Portugal

MICHAEL DAUDERSTÄDT

Seit der „Nelkenrevolution" vom 25. April 1974 betrug die durchschnittliche Lebensdauer einer portugiesischen Regierung unter zwei Jahre. Keine Partei allein errang in dieser Zeit eine absolute Mehrheit. So überraschte es nicht, als im Frühjahr 1987 nach 1½ Jahren Amtszeit die PSD-Minderheitsregierung der rechten Mitte unter Ministerpräsident Cavaco Silva über ein Mißtrauensvotum der PRD (Partido Renovador Democrático; „Eanes-Partei") stürzte[1]. Präsident Mario Soares entschied sich für Neuwahlen, die am 19. 7. 1987 stattfanden. Sie bescherten Portugal zum ersten Mal seit 1974 eine stabile Mehrheit einer Partei im Parlament: die PSD (Partido Social Democrata) siegte mit über 50% der abgegebenen Stimmen (gegenüber knapp 30% 1985) und erhielt damit fast 60% der Sitze. Die großen Verlierer waren in erster Linie die PRD, die die Neuwahlen provoziert und die bei den Wahlen von 1985 auf Anhieb 18% der Stimmen gewonnen hatte und jetzt auf knapp 5% der Stimmen absank; in zweiter Linie das konservative CDS (Centro Democrático e Social), dessen Stimmanteil sich auf etwas über 4% halbierte; schließlich die CDU (Coligação Democrática Unitária), eine von den Kommunisten geführte Koalition, die sich vor dem Ausscheiden eines kleinen Koalitionspartners früher APU (Aliança Povo Unido) genannt hatte und die ca. 3% verlor und somit noch 12% der Stimmen erhielt. Die PS (Partido Socialista) erholte sich nur leicht unter Führung von Vitor Constâncio von ihrer schweren Niederlage und gewann über 22%, also etwa 2% mehr als 1985, womit sie die deutlich stärkste Partei der Opposition wurde. Von den 850 000 im Jahr 1985 an die PRD verlorenen und inzwischen an die PSD weitergewanderten Wähler konnte sie nur 60 000 wiedergewinnen[2]. Die Wahlbeteiligung sank auf einen Tiefstand mit über 29% Stimmenthaltung, was auf eine zunehmende Enttäuschung der portugiesischen Wähler mit ihrer jungen Demokratie schließen läßt.

Gleichzeitig wählten die Portugiesen zum ersten Mal direkt ihre Abgeordneten für das Europäische Parlament. Die Stimmverteilung unterschied sich in einem Punkt sehr deutlich von den Wahlen für das nationale Parlament: dem Spitzenkandidaten des CDS, Lucas Pires, gelang es, für seine Partei über 15% der Stimmen (also 11% mehr als national) zu holen, und zwar voll zu Lasten der PSD, die hier nur 37% erzielte. Die parteilose Spitzenkandidatin der PS, die bekannte linkskatholische Politikerin und frühere Premierministerin Maria Lurdes Pintasilgo, konnte der PS-Liste nicht wesentlich mehr Stimmen als national verschaffen. Das Gesamtergebnis der Europawahlen in Mandaten sah dann so aus: PSD

10; PS 6; CDS 4; CDU 3; PRD 1. Europapolitisch bedeutete das Ergebnis eine klare Bestätigung der beitrittsfreundlichen Parteien.

Bei den Oppositionsparteien rief die Niederlage intern Spannungen hervor. Die größten Verluste brachten auch die stärksten Veränderungen: Ex-Präsident Eanes, der über die PRD seine neue parteipolitische Laufbahn organisieren wollte, trat kurz nach den Wahlen von seinen Parteiämtern zurück und dürfte seine Karriere schon beendet haben. Im CDS übernahm nach längeren Wehen Anfang 1988 der 1986 knapp gescheiterte Präsidentschaftskandidat Diogo Freitas de Amaral wieder die Führung. Bei den Kommunisten hält sich der alte Generalsekretär Alvaro Cunhal ebenso hartnäckig wie die Gerüchte, daß Glasnost und Perestroika auch die bisher als dogmatisch moskautreu einzustufende Partei ändern müßten, deren Stimmenanteil seit 1983 zurückgeht. PS-Generalsekretär Vitor Constâncio brauchte sich zwar nicht als Verlierer zu fühlen, aber seine Position in der PS blieb auch nicht unumstritten. Nachdem er sich mit seinem Konkurrenten um die Nachfolge von Mario Soares, dem ehemaligen Außenminister Jaime Gama, geeinigt hatte, tauchte schon wieder eine neue innerparteiliche Opposition auf, u. a. mit dem Sohn des Präsidenten, João Soares. Beim PS-Kongreß Mitte Februar 1988 wurde allerdings die Führung Constâncios klar bestätigt.

Die Regierungsbildung vollzog sich auf der Grundlage des klaren Wahlergebnisses rasch und reibungslos. Die Rechte jubilierte und betrachtete die Wahlen als eine Wende der jüngeren portugiesischen Geschichte, vergleichbar mit dem Sturz der Diktatur vom 25. April 1974. In der Tat schien nun nur noch wenig der Verwirklichung der an den neueren rechtsliberalen Ideen orientierten PSD-Programmatik im Weg zu stehen, die ein Portugal mit mehr Marktwirtschaft und weniger (sozialistischem) Staat vorsah. Ein erster Schritt war schon 1986 mit der (kontrollierten) Freigabe der seit Jahrzehnten eingefrorenen Mieten erfolgt. Nun faßte die Regierung die partielle Reprivatisierung der öffentlichen Unternehmen, die Liberalisierung des Arbeitsmarktes mit einer deutlichen Lockerung des Kündigungsschutzes, eine Steuerreform und eine Verfassungsrevision ins Auge. Mit dem Präsidenten Mario Soares erfreute sich die Regierung eines guten Verhältnisses trotz dessen sozialistischer Vergangenheit. Die Belastungen hielten sich schon deswegen in Grenzen, weil die Macht des Präsidenten bei klaren parlamentarischen Mehrheiten sehr beschränkt ist.

Instabile Gesellschaft

Die politischen Bedingungen für einen wirtschaftlichen Aufschwung und gesellschaftlichen Wandel schienen also gegeben. Ein auf die Vorherrschaft der rechten Mitte und einige populistische Ergänzungen der marktwirtschaftlichen Orthodoxie gegründeter Konsens sollte den Weg zu mehr Wachstum öffnen. Zunächst schien auch alles dafür zu sprechen.

Die außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen blieben 1987 ausgesprochen positiv: der Dollarverfall, die niedrigen Öl- und Rohstoffpreise, die immer noch gute Weltkonjunktur und die Zuflüsse aus der EG verhalfen Portugal zum zwei-

ten Jahr mit Zahlungsbilanzüberschuß. Die ausländischen Direktinvestitionen nahmen stark zu. Intern erlebte die Börse einen Boom, während der Kapitalmarkt mit scheinbarer Leichtigkeit immer neue Aktienausgaben von Unternehmen, die oft zum ersten Mal an den Kapitalmarkt gingen, aufnahm. Die Gewerkschaften hielten sich zurück; sogar die kommunistisch beeinflußte CGTP entschloß sich Anfang 1988 endlich, in der „konzertierten Aktion" Portugals mitzuwirken. Das Hauptziel der Regierung, die 1985 noch rasante Inflation (fast 20%) auf unter 10% zu drücken, war praktisch erreicht: Für 1987 wird die Inflation auf ca. 9% geschätzt und 1988 soll sie 7% nicht überschreiten.

Aber bald färbte sich das Bild grauer: Der Aufschwung im Inneren, nicht zuletzt dank expansiver Wirtschaftspolitik der Regierung, erhöhte die Importe, so daß für 1988 schon wieder ein Defizit droht. Nach dem Wallstreet-Crash brach im Herbst 1987 auch die portugiesische Börse ein. Die Spekulation hatte sich weit von der realen Ertragsfähigkeit der Unternehmen entfernt und der Traum vom „Volkskapitalismus" zerplatzte mit schmerzlichen Verlusten für die Investoren. Der konservative Arbeitgeberverband CIP begann, die Regierung zu kritisieren. Die Lohnrunde Anfang 1988, zusammen mit der schärfer werdenden Diskussion um die Arbeitsgesetzgebung, führte zu Streiks und einer zunehmenden Verschlechterung des Klimas bei den Gewerkschaften, die bis zu einem – zumindest vorläufigen – Auszug der sozialdemokratischen UGT aus der „konzertierten Aktion" und dem ersten von beiden Gewerkschaftsbünden getragenen Generalstreik am 28. 3. 88 ging. Selbst kirchliche Kreise äußerten Bedenken gegenüber einer überwiegend gewinnorientierten Liberalisierung des Kündigungsschutzes. Nur die Kooperative der Agrarreform (1975/76 durch Besetzung und Enteignung des Großgrundbesitzes entstanden) konnten gegen die seit Jahren fortschreitende Politik, ihre Existenz juristisch und wirtschaftlich zu untergraben, keinen nennenswerten Widerstand mehr organisieren. Falls das jetzt vorliegende „Agrarpaket" der Regierung verwirklicht wird, werden nur die wenigsten dieser Kooperativen überleben.

Statt des in den Wahlen realisierten Konsenses der rechten Mitte eröffnet sich der Regierung nun die Perspektive eines Zweifrontenkrieges. Sie hat zwar keine machtvolle Opposition im Parlament und auch keine der früher so häufigen Kurswechsel innerhalb der PSD zu fürchten, aber eine potentiell verhängnisvolle Klemme deutet sich an.

Auf der Seite des konservativen, auf niedrigste Löhne angewiesenen Unternehmerflügels wächst das Unbehagen: Die bescheidenen Elemente populistischer Sozialpolitik (solide reale Erhöhungen der Sozialleistungen und Mindestlöhne) sind ihnen schon zuviel. Im Norden wird der Arbeitsmarkt enger; aus der EG von außen und der Modernisierung von innen resultiert ein wachsender Wettbewerbsdruck. Beim Arbeitsrecht und den Privatisierungen ist den Konservativen die Regierung noch viel zu wenig radikal. Diese Gruppe hat mit dem neuen und alten Führer des CDS, Freitas de Amaral, einen personellen Kristallisationspunkt gefunden, der Cavaco Silvas Spielraum nach rechts zunehmend einengt.

Nach links braucht die Regierung die Zustimmung der Sozialisten bei der Verfassungsänderung, die eine Zweidrittelmehrheit im Parlament erfordert und ohne die z. B. die Reprivatisierung der öffentlichen Unternehmen kaum möglich ist. Da die Kommunisten eine Revision der Verfassung ganz ablehnen, ist sie auf einen Konsens mit der PS angewiesen, die zwar dazu neigt, einige der unrealistischen sozialistischen Vorgaben der Verfassung zu ändern (die Artikel 1 und 2 sehen immer noch den Übergang zur klassenlosen Gesellschaft bzw. zum Sozialismus vor). Aber ein Kompromiß zwischen PSD und PS ist in der gegenwärtigen politischen Konstellation nicht einfach, wenn die Rechte keine Konzessionen duldet und die Linke den wachsenden Druck und die Unzufriedenheit ihrer Wähler nutzen will und muß. Die Arbeitnehmer und kleinen Selbständigen im Handel, in der Landwirtschaft, Industrie und Verwaltung, also die Mehrheit der Wähler sehen, daß auf ihrem Rücken die Reichen immer reicher werden[3]. So dürfte etwa die stark überdurchschnittliche Gehaltserhöhung, die die Regierung für die Verwaltungsspitzen ankündigte, den Unmut der Gewerkschaften beim Tarifkonflikt Anfang 1988 deutlich verschärft haben.

Diesen Zweifrontenkrieg und den ihm zugrundeliegenden Verteilungskonflikt kann die Regierung politisch nur bei kräftigem wirtschaftlichem Wachstum durchstehen – eine Bedingung, die in Portugal immer nur in Abhängigkeit vom außenwirtschaftlichen Erfolg erfüllt werden kann, der in zunehmendem Maße davon bestimmt wird, wie Portugal die Herausforderungen des EG-Beitritts meistert.

Kräftige Finanzspritzen der EG

Dabei kann Portugal mit großzügigen Hilfen der Gemeinschaft rechnen. Schon vor dem 1. 1. 1986 erhielt es eine Vorbeitrittshilfe in Höhe von 875 Mio. ECU. Als eines der ärmsten Mitgliedsländer hat Portugal einen bevorzugten Zugang zu den Strukturfonds der Gemeinschaft und zu zwei Sonderprogrammen für die portugiesische Industrie und Landwirtschaft. Die Vorgänge um die Nutzung dieser Mittel kennzeichneten das zweite Jahr der Mitgliedschaft Portugals in der EG. Fast täglich fanden sich in der Presse Berichte über neue Projekte, über Mißstände bei der Abwicklung[4] und Anzeigen für die Vielzahl von Ausbildungskursen mit Teilfinanzierung aus dem Sozialfonds. Im ersten Jahr seiner EG-Mitgliedschaft (1986) hatte Portugal nur mit etwas Mühe einen positiven Finanzsaldo mit der Gemeinschaft erzielen können – dank der Leistungen[5] aus den beiden Strukturfonds, dem Regionalfonds und dem Sozialfonds, die mit ihren zusammen 264 Mio. ECU den sonst negativen Saldo von 93 Mio. ECU mehr als ausglichen. Im zweiten Jahr stiegen die Zuflüsse aus den beiden Strukturfonds nach vorläufigen Angaben auf über 473 Mio. ECU an. Sie wurden ergänzt durch Leistungen aus dem Orientierungsteil (erstmals 1987) und dem Garantieteil (mehr als das Fünffache des Wertes von 1986) des Agrarfonds und Krediten der Europäischen Investitionsbank (EIB), die sich gegenüber 1986 auf ca. 380 Mio. ECU verdoppelten. Ohne die EIB-Kredite kann man für 1987 mit einem positiven Fi-

nanzsaldo Portugals mit der Gemeinschaft in Höhe von ca. 320 Mio. ECU rechnen, was etwa 60% des portugiesischen Zahlungsbilanzüberschusses ausmacht[6].

Hinter diesen für Portugal im Prinzip erfreulichen Zahlen verbirgt sich jedoch eine Fülle von Problemen:

Praktisch jede durch die EG-Strukturfonds finanzierte Maßnahme erfordert zusätzliche Leistungen der portugiesischen Seite in Höhe von bis zu 50% des Projektvolumens. Oft belastet das den ohnehin defizitären Staatshaushalt noch mehr. Gelegentlich konnte das Problem umgangen werden, in dem andere Geber oder die EIB und der Regionalfonds gemeinsam Projekte finanzieren.

Die portugiesische Verwaltung hat nicht nur Schwierigkeiten mit der Finanzierung, sondern auch mit der Verwaltung der Fondsmittel. Insbesondere beim Sozialfonds, der Hunderte von Ausbildungsprojekten mitfinanziert, kam es zu Mißständen, die teilweise kriminelle Formen annahmen[7]. Projektträger unterschlugen Gelder oder bereicherten sich durch falsche Abrechnungen. Immer neue Skandale beschäftigten die Öffentlichkeit das ganze Jahr 1987 hindurch und dies setzte sich auch 1988 fort[8].

Das Sonderprogramm für die portugiesische Industrie (PEDIP) hatte große Startschwierigkeiten. Zuerst hatte die EG gezögert, das im Beitrittsabkommen nur unklar vereinbarte Programm zu bewilligen. Während die portugiesische Landwirtschaft ein Sonderprogramm (PEDAP) in Höhe von 700 Mio. ECU (über 10 Jahre) außerhalb der anderen Fonds erhält, sollte das PEDIP ein Gemisch von Tranchen vorhandener Gemeinschaftsinstrumente (Regional- und Sozialfonds, EIB und Neues Gemeinschaftsinstrument) darstellen. Dafür war ein Beitrag von 2 Mrd. ECU bis 1992 vorgesehen, von dem aber umstritten war, inwieweit es sich tatsächlich um zusätzliche Mittel handelte. Im Februar 1988 beschloß der Brüsseler Sondergipfel im Rahmen der Aufstockung der Strukturfonds ein Programm von Zuschüssen in Höhe von 500 Mio. ECU über 5 Jahre, das den portugiesischen Ansprüchen weitgehend gerecht wurde.

Weiter muß man sich bei der EG-Hilfe fragen, wem sie nutzt und ob sie Portugal auf die Herausforderungen des gemeinsamen Binnenmarktes wirklich vorbereitet. Die Mißbräuche beim Sozialfonds sind Ausrutscher, wenn auch bezeichnende. Aber beim Regionalfonds stehen massive Infrastrukturinvestitionen im Vordergrund, deren regionalpolitische Effekte zweifelhaft sind, wenn man z. B. die süditalienischen Erfahrungen bedenkt[9]. Obendrein beschweren sich einige benachteiligte Regionen innerhalb Portugals, daß gerade sie, die die eigentlichen Zielgruppen des Programms darstellen, nicht bedacht wurden. Beim Agrarfonds schließlich verhindern es die konservativen Gegner der Agrarreform, daß die ganz überwiegende Mehrzahl der Kooperativen im Alentejo Zugang zu den EG-Töpfen erhält, indem sie ihnen die Legalisierung vorenthalten.

Die EG-Mittel haben dazu beigetragen, die Prioritäten vor allem der öffentlichen Ausgaben in Portugal zugunsten von Landwirtschaft, Infrastruktur und Bildung zu korrigieren. Gerade die Qualifikation der Arbeitskräfte durch Weiterbildung ist eine zentrale Voraussetzung für wachsenden Wohlstand im ärm-

sten Mitgliedsland und der Nachholbedarf ist hier nach Jahrzehnten einer eher bildungsfeindlichen Diktatur immer noch hoch. Aber die EG-Strukturfonds ersetzen keine gute portugiesische Politik, und in manchen Fällen erleichtern sie es, eine schlechte fortzusetzen (z. B. Verkehrs- und Energiepreispolitik)[10].

Integrationsprozeß mit Risiken

Was immer die Wirkungen der Strukturfonds sein mögen, der Integrationsprozeß ist schon jetzt dabei, die portugiesische Wirtschaft und Gesellschaft zu verändern. Dabei dürfte der Zollabbau eines der geringeren Probleme darstellen. Die 1987/88 zu beobachtende Flut importierter Waren resultierte mehr aus der starken Nachfrage in Portugal als aus sinkenden Preisen. Die im Zuge des Beitritts vereinfachten Importprozeduren trugen ebenso dazu bei wie die zunehmende internationale Durchdringung und Modernisierung des portugiesischen Handels (neue, riesige Einkaufszentren entstehen in rascher Folge).

Konsum- und Lebensgewohnheiten europäisieren sich auch außerhalb der Ober- und Mittelschicht weiter, was ohne entsprechenden Einkommensanstieg früher oder später zu schmerzhaften Anpassungsprozessen führen muß. Ein solcher Einkommensanstieg kann aber nur durch höhere Produktivität verdient werden, die ihrerseits aus besserer Qualifikation der Arbeitskräfte, effizienterem Management und Investitionen in den Produktionsapparat kommen muß. Die Politik muß die Wirtschaft anleiten, ihre Zukunft darin und nicht – wie oft bisher – in staatlicher Protektion, Subventionen und niedrigen Lohnkosten zu suchen, die nur in einer halbagrarischen Gesellschaft möglich waren, die ihre Arbeiter teilweise aus dem Lande ernährte. Mit dieser unbequemen Aufgabe tut sich eine dem Wohl der Unternehmer verpflichtete konservative Regierung naturgemäß nicht leicht.

Aber der Weg nach Europa läßt hier keine andere Wahl zu. Außenwirtschaftliche Protektion findet zwar noch statt. So wurde mit der Liberalisierung der Autoimporte gleich ein neues Zusatz- und Luxussteuersystem eingeführt, das das alte praktisch gleichwertig ersetzt. Aber schrittweise setzen sich EG-Normen und Anforderungen an das staatliche Verwaltungshandeln durch, beginnend bei der Nutzung der EG-Fonds, beim Außenhandel, beim Steuersystem bis zukünftig zu den Subventionen. In dem Maße, wie sich so traditionelle Nischen schließen, bleibt nur noch die Alternative zwischen einer Zukunft als krisengeschüttelter Niedriglohnstandort, den die Besten Richtung EG verlassen, oder Modernisierung.

Anmerkungen

1 Vgl. Bielek, Peter: Portugal, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1986/87, S. 388 f.
2 Vgl. Expresso v. 25. 7. 87, S. 36R ff.
3 Vgl. den Artikel über Portugal in der Time v. 8. 2. 1988 mit dem bezeichnenden Untertitel „In a poor country, the rich are flaunting it once again".
4 Vgl. z. B. O Jornal v. 26. 2. 88, S. 14-PME.
5 Mit Leistungen sind hier die Auszahlungen gemeint; die Zusagen liegen noch höher.

6 Zahlen für 1986 vgl. Banco de Portugal: Relatório do Conselho de Administração. Gerência de 1986. Lisboa 1987, S. 129; für 1987 Semanário Económico v. 20. 11. 1987.

7 1986 und 1987 zusammen wurden Berufsbildungsmaßnahmen in Höhe von 158 Mrd. Esc. (87 Mrd. aus dem Europäischen Sozialfonds, 71 Mrd. von portugiesischer Seite) finanziert; bei 35 Mrd., also ca. einem Fünftel des Gesamtbetrags, kam es zu „Unregelmäßigkeiten", die die EG veranlaßten, das Vergabeverfahren zu ändern (ZDF/RTP „Nachbarn in Europa" 13. 2. 88).

8 Vgl. Expresso v. 27. 2. 88, S. 1.

9 Vgl. Hemmer, Hans Rimbert u. Gerd Aberle (Hrsg.): Entwicklungsperspektiven Süditaliens. Hamburg 1985, dort insbesondere den Beitrag von Roberto Cagliozzi: Die Rolle der Infrastruktur in der Entwicklung des Mezzogiorno, S. 187–213.

10 Vgl. Dauderstädt, Michael: The EC's Pre-Accession Aid to Portugal. A First Appraisal, in: Estudos de Economia Vol. VII, 4 (1987).

Weiterführende Literatur

Bruneau, Thomas C. u. Alex McLeod: Politics in Contemporary Portugal. Parties and the Consolidation of Democracy. Boulder 1986.

CISEP (verschiedene Autoren): A economia portuguesa face à CEE. Balanço de un ano de integração. Lisboa 1988.

Colin, Roland: Portugal: le poids du passé et l'ouverture sur l'Europe, in: Observations et diagnostics économiques. Revue de l'OFCE Nr. 18, 1987.

Dauderstädt, Michael: Internationale Konkurrenz und Wohlfahrtsstaat. Überlegungen am Beispiel Portugal, in: Konjunkturpolitik, Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung 6 (1986).

Ders.: Schwacher Staat und schwacher Markt: Portugals Wirtschaftspolitik zwischen Abhängigkeit und Modernisierung, in: Politische Vierteljahresschrift 3 (1988).

Decker, Gudrun und Alexander: Portugal. München 1987.

Maaß, Gero: Portugal. Ein Schwellenland in der Schuldenkrise. Wirtschafts- und Entwicklungspolitik im Zeichen von Auslandsverschuldung und IWF-Interventionen 1974–1984. Hamburg 1986.

Maxwell, Kenneth (Hrsg.): Portugal in the 1980's. The Dilemmas of Democratic Consolidation. New York/Westport/London 1986.

Pearson, Scott R., u. a.: Portuguese Agriculture in Transition. Ithaca und London 1987.

Silva, Manuela (Hrsg.): Portugal contemporâneo. problemas e perspectivas, Oeiras (INA) 1986.