

AUF DER SUCHE NACH DEM WELLENBRECHER

DIE PANDEMIE IN PORTUGAL

≡ Tilo Wagner

Kriegs- und Krisenzeiten sind schon immer Nährboden für Heldendichtungen gewesen: von der *Ilias* über das *Nibelungenlied* bis hin zum portugiesischen Seefahrer-Epos *Die Lusiaden*. Der Reflex, eine Symbolfigur für den Kampf gegen einen äußeren Feind zu finden, lässt sich auch in den vermeintlich postheroischen Gesellschaften unserer Gegenwart nicht unterdrücken. Dazu tragen nicht zuletzt die Berichterstatter bei.¹ Der portugiesischen Öffentlichkeit präsentierten sie während der COVID-19-Pandemie einen Helden, der auf den ersten Blick sogar äußerlich dem klassischen Vorbild zu entsprechen schien: ein hochgewachsener, scheinbar selbstloser Soldat mit kantigem Kinn und Uniform. Im Dezember 2021 wählten die Redaktionen der auflagenstärksten Wochenzeitung *Expresso* und der einflussreichen Zeitung *Diário de Notícias* sowie der Verband der ausländischen Presse in Portugal AIEP den Marineoffizier Henrique de Gouveia e Melo zur Persönlichkeit des Jahres. Dass zu Beginn des 21. Jahrhunderts ausgerechnet ein Seefahrer noch einmal in die Heldendichtung der ewigen Seefahrernation Portugal aufgenommen werden sollte, hing jedoch weniger mit den maritimen Tugenden des Vizeadmirals zusammen als mit dem dortigen Verlauf der Pandemie.

DER POPULÄRE IMPF-ADMIRAL

Die Popularität von Gouveia e Melo fußt auf einer der weltweit erfolgreichsten Impfkampagnen gegen das Coronavirus SARS-CoV-2. Zwischen Ende Dezember 2020 und Anfang Oktober 2021 wurden 15,3 Millionen Impfdosen verspritzt. Portugal war das erste Land der Welt, das eine Impfquote von 85 Prozent erreichte.² Nach anfänglichen Problemen bei der Impfkampagne hatte die portugiesische Regierung Vizeadmiral Gouveia e Melo, der zuvor bereits die logistische Abwicklung der Impfstoffverteilung koordiniert hatte, Anfang Februar 2021 zum Leiter der Impf-Taskforce ernannt. Unterstützt durch ein Team von Marineoffizieren organisierte er den Aufbau großer Impfzentren, löste logistische Schwierigkeiten und setzte auf effiziente Kommunikationswege zu den Bürger:innen. Dank seiner allgegenwärtigen

¹ Vgl. Herfried Münkler, Heroische und Postheroische Gesellschaften, in: Merkur, H. 8–9/2007, S. 742–752.

² Vgl. Joana Morais Fonseca u. a., Portugal atinge meta de 85 da população com a vacinação completa, <https://tiny.one/indes22311>.

Präsenz in den Impfzentren, immer in Tarnanzug und mit Maske, gewann er auch in den portugiesischen Medien an Prominenz.

Dass die Portugies:innen mit dem Vizeadmiral ausgerechnet dem Militär in der Krise eine neue, sehr öffentlichkeitswirksame Rolle zuteilten, kommt nicht überraschend. Die portugiesische Demokratie erlebte ihre Geburtsstunde mit einem friedlichen Militärputsch im April 1974 – der sogenannten Nelkenrevolution. Bis zu den ersten freien Parlamentswahlen 1976 prägten führende Offiziere den Verlauf des Transitionsprozesses entscheidend mit. Der ehemalige Generalstabschef der portugiesischen Armee, António Ramalho Eanes, wurde zum ersten Staatspräsident der jungen Demokratie gewählt und blieb bis 1986 im Amt. Erst durch eine Verfassungsänderung im Jahr 1982 wurde der Einfluss der Militärs auf die demokratische Entscheidungsfindung beendet.³ Das hohe Ansehen der Institution hält sich bis heute. Laut einer vom portugiesischen Verteidigungsministerium in Auftrag gegebenen, unabhängigen Studie aus dem Jahr 2021 haben 73,4 Prozent der Portugies:innen sehr großes beziehungsweise vollstes Vertrauen in die Streitkräfte.

Die effiziente Organisation der Impfkampagne durch den Marienoffizier Gouveia e Melo war dennoch nicht der alleinige Grund, warum sich so viele Portugies:innen überhaupt impfen ließen. Die Ursachen sind vielfältig. Allen voran fiel der Beginn der Impfkampagne in die schwerste Gesundheitskrise der jüngsten portugiesischen Geschichte: Ende Januar 2021 befand sich das Land auf dem Höhepunkt einer COVID-19-Infektionswelle. Portugal zählte täglich bis zu 300 Todesfälle unter den Infizierten. Das öffentliche Gesundheitssystem war stark überlastet. Ein Team aus Ärzten und Ärztinnen sowie Krankenpfleger:innen der Bundeswehr flog nach Lissabon, um in einem privaten Krankenhaus eine zusätzliche Intensivstation für die Behandlung schwer erkrankter Corona-Infizierter aufzubauen. Diese traumatische Erfahrung, so schreibt José Gil, einer der einflussreichsten zeitgenössischen portugiesischen Philosophen, verlange nach einer Symbiose des Kampfs gegen Corona und der Demokratie:

»Zusammenfügen bedeutet hier, dass Gesundheit und Politik vereint werden, so dass die politische Motivation durch eine innere Berufung zu einer therapeutischen wird, und dass die Bürger in der Anwendung von Corona-Schutzmaßnahmen die Verwirklichung der Motivation ihres politischen Wesens sehen. Nur so wird es möglich sein, durch das Gefühl der Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft Vertrauen zu schaffen.«⁴

³ Vgl. Rui Ramos (Hg.), *História de Portugal*, Bd. VIII, Lissabon 2009, S. 95.

⁴ José Gil, *A democracia e os mortos*, in: *Público*, 31.01.2021.

Folgt man diesem Gedanken, erklärt sich die erfolgreiche Impfkampagne in Portugal auch als ein Akt bürgerlicher Partizipation im Kampf gegen die Pandemie.

Das staatliche Gesundheitssystem (SNS) wird in Portugal als eine maßgebliche Errungenschaft der Demokratie verstanden. Die ältere Generation der Portugies:innen erinnert sich noch an die schlechte Gesundheitsversorgung zur Zeit des autoritären Regimes. In den 1960er Jahren war die Säuglingssterblichkeit in Portugal dreimal so hoch wie in Westdeutschland, mittlerweile ist sie so niedrig wie in kaum einem anderen Staat weltweit. Dieser Erfolg wird mit der Einführung eines für die Bürger tendenziell kostenfreien staatlichen Gesundheitssystems nach der Nelkenrevolution in Verbindung gebracht – und mit einer großen Akzeptanz des allgemeinen nationalen Impfprogramms. Insbesondere unter den Älteren gibt es in Portugal fast keine Impfkritiker:innen: Fast 99 Prozent der über 60-Jährigen haben sich gegen COVID-19 impfen lassen.

BREITER KONSENS ZU CORONA-MASSNAHMEN

Große Demonstrationen gegen die Corona-Maßnahmen und die Impfkampagne, die in Deutschland zu einer Spaltung der Gesellschaft beigetragen haben, gab es in Portugal nicht. Bis auf ein paar vereinzelte Aktionen von wenigen hundert Demonstrant:innen war in der Öffentlichkeit kaum Protest wahrnehmbar. Den – wenigen, aber durchaus vorhandenen – Kritiker:innen der Corona-Maßnahmen gelang es nicht, genügend Unterstützung für ihr Anliegen hinter sich zu vereinen. Als zum Beispiel eine Reihe von Restaurantbesitzer:innen im Dezember 2021 vor dem portugiesischen Parlament in den Hungerstreik trat, um gegen die zeitweilige Zwangsschließung ihrer Gaststätten zu protestieren, zeitigte das wenig Wirkung. Und als ein Richter seinen Unmut über Maskenpflicht und Lockdowns öffentlich kundtat, wurde er kurzerhand vom Obersten Justizrat suspendiert. Sogar die Rechtspopulist:innen haben im Verlauf der Pandemie ihre anfängliche Skepsis gegenüber den Schutzmaßnahmen aufgegeben, weil sie offenbar fürchteten, sich damit gegen den breiten gesellschaftlichen Konsens zu positionieren. André Ventura, Chef der rechtspopulistischen Partei Chega und deren Spitzenkandidat bei den Parlamentswahlen im Januar 2022, musste in einer Wahldebatte zugeben, dass er sich doch impfen lassen werde, obwohl er fast ein Jahr lang das Gegenteil behauptet hatte.

Das Streben nach Konsens und Stabilität in breiten Teilen der portugiesischen Gesellschaft spiegelte sich auch in den Ergebnissen der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen wider, die während der Pandemie abgehalten wurden. Der liberal-konservative Staatspräsident Marcelo Rebelo de Sousa (PSD) setzte sich bei seiner Wiederwahl gegen sechs Gegenkandidaten durch und wurde bereits im ersten Wahlgang mit über sechzig Prozent der Stimmen

im Amt bestätigt. Die sozialistische Regierung unter Premierminister António Costa wurde im Januar 2022 mit einer absoluten Mehrheit wiedergewählt – ein Ergebnis, das die Sozialisten in der 46-jährigen Geschichte der portugiesischen Demokratie bis dahin erst einmal erzielt hatten.

Rebello de Sousa und Costa, die zwei miteinander konkurrierenden Volksparteien angehören, haben im Verlauf der Pandemie ihre enge Kooperation zu Beweis gestellt. Zwischen dem 19. März 2020 und dem 30. April 2021 galt in Portugal 218 Tage lang der Ausnahmezustand. Die politischen Institutionen bemühten sich darum, die außergewöhnliche Situation durch ein in der Verfassung vorgeschriebenes Ritual zu legitimieren: Laut den Artikeln 19 und 138 darf der Staatspräsident den Ausnahmezustand nur nach Zustimmung des Parlaments und für einen Zeitraum von maximal zwei Wochen ausrufen.⁵ Staatspräsident Rebello de Sousa lud die Parteien deshalb alle zwei Wochen zu Konsultationen ein, beschloss dann die Verabschiedung beziehungsweise Verlängerung des Ausnahmezustandes, und das Parlament stimmte nach einer Debatte diesem Präsidentendekret zu. Diese transparente und formal-verlässliche politische Entscheidungsfindung trug mit dazu bei, dass sich die Kritik an der Aussetzung fundamentaler Freiheiten und Grundrechte der Bürger in Grenzen hielt.

Dennoch brachen auch in Portugal tieferliegende soziale und politische Konflikte auf. Die Rechtspopulist:innen instrumentalisierten den ersten Lockdown im März/April 2020, um ihren rassistischen Parolen Gehör zu verschaffen. Chega-Parteichef André Ventura etwa forderte im Parlament, Teile der Roma-Bevölkerung in spezifische »Schutzzonen« – spricht: Gettos – einzuschließen. Mit provokanten und revisionistischen Thesen versuchte Ventura seine Partei während der Pandemie stärker in den Fokus der politischen Debatten zu rücken. Diese Strategie scheint bei einem Teil der portugiesischen Wähler:innen aufgegangen zu sein. Die Chega-Partei konnte bei den Parlamentswahlen 2022 die Zahl ihrer Abgeordneten von einem auf elf erhöhen und wurde hinter den Sozialisten und der größten Oppositionspartei, der liberal-konservativen PSD, zur drittstärksten Kraft im Parlament.

WIRTSCHAFTLICHER ERFOLG, ABER SOZIALE VERWERFUNGEN

Die sozialen Folgen der Pandemie sind bislang nur teilweise ablesbar, auch weil Auswirkungen wie Inflation und Armut sich nicht direkt von den Konsequenzen des Ukrainekrieges trennen lassen. Ein im Januar 2022 veröffentlichter Sozialbericht über Portugal dokumentiert, dass Indikatoren zu Armut und Ungleichheit kurz vor der Pandemie leicht rückläufig waren.⁶ Während der Pandemie stieg die Armutsrisiko-Quote laut Eurostat jedoch wieder von

⁵ Vgl. Constituição da República Portuguesa, Coimbra 1998, S. 12 u. S. 61.

⁶ Vgl. Bruno P. Carvalho u. a., Portugal, Balanço Social 2021, Nova SBE Economics for Policy Knowledge Center, Lisboa 2022.

16,2 Prozent (2020) auf 18,4 Prozent (2021) an.⁷ Dank großzügiger staatlicher Hilfen, zum Beispiel im Bereich der Kurzarbeit, konnte der Arbeitsmarkt die negativen Auswirkungen der Pandemie abfedern: Die Arbeitslosigkeit ist in Portugal nach einem zwischenzeitlich leichten Anstieg im Jahr 2020 nun weiter zurückgegangen. Im ersten Quartal 2022 lag sie bei 5,8 Prozent und damit so niedrig wie seit fast zwanzig Jahren nicht mehr. Großen Anteil an dieser Entwicklung hat der Tourismusboom nach dem Ende der pandemischen Notlage in Europa. In wirtschaftlicher Hinsicht könnte Portugal jedoch auch mittelfristig zu einem Gewinner der Corona-Krise werden. Der Industriestandort Portugal ist gerade bei europäischen Konzernen attraktiver geworden, weil die Pandemie gezeigt hat, dass die Lieferketten zwischen Asien und Europa in Ausnahmesituationen offenbar nicht immer verlässlich sind. In Portugal suchen die Unternehmen deshalb einen alternativen Produktions- oder Lieferstandort, der wegen der kürzeren Wege ein höheres Maß an Liefersicherheit garantieren soll. Die staatliche portugiesische Außenhandelsagentur AICEP erwartet für 2023 deshalb ein weiteres Rekordjahr im Bereich der Auslandsinvestitionen in Portugal.⁸

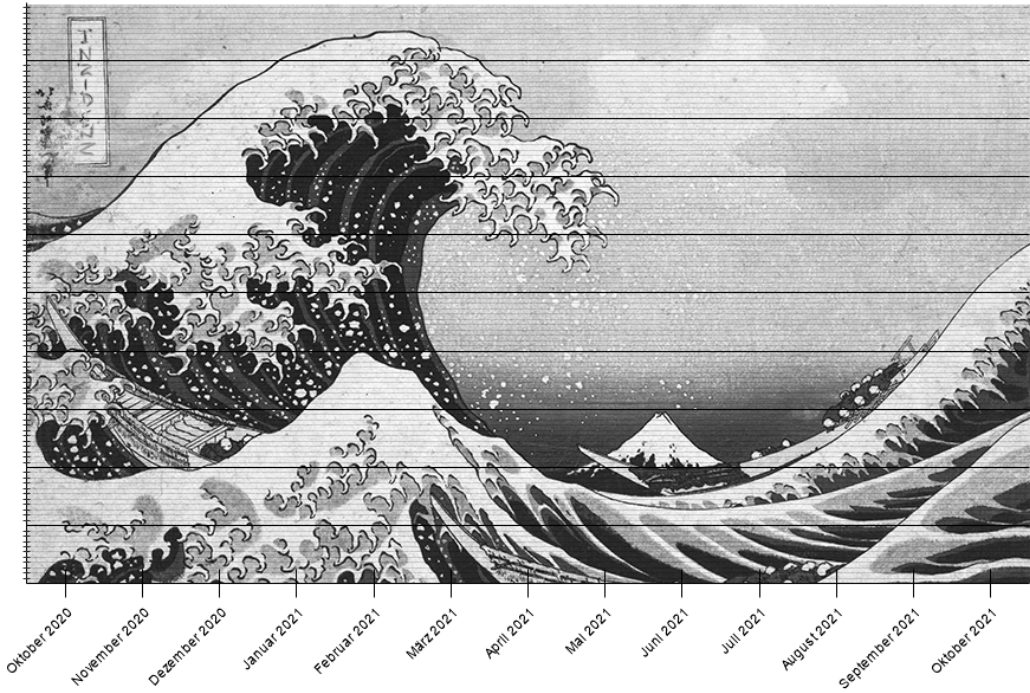
Ungeachtet dieser Entwicklungen versteckt sich hinter den ökonomischen Eckdaten eine Vielzahl ungelöster Konflikte. Portugal ist weiterhin eines der EU-Länder mit der größten sozialen Ungleichheit. Laut Eurostat stieg während der Pandemie der Indikator für die Ungleichheit der Einkommensverteilung so deutlich an wie in kaum einem anderen EU-Land.⁹ Insbesondere die gut ausgebildeten Arbeitnehmer:innen haben von der Flexibilisierung der Arbeit profitiert, zum Beispiel durch die Einführung von Homeoffice. Zu Beginn der Pandemie blieben über vierzig Prozent der Beschäftigten mit Hochschulabschluss zu Hause, während nur zwei Prozent der unqualifizierten Arbeitnehmer:innen von dieser Schutzmaßnahme Gebrauch machen konnten. Da die beiden großen Gewerkschaftsverbände – die kommunistisch beeinflusste CGTP und die gemäßigte UGT – vor allem die Interessen langjährig Beschäftigter und Angestellter der öffentlichen Verwaltung vertreten, fehlt den Hilfskräften in Schlachthöfen, dem Reinigungspersonal oder den unqualifizierten Arbeiter:innen in der Baubranche der Einfluss auf die Politik. Hinzu kommt: Die sozial schwächeren Familien haben auch in Portugal am stärksten unter Schulschließungen und anderen Lockdown-Maßnahmen gelitten. Die Ökonomin Susana Peralta schlug deshalb vor, für diese Gruppe der Geringverdiener:innen die Sozialhilfen zu erhöhen. Das Geld solle, so Peralta, über eine Sondersteuer in die Staatskassen fließen, die von der »Home-Office-Bourgeoise«¹⁰ getragen werden sollte, also von den Festangestellten vor allem im Dienstleistungssektor und in der öffentlichen Verwaltung, die in der

7 Vgl. Eurostat, At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex – EU-SILC and ECHP surveys, 11.11.2022, <https://tiny.one/indes22312>.

8 Vgl. Tilo Wagner, Portugal in Krisenzeiten. Ein Magnet für Investitionen, in: Deutschlandfunk, 21.09.2022, <https://tiny.one/indes22313>.

9 Vgl. Eurostat, Income quintile share ratio S80/S20 for disposable income by sex and age group – EU-SILC survey, 24.11.2022, <https://tiny.one/indes22314>.

10 Vgl. Sónia Peres Pinto, Entrevista com Susana Peralta, in: Jornal i, 26.02.2021 <https://tinyurl.com/indes22315>.



Pandemie keinen Einkommensverlust zu beklagen hatten und relativ bequem von zu Hause arbeiten konnten. Diese Idee wurde in den Medien zwar kontrovers diskutiert, fand aber keinen Zuspruch der regierenden Sozialisten.

Tiefe Spuren hat die Pandemie auch im Gesundheitssektor hinterlassen. Das staatliche Gesundheitssystem ist seit Jahren unterfinanziert, auch weil die sozialistische Regierung die Neuverschuldung Portugals weiter eindämmen will und Investitionen in den Gesundheitssektor immer wieder aufgeschoben hat. Viele Laufbahnen des medizinischen Personals sind eingefroren worden, Gehälter wurden nicht erhöht, Überstunden werden häufig nicht ausgezahlt. In den schwierigen Phasen der Pandemie hat das medizinische Personal am Rande der Belastbarkeit gearbeitet – und dennoch zunächst nicht protestiert oder gestreikt. Das hat sich nun geändert: Im Sommer 2022 mussten viele portugiesische Krankenhäuser aus Personalmangel vorübergehend Bereiche wie die Not-Geburtshilfe oder Kindernotaufnahme schließen. Nach dem Tod einer Schwangeren in Lissabon ist die portugiesische Gesundheitsministerin Marta Temido Anfang September zurückgetreten – und damit ausgerechnet ein Kabinettsmitglied, dessen Popularität in der Pandemie deutlich angestiegen war. Ob die gegenwärtige Krise im Gesundheitssektor gelöst werden kann, bleibt

fraglich. Die Regierung kann nun zumindest auf Geld aus Brüssel bauen: Aus dem portugiesischen Aufbau- und Resilienzplan sollen 1,38 Milliarden Euro in das Gesundheitswesen fließen.

VERMINDERTE STABILITÄTSSEHNSUCHT, BLEIBENDE HELDENVEREHRUNG

Der Höhepunkt der Pandemie scheint nun – jedenfalls vorübergehend – überschritten zu sein: Die Regierung hob Ende September die Isolationspflicht für Corona-Infizierte auf. Damit verliert offensichtlich auch der Wunsch nach politischer Stabilität, der zur Zeit der Pandemie in Portugal deutlich spürbar war, an Zugkraft. Die Sozialisten spüren nun den Gegenwind. Laut einer Umfrage Ende September 2022 bewerteten 49 Prozent der Befragten die Arbeit der Regierung als schlecht oder sehr schlecht; nur 42 Prozent haben ein positives Bild. Bei der Wiederwahl im Januar 2022 – auf dem Höhepunkt der Omikron-Welle – waren es noch 65 Prozent gewesen, die der Regierung ein positives Zeugnis ausstellten.¹¹ Die Auswirkungen des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine (Inflation, steigende Energiepreise und Zinsen) spielen beim Popularitätsverlust der portugiesischen Regierung sicherlich eine Rolle. Beobachter:innen stellen aber auch fest, dass die Regierung um António Costa seit dem Gewinn der absoluten Mehrheit Defizite in der internen Kommunikation, in der Öffentlichkeitsarbeit und in der Zusammenarbeit mit dem Staatspräsidenten offenbart. Das politische Portugal kommt nach der Pandemie in unruhigere Gewässer, auch weil die Unterstützung der Rechtspopulisten weiter zunimmt und eine Zersplitterung der breiten politischen Mitte droht.

Ein Mann scheint jedoch auch jetzt noch das große Vertrauen der Portugies:innen zu genießen: Henrique de Gouveia e Melo. Der ehemalige Chef der Impf-Task-Force ist zum Admiral und Chef der portugiesischen Marine ernannt worden. Gouveia e Melo bemüht sich, seinen Ruf einer überparteilichen, unabhängigen Persönlichkeit zu pflegen. Seine politischen Ambitionen hat er *indes* nie ganz von der Hand gewiesen. Warum auch: Der »Held« der Pandemie ist zur Zeit der aussichtsreichste Kandidat, um in drei Jahren Portugals neuer Staatspräsident zu werden.

¹¹ Vgl. Eunice Lourenço & Sofia Miguel Rosa, Sonda-
gem: Governo passou do céu
ao inferno em seis meses, in:
Expresso, 30.09.2022, [https://
tinyurl.com/indes22316](https://tinyurl.com/indes22316).



Tilo Wagner studierte Geschichte, Volkswirtschaftslehre, Spanisch, Portugiesisch und Arabisch in Mainz, Madrid, Beirut und Berlin. Er arbeitet als freier Korrespondent für den *Deutschlandfunk* und andere deutschsprachige Medien in Portugal.