in den Jahren der Anpassung besser zu bewältigen. Viele Jahre lag die Arbeitslosigkeit unter fünf Prozent; aufgrund wirtschaftlicher Probleme liegt die Arbeitslosenquote bei rund acht Prozent. Die Arbeitslosigkeit wäre sicherlich wesentlich höher, wenn es nicht den Euro gäbe, denn die gemeinsame Währung hat eine stabilisierende Wirkung auf die Wirtschaft.

Anfang der 90er setzte sich das Wachstum der ausländischen Direktinvestitionen fort. Insbesondere von 1993 bis 1994 wurden infolge der Ansiedlung des AutoEuropa-Werks von Volkswagen im Süden von Lissabon – der höchsten je in Portugal getätigten Investition aus dem Ausland – neue Rekordstände erreicht. Der damit verbundene Technologie- und Wissenstransfer verlieh der portugiesischen Wirtschaft zusätzliche Modernisierungsimpulse. Das Beispiel AutoEuropa von VW, welches im Jahr 2003 allein 4,8 Prozent der portugiesischen Gesamtexporte und 1,2 Prozent des BIP erwirtschaftete, ist zudem ein gutes Beispiel für zusätzliche Multiplikatoreffekte. So entwickelte sich um das Werk herum eine vielfältige Zulieferindustrie, was positive Effekte für den Mittelstand und den Arbeitsmarkt mit sich brachte. Die für die Entwicklung und Modernisierung des Landes so wichtigen Kapitalimporte stammen dabei in erster Linie aus der EU. Ab 1986 waren die europäischen Partner für weit über zwei Drittel der Gesamtinvestitionen verantwortlich. Die wichtigsten Investoren 2004 waren Spanien, Großbritannien, Deutschland, Niederlande und Frankreich. Ausschlaggebend für die Investitionsentscheidung war neben den positiven ökonomischen Rahmenbedingungen häufig auch, dass die Investoren in den zusätzlichen Genuss der europäischen Strukturfonds kamen und so indirekt subventioniert wurden. Viele Investitionen wären ohne EU-Zugehörigkeit sicherlich nicht getätigt worden.

Eine ähnlich starke Rolle wie bei den Auslandsinvestitionen spielen die EU-Partner auch im portugiesischen Außenhandel. Im Jahr 2004 wurden über 80 Prozent der portugiesischen Exporte von EU-Ländern aufgenommen. Wichtigster Abnehmer war dabei Spanien mit einem Anteil von 25,5 Prozent an den Gesamtausfuhren, gefolgt von Frankreich (13,8 Prozent) und Deutschland mit 13,4 Prozent. Auch was die Importe betrifft, ist die Europäische Union Portugals wichtigster Partner. 78 Prozent der Gesamteinfuhren stammen aus der EU. Mit 30 Prozent der portugiesischen Gesamtimporte liegt Spanien wieder an erster Stelle, gefolgt von Deutschland (13,4 Prozent) und Frankreich mit 9,3 Prozent.

Der Tourismus ist mit einem Anteil von 8 Prozent am BIP und 10 Prozent der Beschäftigten einer der wichtigsten und zukunftsträchtigsten Sektoren der portugiesischen Wirtschaft. Auch in diesem Bereich profitiert Portugal besonders stark von seinen europäischen Partnern; denn weit über zwei Drittel der Besucher stammen aus der EU.

Über die Integration in die europäischen Handels- und Kapitalströme hinaus profitierte das Land auch beträchtlich von direkten Finanzspritzen aus Brüssel – etwa im Rahmen der europäischen Strukturfonds oder über Kredite der Europäischen Entwicklungsbank (EIB). Ende der achtziger Jahre war das Land größter Nettoempfänger der Gemeinschaft; das Ein- und Auszahlungsverhältnis lag für Portugal bei 1:8. Im Vergleich dazu: Spanien (1 : 1,5) und Griechenland (1 : 1,45). Im Haushaltsjahr 2004 erhielt das Land aus den EU-Kassen einen Nettobetrag von rund 3,1 Milliarden Euro, d.h. pro Kopf erhielt jeder Portugiese bzw. jede Portugiesin 302,44 Euro von der Europäischen Union. Nur Griechenland und Irland verzeichneten noch eine etwas höhere Pro-Kopf-Nettoauszahlung.

2.1. Kohäsions- und Strukturfonds

Als eines der am wenigsten entwickelten Länder der EU-15 erhielt und erhält Portugal einen bevorzugten Zugang zu den Kohäsions- und Strukturfonds der EG/EU. Von 1994 bis 1999 machten die EU-Fördermittel durchschnittlich stolze 3,3 Prozent des portugiesischen Bruttoinlandsproduktes und 14 Prozent der Investitionen aus. Für den Zeitraum 2000-2006 schätzt man die Bedeutung der EU-Fördermittel auf 2,9 Prozent des portugiesischen BIP. Der 1994 gegründete Kohäsionsfond, der den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Gemeinschaft mittels Finanzierung von Projekten im Bereich Umwelt, Verkehr und Infrastruktur stärken soll, spielt wie bei den anderen drei Empfängern dieses Fonds – Spanien, Irland und Griechenland – auch in Portugal eine wichtige Rolle. Er kam insbesondere den ärmsten Regionen des Landes und den „ultraperipheren“ Inseln (Azoren und Madeira) zugute. Fliegt man auf die weitab vom Festland gelegene Insel Madeira, bekommt man ein gutes Bild davon, wie es mit Hilfe europäischer Fördergelder gelingen kann, ein modernes Verkehrs- und Infrastrukturnetz aufzubauen, das für den Aufbau einer dauerhaften Tourismuswirtschaft von erheblicher Bedeutung ist. In der Haushaltsperiode 2000 – 2006 bekommt Portugal einen Anteil von 17 Prozent des mit 18 Milliarden Euro ausgestatteten Kohäsionsfonds.

Weitere Milliardenbeträge kommen aus den verschiedenen Strukturfonds für Regionale Entwicklung, Sozialen Zusammenhalt, Fischerei und Agrarmarkt, von denen das Land ebenfalls stark profitiert. Im Jahr 2004 erhielt Portugal rund 3,5 Milliarden Euro für strukturpolitische Maßnahmen aus EU-Kassen. Mit Hilfe dieser Fördermittel ist es gelungen, ein leistungsfähiges Netz von Straßen-, Bahn-, Luft- und Seeverkehrsinfrastrukturen aufzubauen und so die eigene Position als Schnittstelle des transkontinentalen Handels zu stärken. Mit Hilfe der finanziellen Unterstützung aus Brüssel werden auch die portugiesischen Seehäfen in großem Stil modernisiert, um sie in die transeuropäischen Transportnetze zu integrieren und dem Anspruch als Logistikzentrum zwischen Europa und Amerika gerecht werden zu können. Von 2000 bis 2006 stehen dazu rund 3,8 Milliarden Euro aus den EU-Fördermitteln zur Verfügung. Auch der Ausbau des Straßen- und Schienennetzes wird mit europäischer Unterstützung

vorangetrieben. Die Länge des portugiesischen Autobahnnetzes summiert sich inzwischen auf rund 1.800 Kilometer, was dem 25fachen Wert von 1978 entspricht. Die Autobahndichte – die Länge der Autobahnen durch die Fläche des Landes – übertrifft damit sogar diejenige Großbritanniens. Im Schienenverkehr liegt der Schwerpunkt auf der Integration Portugals in das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz, wie er beispielsweise mit dem Bau der Hochgeschwindigkeitsstrecke Lissabon – Madrid – Bordeaux verfolgt wird. Gefördert wird ebenso die Erweiterung des modernen Industriehafens Sines.

Ein Paradebeispiel gelungener europäischer Strukturpolitik haben die Hauptstadt-Portugiesen direkt vor Augen. Die Vasco-de-Gama-Brücke, die im Vorfeld der Weltausstellung EXPO 1998 in Lissabon gebaut wurde, ist inzwischen bereits zu einem nationalen Wahrzeichen geworden. Mit 17,2 km ist die Schrägseilkonstruktion bis heute die längste Brücke Europas. Die Gesamtkosten dieser beeindruckenden Ingenieurleistung, die das Mündungsdelta des Tejo überspannt, betragen etwa 900 Millionen Euro. Davon wurden 35 Prozent durch den Europäischen Kohäsionsfond und weitere 33 Prozent durch die Europäische Investitionsbank abgedeckt. Der Rest wurde von dem portugiesisch-britisch-französischem Konsortium LUSOPONTE finanziert, welches den Zuschlag für den Bau und Betrieb der Brücke erhalten hatte.

Trotz der Tatsache, dass im Zuge der Osterweiterung Länder in die Europäische Gemeinschaft aufgenommen wurden, welche die EU-Fördermittel noch dringender benötigen als Portugal, wird der Zufluss von Geldern aus Brüssel nicht auf einen Schlag gestoppt oder nach Osteuropa umgeleitet. Um negative wirtschaftliche Folgen aufgrund eines plötzlichen Verlustes des Fonds auszuschließen, wurden im Rahmen der Verhandlungen des EU-Haushaltes für den Zeitraum 2007-2013 vernünftige Lösungen gefunden, um die Hilfen langsam zu reduzieren. Das Land wird auf absehbare Zeit weiterhin bedeutende Mittel aus den Kohäsions- und Strukturfonds erhalten, auch wenn diese in einer EU-25 nicht mehr so üppig fließen können wie in der EU-15. Angesichts dessen ist es erfreulich, dass Portugal die Neumitglieder nicht als Konkurrenten „im Gerangel um die Brüsseler Fleischtöpfe“, sondern vielmehr als Partner begreift, welche dieselbe europäische Solidarität verdienen, die man jahrelang selbst erfahren hat und weiterhin erfährt.

2.2. Europäische Agrar- und Fischereipolitik

Die Gemeinsame Agrarpolitik zielt darauf ab, eine nachhaltige und wettbewerbsfähige Landwirtschaft auf dem gesamten europäischen Territorium zu fördern. Eine moderne Landwirtschaft muss einerseits dazu in der Lage sein, die Landschaft und natürlichen Räume zu erhalten, landwirtschaftliche Produkte zu wettbewerbsfähigen Preisen anzubieten und zugleich den Anforderungen der Konsumenten in Bezug auf Qualität und Nahrungsmittelsicherheit gerecht zu werden. Darüber hinaus müssen die in der Landwirtschaft beschäftigten Personen trotz schwankender Weltmarktpreise für Agrargüter, Launen des Klimas (Unwetter, starke Regenfälle, extreme Trockenheit) und internationalem Konkurrenzdruck einen gesicherten Lebensunterhalt erwirtschaften können.

Die von der Europäischen Agrarpolitik geforderte Liberalisierung des portugiesischen Agrarsektors, der zuvor stark von staatlicher Intervention und Protektion geprägt war, wurde in Portugal nicht immer positiv gesehen. Angesichts der Tatsache, dass der

Agrar- und Fischereisektor des Landes, in dem immerhin 12,1 Prozent der Beschäftigten tätig sind, lediglich 3,5 Prozent des portugiesischen Bruttonationaleinkommen erwirtschaftet (Zahlen von 2004), kann es nicht verwundern, dass der Anpassungsprozess an den europäischen Binnenmarkt teilweise mit schmerzhaften Opfern verbunden war. Wenngleich aus Portugal bisweilen der Vorwurf zu hören war, die EU-Politik würde nicht ausreichend auf spezifisch nationale Probleme bzw. besonders empfindliche Wirtschaftsbereiche – wie im portugiesischen Fall der Agrar- und Fischereisektor – Rücksicht nehmen, so muss doch die Frage erlaubt sein, ob die Lage denn nicht noch ungünstiger wäre, wenn Portugal der EU fern geblieben wäre. Kein Land kann sich auf Dauer der mit der Globalisierung einhergehenden Liberalisierung der Weltmärkte und dem internationalen Wettbewerb entziehen. Vor diesem Hintergrund mag der Modernisierungs- und Liberalisierungsprozess zwar mühsam sein; es führt aber kein Weg an ihm vorbei.

Im Jahr 2004 erhielt die portugiesische Landwirtschaft rund 830 Millionen aus Brüssel; über die Hälfte davon ging als Direktbeihilfe an die Landwirte. Die Subventionen für die Flächenstilllegung bedeuten vielerorts für die Landwirte ein notwendiges Zusatzeinkommen und werden langfristig positive Auswirkungen auf die durch intensive Bewirtschaftung in Mitleidenschaft gezogene Umwelt haben. Zudem haben die europäischen Direkthilfen dazu beigetragen, die negativen Effekte der extremen Trockenheit in der ersten Hälfte der 90er Jahre zu lindern. In diesem Zusammenhang ist auch erwähnenswert, dass Portugal im Jahr 2003 knapp 50 Millionen Euro aus dem EU-Solidaritätsfond zugewiesen wurde, um auf die Auswirkungen der Dürre und der verheerenden Waldbrände der vergangenen Jahre reagieren zu können.

Im Bereich der Fischerei sieht der Ausgabenplan der EU-Kommission für den Zeitraum 2000 – 2006 eine Summe von insgesamt 3,6 Milliarden Euro vor. Der Großteil davon ist für die Förderung von Aquakulturen, Verarbeitung und die Modernisierung von Hafenanlagen vorgesehen. Der Rest fließt einerseits in die Erneuerung und Modernisierung und andererseits in die Stilllegung der europäischen Fischereiflotte. Im Programmzeitraum war Portugal mit 7,7 Prozent der drittgrößte Empfänger von EU-Fördermitteln in diesem Bereich hinter Spanien (52,7 Prozent) und Italien (8,8 Prozent).

2.3. Euro

Seit dem Maastricht-Vertrag 1992, der die Gründung einer Wirtschafts- und Währungsunion mit einer einheitlichen Währung und einer Europäischen Zentralbank vorsah, setzte Portugal alles daran, die festgelegten Konvergenzkriterien zu erfüllen, um der Eurozone von Beginn an anzugehören. Im Referenzjahr 1997 meisterte das Land die Maastrichtkriterien, so dass das einstige „Armenhaus Europas“ zum Gründungsmitglied der Währungsunion aufstieg. Notwendige Modernisierungsprozesse und Reformen konnten unter Verweis auf die Verpflichtungen des Europäischen Stabilitätspakts besser legitimiert und vorangetrieben werden. Nach dem erfolgreichen Beitritt zur Eurozone wurden die strengen Vorgaben des europäischen Stabilitätspaktes jedoch zunehmend außer Acht gelassen. Notwendige Strukturreformen wurden verschleppt; die Ausgaben für Verwaltung, Sozialsysteme und im Gesundheitswesen stiegen stark an, was zu immer größeren Haushaltslöchern führte. Im Jahr 2001 hat Portugal als erstes Land überhaupt den Stabilitätspakt gebrochen und das erlaubte Haushaltsdefizit von 3 Prozent des BIP um 1,1 Prozent überschritten. In den Folge-

jahren schlitterte das Land in eine Wirtschaftskrise, von der es sich nur langsam erholt. Da die Krise praktisch zeitgleich mit der Einführung der Euromünzen auftrat, wird sie in Portugal bisweilen fälschlicherweise auf die Gemeinschaftswährung zurückgeführt. Portugiesische Politiker machen vereinzelt das enge Korsett des Stabilitätspaktes verantwortlich und fordern eine Flexibilisierung desselben. Auslöser der Wirtschaftskrise war jedoch sicher nicht die Euroeinführung, sondern die Tatsache, dass dringend notwendige Strukturreformen nicht energisch genug angegangen und die ausufernden Staatsausgaben nicht eingedämmt wurden. Entsprechend liegt das Haushaltsdefizit heute bei rund 6.5 Prozent des BIP.

Denn wie alle Mitgliedstaaten hat auch Portugal entscheidend vom Erfolg der gemeinsamen Währung profitiert. Die von den Firmen und Unternehmern einst gefürchteten Währungsturbulenzen noch zu Beginn der 90er Jahre sind Geschichte; die neue Preisstabilität schaffte Planungssicherheit und sorgte für sinkende Zinsen. Die gemeinsame Währung senkte Transaktionskosten wie Wechselgebühren und Versicherungen gegen Wechselkursschwankungen und förderte dadurch den innereuropäischen Austausch von Gütern, Dienstleistungen und Investitionen. Trotz seiner Lage am südwestlichen Rand Europas und seiner traditionell engen Beziehungen zu Lateinamerika und der lusophonen Welt sind die europäischen Staaten – wie bereits erwähnt – die bei weitem wichtigsten Handels- und Investitionspartner Portugals. Vor diesem Hintergrund kann die positive Wirkung des Euros und des gemeinsamen Binnenmarktes gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Profitiert haben aber nicht nur die Unternehmen, sondern auch die Bürger, die nun grenzüberschreitend in ganz Europa Preise vergleichen und mit der selben Währung zahlen können, ohne umrechnen und Wechselgebühren in Kauf nehmen zu müssen.

Auch von der positiven Entwicklung des Euros auf den Aktien- und Finanzmärkten profitieren Portugal, seine Unternehmer und Bürger. Denn das Land besitzt nun eine starke, konkurrenzfähige Währung, die im globalen Wettbewerb ein entscheidender Standortvorteil für die Wirtschaft des Landes ist. Die Einbindung Portugals in die Strukturen der gemeinsamen Währung beinhaltet ebenso deutliche Vorteile für das Land. Diese Strukturen zwingen die portugiesische Regierung angesichts des hohen Haushaltsdefizits zu drastischen Sparmaßnahmen sowie zu notwendigen Strukturreformen. Mittel- und langfristig wird dadurch der Haushalt konsolidiert und die Wirtschaft stabilisiert. Damit kann auch der steigenden Arbeitslosigkeit (heute rund 8 Prozent) Einhalt geboten werden.

3. Politische Vorteile

Mit der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zur Europäischen Gemeinschaft löste sich Portugal nach fast 50 Jahren aus der europäischen Isolation während des Militärregimes. Die Integration des Landes in die europäischen Strukturen festigte den mit der Nelkenrevolution 1974 eingeschlagenen Weg in die Demokratie. Mit der Aussicht auf den Beitritt setzte eine politische Stabilisierung des Landes ein, welche die Basis für wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Fortschritt bildete. Zugleich stieg das Land, das anders als sein Nachbar Spanien zwar schon Mitglied in internationalen Organisationen wie die EFTA oder NATO war, zu einem anerkannten Mitglied der internationalen, demokratischen Staatenwelt auf. Die feste Verankerung in Europa führte anders als von einigen Kritikern zunächst befürchtet aber nicht zu einer Auslöschung der traditionellen, multikontinentalen Dimension der portugiesischen

Außenpolitik. Denn die Beziehungen zu den lusophonen Staaten in Lateinamerika, Afrika und Asien konnten nicht nur aufrechterhalten, sondern sogar weiter intensiviert werden. So wurde 1996 die „Gemeinschaft Portugiesischsprachiger Staaten“ (CPLP) gegründet, der Angola, Brasilien, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal und Sao Tomé e Príncipe angehören. Für Portugal bedeutete die Gründung der CPLP eine wesentliche Verbesserung seines peripheren Status innerhalb der EU. Darüber hinaus gelang es Portugal, die "besonderen Beziehungen" zu seinen ehemaligen Kolonien zu intensivieren. Für die beteiligten Staaten stellt die CPLP eine "Brücke" zwischen verschiedenen regionalen Wirtschaftsräumen dar. Die EU profitiert von dieser Gemeinschaft in besonderer Weise. Zum einen deckt Portugal für die EU wichtige Außenbeziehungen zu den lusophonen Entwicklungsländern ab. Ferner verstärkt Portugal im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) die europäische "Südschiene".

Die Europäische Union kollidierte nicht nur in keiner Weise mit anderen grundsätzlichen Zielen der portugiesischen Außenpolitik, sondern bereicherte die Außenbeziehungen des Landes um wichtige Aspekte. Hatten die beiden iberischen Nachbarn Jahrhunderte lang „Rücken an Rücken“ gelebt, erleichterte der Beitritt die Aufnahme normaler nachbarschaftlicher Beziehungen zwischen den beiden jungen Demokratien. Der heute erreichte Grad an wirtschaftlicher Verflechtung oder der gemeinsame Ausbau des transnationalen Straßen- und Schienennetzes auf der iberischen Halbinsel sind ein deutlicher Beleg für diesen neuen Grad an Verständigung. Im Rahmen der EU-Mittelmeerpolitik, des so genannten Barcelona-Prozesses, in den sich das Land aktiv einbringt, verstärkten sich zudem die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen Portugals zu den Maghreb-Staaten.

Gerade ein relativ kleiner Staat wie Portugal, dessen eigene außenpolitisch einsetzbaren Machtressourcen politischer, ökonomischer oder auch militärischer Art begrenzt sind, kann auf starke und verlässliche Partner nicht verzichten. In einer globalisierten und transnationalisierten Welt ist ohnehin kein Staat mehr in der Lage, die Herausforderungen, die sich im außen- und sicherheitspolitischen Bereich ergeben, alleine erfolgreich zu meistern. Spätestens die verheerenden Terroranschläge vom 11. September 2001 in New York und Washington haben dies deutlich vor Augen geführt. Vor diesem Hintergrund bildet die Europäische Union einen Eckpfeiler der portugiesischen Außen- und Sicherheitspolitik und ist auch mit Blick auf die innere Sicherheit unabdingbar. Als europäisch geprägte und atlantisch orientierte Nation hat Portugal ein vehementes Interesse daran, die europäischen Strukturen im Einklang mit der transatlantischen Sicherheitsarchitektur auf- und auszubauen.

3.1. Äußere und innere Sicherheit

Genau wie seine europäischen und transatlantischen Partner ist auch Portugal mit Blick auf Phänomene wie organisierte Kriminalität, Terrorismus, Migration, Umweltkatastrophen etc. Bedrohungen ausgesetzt, die nur in enger Zusammenarbeit mit seinen Partnern bewältigt werden können. Zwar hat das Land anders als sein Nachbar Spanien weder mit nationalem Terrorismus zu kämpfen, noch stand es bisher im Brennpunkt des internationalen, radikal-islamistischen Terrorismus, doch als Mitglied des „Westens“ ist auch Portugal potentiell gefährdet. Deswegen profitiert es von den gemeinsamen europäischen Strategien im Kampf gegen den Terror, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit innerhalb der EU entwickelt wur-

den. Dazu zählt u.a. das Erstellen einer europaweiten Terrorliste, der Daten und Informationsaustausch im Rahmen von Europol sowie der europäische Haftbefehl.

Aus dem ehemaligen Auswanderungs- wurde inzwischen ein Einwanderungsland, das Jahr für Jahr Zehntausende von Gastarbeitern aus Osteuropa, Lateinamerika und Nordafrika anzieht. Dies bereitet dem Land gleichzeitig aber auch ein neues Problem auf dem Feld der inneren Sicherheit, von dem Portugal als südlicher Mittelmeeranrainer besonders betroffen ist: die illegale Einwanderung. Zwar ist das Land längst nicht im gleichen Maße betroffen wie Spanien, das durch die steigende Flut von Bootsflüchtlings, die an die Strände der Kanarischen Inseln oder über die Meerenge von Gibraltar an die andalusischen Küsten strömen, europaweit Schlagzeilen produziert. Doch auch für Portugal entwickelt sich das Thema illegale Immigration sowie die damit verknüpften Begleitphänomene wie Menschenhandel, organisierte Kriminalität und Drogenschmuggel zu einem ernstzunehmenden Problem. Vor diesem Hintergrund ist das Land an einem koordinierten Vorgehen innerhalb der Europäischen Union stark interessiert. Besondere Relevanz kommt in diesem Bereich insbesondere des Mittelmeerdialogs zu, der dazu beitragen soll, die nordafrikanischen Mittelmeeranrainer politisch und wirtschaftlich zu stabilisieren und die Mittelmeerregion zu einem Raum des Wohlstands, des Friedens und des Rechts auszubauen. Portugal, das als Land am südlichen Rand der EU mit den genannten Problemen besonders konfrontiert ist, profitiert in besonderem Maße von der gemeinsamen Mittelmeerpolitik der EU.

3.2. Globalisierung und Außenpolitik

Spricht man von Globalisierung, ist meist von der ökonomischen Dimension derselben die Rede, auch wenn diese nur eine von vielen Facetten ist. Die Globalisierung der Weltwirtschaft und der Finanzmärkte, der zunehmende Druck des internationalen Wettbewerbs, das Aufstreben neuer Wirtschaftsmächte wie China und Indien stellen Portugal und Europa dabei vor neue Herausforderungen. Ein einzelner Staat mit einem relativ kleinen, nationalen Markt besitzt im globalen Wettbewerb um Standortvorteile nur geringe Attraktivität und droht, von den internationalen Finanz-, Investitions- und Handelströmen abgekoppelt zu werden und infolgedessen wirtschaftlichen und politischen Einfluss zu verlieren. Vor diesem Hintergrund kann die Bedeutung des europäischen Binnenmarktes mit seinen 450 Millionen Konsumenten gar nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Anders als andere regionale Kooperationsgemeinschaften, die sich weltweit herausbilden (NAFTA, MERCOSUR, ASEAN, APEC etc.), besitzt die EU über die ökonomische Ebene hinaus aber auch eine tragfähige politische Basis und bildet eine feste Wertegemeinschaft. Dies versetzt sie in die Lage, in der internationalen Politik und in multilateralen Foren geschlossen aufzutreten und so als „global player“ wesentlichen Einfluss auf das Geschehen in der Welt zu nehmen und internationale Verhandlungsprozesse, beispielsweise im Rahmen der Vereinten Nationen oder der Welt handelsorganisationen, in Ihrem Sinne zu gestalten. Auch der Kyoto-Prozess mag als gutes Beispiel für solche multilateralen Verhandlungen dienen. Als Einzelspieler hätte ein kleines Land wie Portugal trotz seiner breit gefächerten internationalen Beziehungen keine Chance, entscheidenden Einfluss auf die großen Themen der Internationalen Politik zu nehmen.

Dasselbe Prinzip gilt auch für die klassische Außen- und Sicherheitspolitik. Ein Staat wie Portugal besitzt alleine nicht die notwendigen Ressourcen – weder aus politischer, noch ökonomischer, noch militärischer Sicht –, um seine Interessen weltweit zur Geltung zu bringen und notfalls auch durchzusetzen. Das jüngste Beispiel ist die Frage des iranischen Atomprogramms. Wenn überhaupt, dann ist nur die EU als ganzes zusammen mit ihren transatlantischen Verbündeten dazu in der Lage, entsprechenden diplomatischen Druck aufzubauen, um den Iran zur Aufgabe seines Atomprogramms zu bewegen. Darüber hinaus kann Portugal seine äußere Sicherheit nur zusammen mit seinen europäischen und transatlantischen Partnern im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und der NATO garantieren. Auf diese Weise ist das Land nicht nur gegen Angriffe von außen – so unwahrscheinlich sie auch sein mögen – auf sein eigenes Territorium geschützt sondern darüber hinaus in der Lage, seine Sicherheitsinteressen global zu verteidigen, indem es zusammen mit seinen Partnern an multilateralen Friedensmissionen wie zum Beispiel auf dem Balkan oder in Osttimor teilnimmt.

Portugal ist es nicht nur gelungen, seine eigene traditionelle Außenpolitik mit der europäischen Linie in Einklang zu bringen, sondern es hat im Rahmen seiner Ratspräsidentschaften auch eigene Akzente in dieser setzen können. So hat es zusammen mit Spanien wesentlich dazu beigetragen, die Beziehungen der EU zu Lateinamerika zu stärken. Weiterhin kamen wegweisende Initiativen, z.B. im Zusammenhang mit dem ersten Euro-Afrikanischen Gipfel oder der Lösung der Osttimorfrage aus Portugal. Gerade letztere ist ein gutes Beispiel dafür, wie es einem kleinen Land gelingen kann, den außenpolitischen Fokus der EU auf eine bestimmte internationale Frage von nationalem Interesse – Osttimor ist eine ehemalige portugiesische Kolonie – zu lenken und das internationale Gewicht und Ansehen der Gemeinschaft geschickt in die Wagschale zu werfen. Die Tatsache, dass mit José Manuel Durão Barroso ein Portugiese, zuvor lange Außenminister und Ministerpräsident seines Landes, an der Spitze der europäischen Kommission steht, dürfte dem Einfluss Portugals auf die EU-Außenbeziehungen sicherlich nicht abträglich sein.

4. Zusammenfassung und Bilanz

Während in vielen europäischen Ländern die Europaskepsis um sich greift, wie die gescheiterten Referenden über den Europäischen Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden gezeigt haben, genießt der Europäische Einigungsprozess in Portugal ungebrochen hohe Zustimmung. Laut Eurobarometer Nr. 64 vom Dezember 2005 halten 58 Prozent der Portugiesen die Mitgliedschaft in der EU für eine gute Sache (EU-Durchschnitt: 50 Prozent). 65 Prozent der portugiesischen Bürger sind der Meinung, dass ihr Land durch die EU-Zugehörigkeit Vorteile erfährt. Auch der Europäische Verfassungsvertrag hätte in Portugal eine breite Mehrheit erzielen können (65 Prozent Zustimmung, 13 Prozent Ablehnung), wäre das Referendum im Zuge des gestoppten Ratifizierungsprozesses nicht auf unbestimmte Zeit verschoben worden. Die portugiesische Regierung hat aber bereits angekündigt, sich im 2. Halbjahr 2007, wenn Portugal zum dritten Mal die EU-Ratspräsidentschaft übernimmt, für die Ratifizierung des Verfassungsvertrags einzusetzen. Angesichts der nunmehr 20jährigen Erfolgsstory Portugals in der Europäischen Familie ist die positive Grundeinstellung der Portugiesen gegenüber der Europäischen Integration kein Wunder.

Es herrscht Konsens darüber, dass der Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft 1986 nicht nur die jahrzehntelange politische Isolierung des Landes in Europa beendete, sondern auch einen maßgeblichen Beitrag zur Stabilisierung der noch jungen Demokratie geleistet hat. Zugleich bedeutete die Aufnahme in die Gemeinschaft eine Art Initialzündung für die portugiesische Wirtschaft. Ohne die Solidarität der europäischen Partner, die sich – nicht nur, aber auch – in den gewährten Struktur- und Kohäsionsfonds sowie Nettozuflüssen in Milliardenhöhe manifestierte, wäre die bemerkenswerte Aufholjagd Portugals nicht in diesem Maße denkbar gewesen. Die momentan schwierige wirtschaftliche Lage darf nicht den Blick darauf verstellen, dass das Land während seiner nunmehr 20jährigen Mitgliedschaft ein ganzes Stück zu den westeuropäischen Staaten aufgeschlossen hat, auch wenn es bis zum Erreichen der wirtschaftlichen Konvergenz noch einige Zeit dauern wird.

Wie in Spanien gibt es auch in Portugal Befürchtungen, durch die Osterweiterung an Bedeutung innerhalb der Gemeinschaft zu verlieren und in eine Randlage gedrängt zu werden. Die Fördergelder aus Brüssel sowie die Kapitalspritzen europäischer Investoren, die für den Modernisierungs- und Umstrukturierungsprozess der portugiesischen Wirtschaft benötigt werden, werden künftig verstärkt in die mittel- und osteuropäischen Länder fließen. Da diese Länder der Solidarität der europäischen Partner noch stärker bedürfen als Portugal, muss sich das Land darauf gefasst machen, stärker auf eigenen Füßen zu stehen. Portugal ist sich dieser Herausforderung durchaus bewusst. Nichtsdestotrotz befürworteten Regierung und Politiker die EU-Osterweiterung, um diesen Ländern dieselben Chancen zu eröffnen, die man auch selbst bekommen hatte. Laut Eurobarometer Nr. 64 würden 55 Prozent der Portugiesen einer weiteren Erweiterung in den nächsten zehn Jahren zustimmen.

In der Herausforderung durch die Osterweiterung liegt für Portugal auch eine Chance. Das Land wird lernen, mit weniger Hilfen aus Brüssel zurecht zu kommen. Da im Rahmen der Verhandlungen über den EU-Haushaltsplan 2007-2013 ein abrupter Verlust von EU-Fördergeldern vermieden wurde, kann Portugal weiterhin auf die Unterstützung der europäischen Partner rechnen, wenn es nun daran geht, die erforderlichen Wirtschafts- und Sozialreformen einzuleiten sowie die aktuelle Wirtschaftsmisere zu überwinden. Gelingt dies, wird Portugal im Jahr 2007 der EU durch eine erfolgreiche dritte Ratspräsidentschaft sicherlich wieder einen prägenden Stempel aufdrücken.

Zusammenstellung: Stefan Reith / Michael Däumer, KAS Madrid