

## Portugal

PETER BIELEK

### *Beitritt oder Rücktritt*

Einige Verwirrung unter ausländischen Beobachtern hat die Koinzidenz des EG-Beitritts und des Rücktritts der Regierung schon ausgelöst.

So prunkvoll die Unterzeichnung des Beitrittsvertrages am 12. Juni 1985 vor der historischen Kulisse des Hieronymus-Klosters und des Entdeckerdenkmals war, so sang und klanglos war am darauffolgenden Tag der Abgang der Regierung, die sich seit Wochen buchstäblich in der Auflösung befand. Der neunten konstitutionellen der insgesamt fünfzehn Regierungen nach dem Sturz der Diktatur am 25. April 1974 war es vergönnt, sich gerade noch mit diesem Lorbeer zu schmücken. Richtige Begeisterung wollte indes nicht aufkommen, von Euphorie wie in Spanien war in Lissabon nichts zu spüren. Man nahm es mit portugiesischer Gelassenheit hin. Was der Beitritt für Portugal bedeutet, war der Mehrheit der Bevölkerung ohnehin nicht klar, lediglich die höheren Schichten zeigten sich informiert<sup>1</sup>.

Dagegen war die innenpolitische Lage, insbesondere ihre ökonomische Seite für jedermann fühlbar. Zwar konnten 1985 durch die unumgänglich gewordene Austeritätspolitik die Verschuldung Portugals eingedämmt und die Zahlungs- und Handelsbilanzen einschneidend verbessert werden, doch wurde der Gürtel zu eng geschnallt: Jahrelange Reallohneinbußen, hohe Inflationsraten zwischen 20 % und 30 %, geringe Investitionsbereitschaft und oft monatelanges Aussetzen von Lohnzahlungen machten einem großen Teil der Portugiesen das Leben immer schwerer, ja führten Hunderttausende regelrecht in die Verarmung. So ist es nicht verwunderlich, daß trotz des Vollzugs der historischen Wende und Neuausrichtung der Politik ‚nach Europa‘ selbst im Jahre des Beitritts die Innenpolitik die vorherrschende Stellung einnahm.

### *Das Ende des ‚bloco central‘*

Herausragendes innenpolitisches Ereignis war 1985 der Sturz der Regierungskoalition aus der Sozialistischen Partei (PS) und der liberal-konservativen PSD (Partido-Social-Democrata) – des sog. ‚bloco central‘, der seit 1983 mit 63,3 % der Wählerstimmen regierte und damit den stärksten parlamentarischen Rückhalt aller Regierungen seit dem Sturz der Diktatur besaß.

Ihr Sturz war die Folge von Parteiquerelen zwischen den Koalitionspartnern

und interner Machtverschiebungen in der PSD: Im Januar 1985 nahm der Vize-Premier und Chef der PSD seinen Hut; sein Nachfolger Rui Machete konnte sich nur noch in der Exekutive halten. Innerhalb der PSD stieg ein Mann, der die Politik zugunsten der Wissenschaft schon einmal aufgegeben hatte, wie Phönix aus der Asche: Cavaco Silva, Ex-Wirtschaftsminister der AD-Regierung unter Sá Carneiro, Professor für Wirtschaftswissenschaften. Mit dem Anschein des jungen, unverbrauchten Politikers, seiner professionellen Kompetenz und des für die portugiesische Sprache unüblich häufigen Gebrauchs des Indikativs und des Wörtchens „ich . . .“ gelang ihm der völlig unerwartete Durchbruch zum Parteiführer der PSD. Gleichzeitig konnte sich Cavaco Silva schnell das Charisma des zielstrebigem ‚Machers‘ aufbauen. Seine erste Tat: Bruch der Koalition mit der PS. Sein Ziel: Neuwahlen und Wiederherstellung der Koalition aus PSD und CDS unter Führung des Premierministers Cavaco Silva.

Einzig die Beitrittsformalitäten hielten diesen Prozeß auf. Staatspräsident Eanes wollte den Integrationsprozeß nicht gefährdet sehen und beließ die alte Regierung bis zum Tage der Unterzeichnung des Beitrittsvertrages im Amt.

#### *Beitritt und globale Erwartungshaltung*

So eindeutig der politische Wille der führenden portugiesischen Politiker zur EG-Integration war, so unklar blieb, welche konkreten ökonomischen Auswirkungen der Beitritt mit sich bringen werde. Der portugiesischen Administration ist es nicht gelungen, für die Betroffenen Klarheit zu schaffen. Es mangelt an qualifizierten Studien, oft sind die Analysen überaltert. Entsprechend dürftig war die Informationspolitik. Verbände und Parteien, außer der PS, klagten darüber, daß sie weder am Verhandlungsprozeß beteiligt, noch über den Verlauf in Kenntnis gesetzt worden sind. Es sind im Vorfeld des Beitritts kaum Anpassungsprozesse in die Wege geleitet worden. Die betroffenen Wirtschaftskreise glauben zu wissen, daß man in weiten Bereichen unvorbereitet durch das Beitrittstor geschritten ist. Einer Umfrage des Industriellenverbandes CIP zufolge, beurteilen die Hälfte unter den 900 größeren Unternehmen ihre Betriebe als nicht wettbewerbsfähig gegenüber der europäischen Konkurrenz<sup>2</sup>.

Vielfach ist das Schlagwort „Beitritt um jeden Preis“ gefallen. Diese Kritik war selbst aus den Reihen der PSD zu hören, die verlautbaren ließ, nicht mehr länger der „Maulesel der PS“ sein zu wollen<sup>3</sup>. Es ist sicher richtig, daß die Verhandlungen seit 1983 von der PS dominiert worden sind, wirft aber ein bezeichnendes Licht auf die Defizite in der PSD, die schließlich länger als jede andere Partei in der Exekutive vertreten war, von Januar 1980 bis Juni 1983 gar den Premierminister stellte, danach als einflußreiche Koalitionspartei und seit Oktober 1985 erstmals als stärkste Partei wieder den Regierungschef stellt.

Trotz der Absetzungsbewegungen in Sachen Europa – auf der Rechten vornehmlich im Umfeld der CDS (Centro Democrático Social) und der Neinsagerposition seitens der KP – bleibt die große politische Mehrheit, wenn auch in

Einzelfragen sachlich kritisch, der ‚Option Europa‘ verbunden. Die große Zukunftserwartung, die mittel- und langfristig mit der EG-Integration verbunden ist, lautet: Modernisierung der Wirtschaft und der Gesellschaft Portugals. Denn das Land hat seine Industrie aus der Isolation heraus entwickelt. Die ersten Schritte konnten durch staatliche Intervention und Protektion erreicht werden. Es fehlte aber während der Diktatur und es fehlt bis heute in den Monopolspektoren das korrektive Element des Wettbewerbs. In weiten Bereichen der Wirtschaft entstand so kein Anpassungs- und Modernisierungszwang. Die portugiesischen Unternehmer hielten an überkommenen Betriebs-, Entscheidungs- und Produktionsformen fest und haben eine außerordentlich starke Investitionsfeindlichkeit entwickelt. Durch den EG-Beitritt soll nun ein unmittelbarer Zwang auf die Gesellschaft entstehen, die Arbeits- und Unternehmermentalität zu verändern: „Die Bewußtwerdung des Tatbestandes, daß Portugal ein EG-Mitgliedsland sein wird, verkörpert eine Öffnung der Horizonte und der Kapazitäten zur Strukturveränderung, wie es sie seit vielen hundert Jahren nicht gab“ . . . der Beitritt „bedeutet, daß Portugal die potentiellen Bedingungen und Kapazitäten hat, um sich in ein Land mit einem Entwicklungsgrad nahe dem der Länder der Gemeinschaft zu verwandeln“<sup>4</sup>.

#### *Die Übergangbestimmungen*

Portugals Problemlage vor und zum Zeitpunkt des Beitritts unterscheidet sich fundamental von der Spaniens. Die Agrarexporte des Landes spielen fast überhaupt keine Rolle. Der Exportschlager Portwein konkurriert nicht mit EG-Tafelweinen. Der Zoll entfällt zum 1.1.1988. Ölsardinenkonserven können zu einem Drittel sofort zollfrei exportiert werden, der 10 %-Zollsatz für die restlichen zwei Drittel wird innerhalb von zehn Jahren abgebaut. Ähnliche Regelungen gelten auch für Thunfisch und Makrelen. Portugal erhält Gemeinschaftsbeihilfen für die Verarbeitung von maximal 120 000 Tonnen Tomatenmark, der existierende Zollsatz von 12,6 % wird binnen vier Jahren aufgehoben. Ansonsten droht der EG keine Gefahr bezüglich Agrarüberschüssen. Im Gegenteil, Portugal importiert die Hälfte bis zwei Drittel seiner Nahrungsmittel. Darum forderte die portugiesische Seite ein „Sonderprogramm für die Entwicklung der portugiesischen Landwirtschaft“. Die Gemeinschaft gewährt in diesem Rahmen 700 Mio. ECU in den nächsten zehn Jahren. Diese 155 Mio. DM jährlich sind eine bescheidene Summe für die EG, die Höhe der Zahlung erreicht aber fast den Wert des nationalen Agrarbudgets.

Ansonsten sieht der Beitrittsvertrag einen etappenweisen Übergang vor, wenn Anpassungsprobleme an die Gemeinschaftsregelungen vorhergesehen werden konnten. Auf diese Weise fällt die Mehrzahl aller Produkte unter eine fünfjährige ‚Schonfrist‘, in der die vor dem Beitritt geltenden, nationalen Regelungen bestehen bleiben. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, nationale Schutzklauseln einzuführen, um den Auswirkungen einer zu schnellen Marktöffnung entgegenzutreten zu können und gegebenenfalls mit den Gemeinschafts-

regelungen inkompatible Regelungen in die zweite Phase (6. bis 10. Jahr nach Beitritt) zu übernehmen. In dieser zweiten Etappe werden die Gemeinschaftsregelungen progressiv übernommen, können aber aufgeschoben werden, wenn es die Erfahrungen der ersten fünfjährigen Etappe notwendig machen sollten. Es bleibt also ein breites Feld für Korrekturen und Nachverhandlungen.

Im industriellen Bereich sind die Einschnitte weniger grundsätzlicher, denn gradueller Natur, außer für ‚junge Industrien‘, die durch einen 20 % Zollsatz geschützt werden können. Der Abbau tarifärer Protektion wird vorübergehend eingefroren, die hohen Zölle auf Kraftfahrzeuge bleiben bis zum 31.12.1987 bestehen; für alle anderen Waren, die der Luxussteuer unterliegen, werden die Zölle auf 16 % gesenkt und binnen sieben Jahren gänzlich abgebaut. Die portugiesischen Exporte erfolgen zollfrei. Lediglich einige sensible Textilprodukte unterliegen in den ersten drei Jahren einem Spezialregime, das quantitative Steigerungen von durchschnittlich 10 % erlaubt.

Die portugiesische Seite zeigte sich mit den Verhandlungsergebnissen durchweg zufrieden. Ihr Hauptaugenmerk lag aber auf den finanziellen Aspekten des Beitritts. Als Agrarimportland droht Portugal, dem einkommenschwächsten Land Europas, die ungeliebte Rolle eines Nettozahlers. Zunächst wird der Finanzbeitrag Portugals auf der Basis des Bruttoinlandprodukts berechnet, da die Mehrwertsteuer jetzt erst, aufgrund des Beitritts, eingeführt wird. Von dieser Summe werden 1986 87 % zurückerstattet, 1987 noch 70 %, von da an verringert sich der Betrag um jährlich 15 %. Die Zollabschöpfungen aus dem Agrarhandel verbleiben in den ersten fünf Jahren in Lissabon. Ab 1991/92 dürfte sich aber die Nettozahlerfrage erneut stellen, wenn es Portugal in der Zwischenzeit nicht gelingt, seinen Agrarsektor zu modernisieren. Wesentlicher Verhandlungsgegenstand war vor dem Hintergrund der Verschuldungsproblematik der Zugang zu den Gemeinschaftskrediten. Portugal (10 Mio. Einwohner) hat mit 16 Mrd. US-Dollar eine Auslandsverschuldung, die pro Kopf der Bevölkerung über das Doppelte der Verschuldung Brasiliens (100 Mrd. US-Dollar bei 138 Mio. Einwohner) beträgt.

Von 1986 bis 1992 kann Portugal zum Ausgleich seiner Zahlungsbilanz bis zu 1 Mrd. ECU von der Gemeinschaft zu günstigen Bedingungen erhalten<sup>5</sup>. Damit erhöht sich der Finanzspielraum des Landes, gleichzeitig kann der Einfluß des Internationalen Währungsfonds zurückgedrängt werden. Mit den erwarteten Geldtransfers sollen entscheidende Schritte unternommen werden, den Entwicklungsrückstand Portugals zu überwinden.

#### *Die Gemeinde- und Parlamentswahlen*

1985/86 standen drei verschiedene Wahlen an: Am 6. Oktober die Wahl der ‚Assembleia da República‘, am 15. Dezember die Wahl der ‚Autárquicas‘ (Gemeindeparlamente) und am 26. Januar und 16. Februar 1986 die Wahl des Staatspräsidenten.

Im Vorfeld der Parlamentswahlen hatten die etablierten Parteien und Politi-

ker vor allem mit ihrem schlechten Image in der Bevölkerung zu kämpfen. Dies mag vor allem an der typisch portugiesischen Eigenart vieler Politiker liegen, viel zu reden, ohne dabei konkrete Aussagen zu machen. Schließlich hat auch ihr Versäumnis, sich auch außerhalb von Wahlkampfzeiten um die tatsächlichen Belange der Bevölkerung zu kümmern, zu einer weitverbreiteten und historisch begründeten Abneigung gegen die ‚classe política‘ geführt. Politische Instabilität, Parteienfehden und innerparteiliche Querelen, sprunghafte Wirtschaftspolitiken, die von einer Krise in die andere führten, Nepotismus und Korruption haben dem Ansehen der demokratischen Organe schwer geschadet. Die Arbeit des Ministerpräsidenten, der Regierung und des Parlaments wurde nur noch von 5–10 % der Portugiesen als gut bewertet, aber von 30–50 % als ausdrücklich schlecht beurteilt.

Diese Unzufriedenheit sowie die Popularität des Staatspräsidenten Ramalho Eanes, der als einziger noch ein positives Erscheinungsbild in der Bevölkerung wahren konnte, machte sich die neugegründete PRD (Partido Renovador Democrático) zu Nutze: Sie erhielt aus dem Stand 18 % der Wählerstimmen.

Daß die neue Partei vornehmlich in die Wählerschichten der PS einbrechen werde, war durch Umfragen schon vorher deutlich. Die PS mußte in ihren zwei Regierungsphasen 1976–1978 und 1983–1985 jeweils eine wirtschaftliche Austeritätspolitik verfolgen. Vor allem in der letzten Regierungsperiode muß diese Politik unter ökonomischen Gesichtspunkten als erfolgreich bewertet werden. Ihre sozialen Auswirkungen trafen aber vor allem die Wählerschichten der PS. Mário Soares galt als verbrauchter Politiker. Der neue Listenführer der Sozialisten, Almeida Santos, galt zwar als erfahren, aber als der Mann, der nach dem 25. April 1974 in insgesamt acht Regierungen saß, war er die Personifizierung der ämterorientierten ‚classe política‘, zudem ohne jegliches Charisma. Die PS mußte eine verheerende Wahlniederlage einstecken, sackte von 36,1 % auf 20,8 % ab und verlor damit erstmals ihre Stellung als größte Partei Portugals.

Der liberalen PSD, die seit Januar 1980 ununterbrochen in der Exekutive vertreten war, gelang es durch ihren neuen Parteiführer, Cavaco Silva, ein neues Profil zu gewinnen. Dem Ökonomeprofessor wurde Kompetenz zugeschrieben, obwohl gerade er als erster Minister für Finanzen und Planung der Koalition aus PSD und CDS (1980–1983) wesentlich mitverantwortlich war für die hoffnungslose Wirtschaftslage, die die Rechts-Koalition dem Land hinterließ<sup>6</sup>. Der neue Parteiführer bescherte mit 29,8 % der Stimmen der PSD, die 2,6 % zulegte, einen überraschenden Wahlsieg: Sie war zur größten Partei Portugals aufgestiegen.

Die Linksallianz APU aus PCP und MDP (Demokratische Volksbewegung) verlor 2,5 % Wähleranteile und fiel mit 15,6 % der Wählerstimmen auf den Stand von 1976 zurück. Auch die rechte Flügelpartei CDS, die ohne ihren langjährigen Parteiführer Freitas do Amaral antrat, mußte einen Rückgang um 2,8 % auf 9,8 % hinnehmen<sup>7</sup>.

Klare Mehrheitsverhältnisse schuf die Parlamentswahl indes nicht. Das nu-

merische Verhältnis zwischen den beiden Rechtsparteien und den nunmehr drei links davon angesiedelten politischen Kräften blieb unverändert. Cavaco Silva bildete eine Minderheitsregierung der PSD, die vom CDS unterstützt und von der PRD geduldet wird. Ohne gesicherte parlamentarische Mehrheit ist die Regierung vom *good will* des Präsidenten abhängig, dessen Wahl vier Monate später anstand.

Zunächst waren aber im Dezember die Gemeindewahlen zu absolvieren. PSD und CDS konnten hierbei ihren Stimmenanteil von 42 % auf 44,2 % ausbauen und stellen 176 Gemeindepräsidenten, 12 mehr als zuvor. Die PS konnte ihre Verluste im Vergleich zur Parlamentswahl eingrenzen und verlor 3,7 % Stimmanteile. Mit 27,4 % stellen die Sozialisten 80 Gemeindepräsidenten, 5 weniger als nach den Wahlen von 1983. Die APU gab zwar lediglich 0,9 % der Stimmanteile ab, mußte jedoch neun ihrer ehemals 55 Rathausvorsitze abtreten. Der große Verlierer der Wahl war die neugegründete PRD, die mit ihrer schwachen Parteiorganisation lediglich 4,7 % der Wählerstimmen erhielt und nur drei Rathäusern vorsteht<sup>8</sup>.

#### *Erstmals seit 60 Jahren: Ein ziviler Staatspräsident*

Die meistdiskutierte Frage des Jahres 1985 war in Portugal allerdings diejenige, wer denn der neue Staatspräsident werde. In den letzten zehn Jahren war General Ramalho Eanes der ausgleichende Faktor und Garant der Kontinuität im politischen Geschehen Portugals. Die Verfassung läßt jedoch nur eine einmalige Wiederwahl für diese Schlüsselposition im semi-präsidentiellen System Portugals zu. Nachdem potentielle Kandidaten aus dem militärischen Lager ihre Absagen bekundeten, stand fest, daß erstmals nach 60 Jahren ein Ziviler Staatsoberhaupt Portugals sein wird. Der Kandidat der Rechten war Freitas do Amaral, Ex-Führer des CDS und zweimaliger Vize-Premier unter der PSD-CDS-Koalition. Die Linke tat sich schwerer. Der Kandidatur von Mário Soares wurden kaum Chancen eingeräumt. Die Linkskatholikin Lourdes Pintasilgo, 1979 Premierministerin der 5. konstitutionellen Regierung, warb erfolglos um Unterstützung von PRD und KP. Die PRD hatte viele Namen ins Spiel gebracht, bis Eanes endlich ‚seinen‘ Kandidaten gefunden hatte: Salgado Zenha, jahrzehntelang Weggefährte von Soares und als zweiter Mann der PS schließlich zu dessen innerparteilichem Opponenten geworden. Linkssozialist Zenha erhielt Unterstützung seitens der Kommunisten, obgleich er 1976 die KP als „auf dem Kehrlichthaufen der portugiesischen Geschichte gelandet“ bezeichnete<sup>9</sup>. Im 1. Wahlgang gelang es Soares, sich mit 25,3 % auf den zweiten Platz hinter Freitas do Amaral, 46,3 %, vorzuarbeiten. Salgado Zenha erreichte nur 20,9 %, Frau Pintasilgo enttäuschende 7,4 %<sup>10</sup>. Beide unterstützten hernach Mário Soares. Doch würde auch die KP, die über 15 % des Wählerpotentials verfügt, ausgerechnet den Mann unterstützen, der den antikommunistischen Kampf in der revolutionären Phase siegreich anführte und zehn Jahre lang von der KP haßerfüllt bekämpft wurde?

Im Gefolge von Freitas do Amaral hatten bereits antidemokratische Rechte die Startlöcher gegraben. Die Linke und die politische Mitte sah die demokratische Staatsform in Gefahr. Vielfach angezweifelt wurde, ob Freitas do Amaral dem Druck der undemokratischen Rechten standhalten könne. Ein solcher Zweifel konnte an Soares, der fast zwanzig Jahre lang gegen die Diktatur Salazar/Caetano kämpfte, nicht aufkommen. Mário Soares konnte die Linke und große Teile der Mitte für sich gewinnen und ging mit 51,3 % der Wählerstimmen als Sieger aus der Präsidentschaftswahl hervor. Mit ihm ist zugleich der entschiedenste ‚Europäer‘ unter den Politikern Portugals Staatspräsident geworden.

### Anmerkungen

- 1 Das ergab eine NORMA-Umfrage, veröffentlicht in *Semanário* v. 19.1.1985.
- 2 Vgl. *Diário de Notícias* v. 17.4.1985.
- 3 *Diário de Notícias* v. 25.3.1985.
- 4 So der portugiesische Verhandlungsführer, Finanz- und Planungsminister Ernâni Lopes in einem Interview unter dem Titel „acabou o fado, agora e trabalhar“, in: *Grande Reportagem*, 1985, Nr. 18, S. 23.
- 5 Vgl. *Tratado de Adesão de Portugal as Comunidades Europeias*, in: *O Jornal Especial* v. 4.10.1985 u. *O resumo do acordo*, in: *Grande Reportagem*, 1985, Nr. 18, S. 27–29.
- 6 Vgl. Körner/Maaß/Siebold/Tetzlaff, *Im Teufelskreis der Verschuldung – Der IWF und die Dritte Welt*, 1984, S. 132.
- 7 Vgl. *O Jornal* v. 11.10.1985.
- 8 Vgl. Jorge Gaspar, *Resultados das Autarquias cada vez mais autónomos*, in: *O Jornal* v. 20.12.1985 und ebenda, S. 4.
- 9 Salgado Zenha in einem Zeitungsinterview von 1976, abgedruckt in: Friedhelm Merz u. Victor Cunha Rego, *Testfall Portugal – Freiheit für den Sieger*, 1976, S. 154.
- 10 Vgl. *O Jornal* v. 31.1.1986.

### Weiterführende Literatur

- Bruneau, Thomas C., *Politics and Nationhood. Post-Revolutionary Portugal*, New York: Praeger Publishers 1984.
- Deubner, Christian, Guy Clauss u. Michael Noelke (Hrsg.), *Economic Relations between Spain and Portugal in a Twelve-Nation European Community*, Brüssel: European Research Associates 1984.
- Mahlau, Mario, *Agrarpolitik und Agrarsektor in Portugal*, Kiel: Wissenschaftsverlag Vauk 1985.
- Williams, Allan (Hrsg.), *Southern Europe Transformed – Political and economic change in Greece, Italy, Portugal and Spain*, London: Harper and Row 1984.