

Portugal

PETER BIELEK

Portugal in der EG der Zwölf

Portugal und Spanien sind zum 1. 1. 1986 Mitglied der Europäischen Gemeinschaft geworden. Die Gleichzeitigkeit des Beitrittsprozesses und die Praxis der parallelen Verhandlungsführung durch die EG-Kommission haben erheblich dazu beigetragen, daß sowohl in wissenschaftlichen als auch in journalistischen Abhandlungen der Beitritt der beiden iberischen Länder als ein Ganzes betrachtet wird. Der Blick auf die Landkarte fördert allzu leicht den Versuch, die iberische Halbinsel als Einheit zu betrachten, doch gibt es außer der geographischen Lage fast nichts, was die beiden Länder verbindet. „Das Verständnis Portugals beginnt mit der Einsicht in seine Verschiedenheit von Spanien. Das ist ein Hauptgrund dafür, daß dieses Verständnis bei manchen nie beginnt“¹.

Portugal, der erste Nationalstaat Europas und Wegbereiter der europäischen, überseeischen Expansion, hat seinen Blick mehr als sechs Jahrzehnte lang fast ausschließlich übers Meer gerichtet und so eine historische Singularität entwickelt, vor deren Hintergrund die recht zögerliche, von Ängsten begleitete Rückkehr nach Europa verstanden werden muß.

Bereits vor dem Beitritt zur EG hatte eine ‚schleichende Europäisierung‘ eingesetzt. Die Entwicklung der Handelsströme unterstreicht diesen Prozeß. 1960 waren die eigenen Kolonien mit 24,6% noch Hauptabnehmer für portugiesische Exporte, gefolgt von der EWG mit 21,6% und der EFTA mit 20,9%. Während der Anteil der Kolonien bis 1970 konstant blieb, sank die EG auf 18,3% ab, wohingegen die EFTA mit 35,4% eine klare Spitzenstellung einnahm, die sie mit der Norderweiterung der EG abgeben mußte. Die EFTA nahm 1973 nur noch 13,8% der portugiesischen Exporte auf, ein Wert, der auch 1980 etwa erreicht wurde. Dagegen wurde mit 48,7% die EG zur Hauptabnehmerregion und erreichte bereits vor dem Beitritt (1983) mit 58,9% einen außerordentlich hohen Wert².

Die ehemaligen Kolonien nehmen nur noch 6% der Exporte auf und erreichten schon 1980 gerade noch 0,45% der portugiesischen Importe.

António Romão unterscheidet daher den Vorgang der EG-Integration in eine „*integração real*“ (ökonomisch) und eine „*integração formal*“ (politisch)³.

Positive Bilanz des ‚Jahres I‘

Der vielseitig befürchtete Beitrittschock blieb aus. Die portugiesische Wirtschaft hat sich gut geschlagen. Die Warenexporte sind wie schon 1985 mehr gestiegen als die Importe, so daß eine Importdeckungsquote von ca. 78% erreicht wird, nachdem 1981 der Tiefststand mit nur 44% verzeichnet werden mußte. Selbst in der Wachstumsperiode in der ersten Hälfte der 60er Jahre konnte kein so gutes Ergebnis erzielt werden⁴. Die Leistungsbilanz ist 1986 mit voraussichtlich 1,6 Mrd. Dollar erstmals seit 15 Jahren wieder deutlich im Plus. Somit konnte eine Situation erreicht werden, die der von 1970 entspricht: Durch die Einnahmen aus dem wachsenden Tourismus und den Rücküberweisungen der portugiesischen Arbeitsemigranten kann das chronische Handelsbilanzdefizit mehr als ausgeglichen werden. Doch bleibt ein gravierender Wermutstropfen: Die in der Zwischenzeit angehäuften Auslandsverschuldung von über 16 Mrd. Dollar belastet die kleine Ökonomie außerordentlich; pro Kopf der Bevölkerung liegt die Verschuldung der Portugiesen um mehr als das Doppelte höher als die der Brasilianer.

Noch weniger Grund zum Jubeln ist auch deswegen angebracht, weil die ökonomische Lageverbesserung zu einem guten Teil auf den Rückgang der Ölpreise und den Dollarverfall zurückzuführen ist: das rohstoffarme Portugal hatte im besonderen Maße unter den hohen Energie- und Rohstoffkosten zu leiden, Getreide und Viehfutter wurden von dem Nahrungsmittelimporteure Portugal fast ausschließlich aus den USA bezogen.

Immerhin hat Portugal zumindest eine Atempause, in der es jedoch um so dringlicher erscheint, die veralteten Industrien zu modernisieren und auf europäisches Niveau heranzuführen. Die Hoffnungen auf stark steigende Auslandsinvestitionen haben sich bislang nur teilweise erfüllt. Dagegen sind im Textil-, Bekleidungs- und Schuhsektor bereits deutliche Erfolge festzustellen. Der Export von Schuhen konnte 1986 um 50% gesteigert werden, für 1987 wird bei weiterem Wachstum ein Exportvolumen von 1,5 Mrd. DM erwartet; die Bedeutung der Summe wird erst klar, wenn man bedenkt, daß diese Zahl etwa 10% aller portugiesischen Exporte entspräche⁵. Für die Textilindustrie ist nach dem Wegfall der noch verbliebenen Restriktionen aus den Übergangsregelungen zum 31. 12. 1988 erneut ein Wachstumsschub vorherzusehen.

Die Mehrheit der Bevölkerung (84%) hat einer Umfrage zufolge bislang keine wesentlichen Auswirkungen des EG-Beitritts feststellen können. 14% der Befragten bringen die EG mit der Erhöhung der Lebenshaltungskosten, der „Invasion“ spanischer Waren und der zum 1. 1. 1986 eingeführten Mehrwertsteuer in Verbindung; 2% der Befragten haben die EG durch die anlaufenden Berufsbildungsmaßnahmen „verspürt“⁶. Gerade der Bereich der Berufsausbildung, der bislang in Portugal nur sehr rudimentär existiert, hat durch die Vorbeitritts- und Übergangsmaßnahmen einen hoffnungsvollen Aufschwung genommen, so daß man in Portugal bereits von dem „Boom, der aus der EG kommt“ spricht. In der Bevölkerung verspricht man sich vor allem positive wirtschaftliche Effekte,

zwei Drittel glaubt, daß es sich für Portugal positiv auswirke, Mitglied der EG zu sein.

Die Minderheitsregierung Cavaco Silva

Aus den Wahlen vom 6. 10. 1985 ging die rechtsliberale PSD unter ihrem neuen Parteiführer Cavaco Silva mit knapp 30% der Wählerstimmen erstmals als größte Partei Portugals und somit als Wahlsieger hervor. Eine Neuauflage der Rechtskoalition AD (*Aliança Democrática*), wie sie zwischen 1980 und 1983 bestand, war rein rechnerisch nicht möglich, da das Christdemokratische Zentrum lediglich 9,8% der Stimmen erreichte. Andererseits erlitt die PS die bislang größte Wahlschlappe: Die Sozialisten fielen von 36,1% auf 20,8%. Gleichzeitig mußte sich die Linksallianz unter der Führung der PCP mit 15,6% mit dem zweit-schlechtesten Ergebnis der seitherigen Parlamentswahlen bescheiden. Schließlich war die neugegründete Partei der Erneuerung der Demokratie (PRD), deren Parteiführer mittlerweile der Ex-Staatspräsident Ramalho Eanes geworden ist, trotz ihres Erfolges in Höhe von 18% der Wählerstimmen, nicht bereit, so kurz nach ihrer Gründung bereits Regierungsverantwortung zu übernehmen.

So konnte Cavaco Silva eine Minderheitsregierung, dank der Stimmenthaltung der PRD auf der Basis einer relativen Mehrheit, aus PSD und CDS etablieren. Derweil blickte ganz Portugal auf die Präsidentschaftswahlen Anfang 1986. Im semi-präsidentiellen System Portugals kommt dem Staatspräsidenten eine Schlüsselrolle zu, die durch die Folgen des Vielparteiensystems noch verstärkt wird. General Ramalho Eanes, dem eine dritte Regierungsperiode aus Verfassungsgründen versagt war, gelang es schon im Vorfeld, aussichtsreiche Kandidaten der Militärs auszumanövrieren, so daß ein wichtiges Ergebnis vorweggenommen war: Der neue Staatspräsident wird erstmals ein Zivilist sein. Soares hatte schon recht früh seine Kandidatur angekündigt, doch gerade die war für Eanes inakzeptabel, da die beiden sich schon jahrelang befeindeten. Als Kandidat für die Partei der PRD, deren Führer heute Eanes ist, fungierte schließlich der frühere zweite Mann der PS und Parteilinke Salgado Zenha, der erst relativ kurz vor der Wahl von der PS zur neuen Partei PRD überwechselte. Salgado Zenha erhielt 20,9% der Stimmen, Soares 25,3% und die ehemalige Premierministerin Pintasilgo nur 7,4%. Der gemeinsame Kandidat der Rechten, Freitas do Amaral, errang mit 46,4% zwar deutlich den 1. Rang, doch nicht die erforderliche absolute Mehrheit. Soares, dem noch ein halbes Jahr vor der Wahl keine Chance eingeräumt wurde, erlangte die Unterstützung der gesamten Linken, selbst die KP, die ihn 10 Jahre lang erbittert bekämpfte (und umgekehrt), rief nach der Theorie des kleineren Übels zur Wahl von Mário Soares auf, der im 2. Wahlgang doch noch mit 51,3% der Wählerstimmen obsiegte.

Der neue Staatspräsident gab aber zunächst der Minderheitenregierung Cavaco Silva eine Chance, zumal die zerstrittene Linke keine parlamentarische Alternative zu präsentieren vermochte. Dank der günstigen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen gelang es Cavaco Silva und seiner PSD Rückhalt in der Bevöl-

kerung zu finden. Das BSP stieg 1986 um ca. 4%, die Reallöhne um 4,7% und die Inflation, 1985 noch bei 20%, konnte auf 12% gedrückt werden; zudem wird der portugiesischen Industrie allgemein eine respektable Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit zugeschrieben⁷.

Darüberhinaus profitierte Portugal 1986 in erheblichem Umfang von den Beitrittsbeihilfen. Aus den Regional-, Sozial- und Landwirtschaftsfonds flossen 800 Mio. ECU, dazu 500 Mio. ECU von der Europäischen Investitionsbank⁸. Diese 2,8 Mrd. DM entsprechen fast 5% des portugiesischen Bruttosozialproduktes (der Anteil Portugals am BSP der Zwölfer-EG beträgt lediglich 0,85%; zum Vergleich: Spanien 6,3%, Bundesrepublik 25,9% in 1984)⁹.

Cavaco Silva, im bürgerlichen Beruf Professor der Wirtschaftswissenschaften, konnte indes nicht nur dank günstiger Rahmenbedingungen Erfolge verzeichnen, er hat auch wesentliche politisch-administrative Leitlinien gesetzt. Sein zahlenmäßig abgespecktes Kabinett besteht nicht mehr mehrheitlich aus Juristen der Lissaboner ‚classe política‘, sondern überwiegend aus Politikern mit ökonomischem Fachwissen aus dem dynamischen Norden des Landes. Cavaco Silva hat der Bürokratie den Kampf angesagt. Das überdimensionale Beamtenheer soll dezimiert und ältere Beamte frühpensioniert werden, so daß Aufstiegsmöglichkeiten für besser ausgebildete Nachwuchskräfte eröffnet werden¹⁰. Die langjährige Kapitalflucht konnte gestoppt werden, Auslandsinvestitionen steigen, private Banken werden wieder zugelassen.

Zerstrittene Opposition

Angesichts der entspannten Wirtschaftslage fand die Opposition wenig Ansatzpunkte, der Minderheitenregierung Cavaco Silva das Leben schwer zu machen, sie war vielmehr mit sich selbst beschäftigt. Die PS hatte nicht nur ihre größte Wahlniederlage zu verkraften, sie mußte sich nach dem Weggang von Soares auch personell neu formen. Drei Kandidaten erhoben Anspruch auf die Funktion des Parteiführers: Der Mann mit der meisten Parlaments- und Regierungserfahrung, Almeida Santos, der jedoch die Partei im Parlamentskampf erfolglos geführt hatte, der Ex-Außenminister Jaime Gama und der Präsident der Bank von Portugal, Vítor Constâncio. Dem Wirtschaftswissenschaftler Constâncio gelang es, die Mehrheit der Partei für sich zu gewinnen und die älteren, weiter rechts stehenden Politiker juristischer Prägung aus dem Felde zu schlagen. Indes gelang es João Soares, dem Sohn des Staatspräsidenten, der erst jüngst verstärkt politisch aktiv geworden war, starken Einfluß in der wichtigsten Parteigliederung, in Lissabon, zu erlangen¹¹.

Die PRD (Partido Renovador Democrático) hat mittlerweile ihren geistigen Vater Ramalho Eanes, der nach dem Ausscheiden aus dem Amt des Staatspräsidenten noch eine kurze Schamfrist verstreichen ließ, zum Parteiführer gemacht, tut sich aber weiterhin schwer, eine politische Identität zu gewinnen. Sie ist von den politischen Inhalten klar rechts von der PCP und ebenso klar links von PSD und CDS angesiedelt. Ob rechts oder links von der PS ist von Sachfrage zu Sach-

frage, von Parteigliederung zu Parteigliederung umstritten und ungeklärt, in keinem Falle aber klar auszumachen. Den Wählern der PRD ist dies ebenfalls unklar: Einer Umfrage zufolge konnten 60% eine Standortbestimmung vornehmen, 28% sehen die PRD links und 32% rechts von der PS¹². Bei der letzten Parlamentswahl konnte die PRD mit einer antizentralistischen, antibürokratischen, gegen die Lissaboner Machenschaften der ‚classe politica‘ gerichteten Grundhaltung und dem Versprechen, Politik anders, ehrlicher zu machen, mit 18% der Stimmen einen großen Erfolg erringen. Ob diese Aussagen auf die Dauer ausreichend sein werden, muß bezweifelt werden. Die von Eanes und seinen Parteigängern immer wieder beschworene Notwendigkeit eines nationalen Konsenses in wichtigen Fragen scheint schon eher geeignet, der Partei Profil und dauerhaften Stellenwert zu verschaffen.

Am linken Rand des Parteispektrums zeigen sich beim kleineren Partner der Linksunion APU (Aliança Povo Unido, Allianz des Vereinigten Volkes), der MDP (Movimento Democrático Português) immer wieder Bestrebungen, sich vom größeren Partner zu lösen. Die PCP, von den anderen Parteien völlig ausgegrenzt, mußte auf nationaler Ebene ständig Wählerverluste hinnehmen. Offensichtlich hoffte man in den Reihen der Kommunisten darauf, daß eine mögliche Koalition aus PS und PRD den parlamentarischen Zuspruch der APU bedarf und so wenigstens in Einzelfragen die Positionen der PCP Berücksichtigung fänden.

Die rechte Flügelpartei CDS (Centro Democrático Social), seit Jahren auf dem absteigenden Ast, übt sich in Unterstützung der PSD-Minderheitenregierung, doch hätte eine Neuauflage der Rechtskoalition keine parlamentarische Mehrheit ergeben. Die CDS ist in der Wählergunst ohnehin weiter abgesackt, seit Adriano Moreira die Partei führt, denn Moreira war Minister unter Diktator Salazar.

Parlamentarische Dauerkrise

Das Problem jeglicher Regierungsbildung auf der Basis einer parlamentarischen Mehrheit in Portugal war, daß dazu mindestens drei Parteien nötig gewesen wären, es sei denn PS und PSD hätten sich geeinigt. Doch der Bruch gerade dieser (Not)Koalition am Tage nach der Unterzeichnung des EG-Beitrittsvertrages hatte die Neuwahlen von Oktober 1985 notwendig gemacht¹³. Zudem vertreten diese beiden Parteien in vielen grundsätzlichen Fragen völlig konträre Auffassungen. Eine Drei-Parteienkoalition aber würde stets bedeuten, daß eine Partei aus dem anderen politischen Lager hinzugenommen werden müßte. Zur Mehrheit bräuchte die Rechte (PSD und CDS) eine Partei der demokratischen Linken, die ihrerseits wohl kaum bereit sein kann, mit einem ehemaligen Minister des Diktators Salazar in einer Regierung zu sitzen. PS und PRD benötigen die Unterstützung der PCP, die aber bekämpfte mehr als zehn Jahre lang die PS als ihren Hauptfeind, nachdem die Sozialisten unter Soares, den wesentlichsten Anteil am Zurückdrängen des kommunistischen Einflusses während der Revolution bewerkstelligten und schließlich Eanes mit militärischen Mitteln am 25. No-

vember 1975 die Kommunisten vollends aus dem Sattel hob. Eine stabile, dauerhafte Regierungskoalition war also nur schwer vorstellbar. Leichter war es, den allgemeinen Unmut der Opposition über die Regierung in ein Mißtrauensvotum zu kanalisieren, das Anfang April 1987 mit den Stimmen der PSD, PRD und APU verabschiedet wurde.

Den scheidenden Regierungschef der 10. Regierung seit 1976 schien dies alles dennoch nicht sonderlich aus der Ruhe zu bringen. Cavaco Silva reiste wie vorgesehen in die Volksrepublik China und stellte sich auf den Standpunkt: „Die Krise in Lissabon kann warten“¹⁴. Der selbstbewußte Premier konnte auf beachtliche Erfolge seiner seitherigen Regierung verweisen und war fest gewillt, das Unmögliche möglich zu machen: mit der liberalen PSD eine Mehrheit im Parlament zu bekommen und somit in Portugal eine stabile Regierung bilden zu können.

Anmerkungen

1. Allemann, Fritz René, 8 mal Portugal, 1983, Prolog „Portugal ist nicht Spanien“, S. 9.
2. Instituto Nacional de Estatísticas-Estatísticas do Comércio Externo, OECD-Economic Surveys-Portugal, Eurostat.
3. Vgl. Romão, António, Portugal face à CEE, 1983, S. 18.
4. Vgl. OECD-Economic Surveys und Romão, a.a.O. S. 249.
5. Vgl. O Jornal Exportação, 31. 12. 1986 u. O Jornal 19. 12. 1986.
6. Vgl. Pluritestete Umfrage, abgedruckt in: O Jornal-Especial, 16. 1. 1987.
7. O Jornal-Exportação, 9. 1. 1987.
8. Vgl. Herzog, Werner, Eine Minderheitsregierung setzt auf Stabilität, in: STZ, 8. 7. 1986.
9. Vgl. Müller, Anton P., Portugal und Spanien in der Europäischen Gemeinschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu „Das Parlament“, B 8/85, S. 7.
10. Vgl. Haubrich, Walter, Portugal braucht jetzt Investitionen, in: FAZ, 17. 2. 1986.
11. O Jornal, 19. 9. 1986.
12. Pluritestete Umfrage, Abgedruckt in: O Jornal, 31. 12. 1986.
14. O Jornal, 16. 4. 1987.
13. Vgl. Peter Bielek, Portugal, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1985, S. 395 ff.
14. O Jornal, 16. 4. 1987.

Weiterführende Literatur

- Allemann, Fritz René: 8 mal Portugal. 3. Aufl., München 1983.
- Bielek, Peter: Portugal: Rückkehr nach Europa – Agrar- und Wirtschaftspolitik vor dem Hintergrund politischer und ökonomischer Wandlungen. 1986.
- Bruneau, Thomas, C.: Politics and Nationhood. Post-Revolutionary Portugal. New York 1984.
- Bruneau, Thomas C. u. Alex McLeod: Politics in Contemporary Portugal, Parties and the Consolidation of Democracy. Boulder/Colorado 1986.
- Deubner, Christian, Guy Clause u. Michael Noelke (Hrsg.): Economic Relations between Spain and Portugal in a Twelve-Nation European Community. Brüssel 1984.
- Maaß, Gero: Ein Schwellenland in der Schuldenkrise. Wirtschafts- und Entwicklungspolitik im Zeichen von Auslandsverschuldung und IWF-Interventionen 1974–1984. Hamburg 1986.
- Mahlau, Mario: Agrarpolitik und Agrarsektor in Portugal. Kiel 1985.
- Romão António: Portugal face à CEE. Lissabon 1983.
- Williams, Allan (Hrsg.): Southern Europe Transformed – Political and economic change in Greece, Italy, Portugal and Spain. London 1984.