

## Portugal

MICHAEL DAUDERSTÄDT

Auf Plakatwänden kann sich jeder Portugiese vom Staatssekretariat für Europäische Integration versichern lassen: „Der einheitliche Binnenmarkt – wir werden die Herausforderung meistern.“ In der Tat darf die Regierung Zuversicht zeigen. Sie hat es weitgehend geschafft, die Anfangsschwierigkeiten bei der Aufnahme der Zuflüsse aus den EG-Fonds und -Programmen zu überwinden. Die Wirtschaft wächst, wie man es von einem Land erwartet, das in der Gemeinschaft aufholen will und muß. Die politische Situation ist stabil.

### *Der Geldsegen der EG*

Nach portugiesischen Quellen<sup>1</sup> empfing Portugal 1988 netto (d. h. nach Abzug seines Haushaltsbeitrags) insgesamt ca. 83 Mrd. Escudos (über 1 Mrd. DM) von der EG, wie in der folgenden Aufstellung genauer deutlich wird.

Finanzströme	(in Mrd. Escudos)
Regionalfonds (EFRE)	56
Sozialfonds (ESF)	34
Agrarfonds (EAGFL) Abt. Ausrichtung,	15
Agrarfonds Abt. Garantie	27
PEDIP und PEDAP <sup>2</sup> etc.	20
Summe	152
Portugals Beitrag zum EG-Haushalt	69
Netto (Portugals Saldo mit der EG)	83
dazu: Kredite der Europäischen Investitionsbank (EIB)	95

Die starke Zunahme von EG-Mitteln kann sich die Regierung als einen Haupterfolg anrechnen. Zwar gibt es immer noch Meldungen über Mißbräuche beim Sozialfonds<sup>3</sup> oder schleppenden Abfluß, vor allem beim Agrarfonds. Aber die wichtigsten administrativen und finanziellen Engpässe (letztere entstehen durch die Notwendigkeit der nationalen Mitfinanzierung) scheinen überwunden.

Die von der EG empfangenen Mittel machten 1988 6% der gesamten Staatseinnahmen aus. Die Kehrseite der Medaille liegt im wachsenden Finanzierungsbedarf des Staates, der sich stärker verschulden muß, um den portugiesischen Beitrag zu den Fonds- und EIB-Projekten aufzubringen. Auch volkswirtschaftlich ge-

sehen sind diese Zahlen beachtlich: Die EG-Zuflüsse erreichen netto ca. 1,5% des Bruttosozialprodukts bzw. 5,5% der Ersparnis. Sie tragen somit spürbar zur Finanzierung der Investitionen und damit des Wachstums bei. Im Vergleich zur defizitären Handelsbilanz liegt der Anteil sogar noch höher, nämlich bei einem Fünftel des Importüberschusses.

Schwerer sind die Wirkungen der EG-geförderten Maßnahmen auf sektoraler und Projektebene einzuschätzen. Es kommt vor, daß die EG-Hilfe die Prioritäten der nationalen Entwicklung auf den Kopf stellt – z. B., wenn die Befürworter eines eigenen portugiesischen Kernkraftwerks argumentieren, daß man es bauen müsse, um an EG-Gelder heranzukommen. Die Integration vieler junger Portugiesen in Ausbildungsprogramme des ESF schönt zwar die Arbeitslosenstatistik, aber es bleibt fraglich, inwieweit sie wirklich die Qualifikation der Arbeitskraft strukturell verbessert. Gleichzeitig leidet das offizielle nationale Ausbildungssystem an chronischem Geldmangel.

#### *Abwesend: Die portugiesische Europapolitik*

Nicht Portugal ist in die EG eingetreten, sondern die EG in Portugal, kann man in Abwandlung eines auf Spanien gemünzten Zitats sagen. Dies gilt nicht nur für das Gewicht der realen Anpassungsprozesse, die auf EG-Seite gering, für Portugal aber bedeutend sind. Es gilt genauso oder mehr für die Politik, die zu gestalten versucht. Portugal ist hier ganz überwiegend damit beschäftigt, die Auswirkungen der Integration im eigenen Land zu bewältigen, und sehr viel weniger damit, die zukünftige Gestalt und Politik der Gemeinschaft mitzubestimmen. Nachdem das Beitrittsabkommen und die partiell umstrittenen Sonderprogramme unter Dach und Fach waren, waren die wichtigsten portugiesischen Anliegen geregelt. In der währungspolitischen Kooperation ist Portugal wegen seiner relativ starken Inflation noch nicht in der Lage, an dem Wechselkursmechanismus des EWS teilzunehmen. Es ist jedoch durch den Gouverneur der Zentralbank im Delors-Ausschuß vertreten und seit Herbst 1988 Mitglied im EWS, d. h. praktisch im Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit (EMCF). Für Herbst 1989 ist die Aufnahme des Escudo in den Währungskorb des ECU geplant.

Ein portugiesisches Interesse an der EG macht sich am ehesten noch im außenpolitischen Feld bemerkbar. So hatte die Regierung bei der Neubildung der Kommission ein Interesse am Portefeuille der Entwicklungszusammenarbeit (Lomé, AKP) signalisiert, das dann an Spanien fiel. Sie tröstete sich jedoch rasch mit dem ebenfalls als wichtig angesehenen Amt der Klein- und Mittelindustrieförderung. Der Außenminister unterstreicht gern die wichtige Rolle, in der er Portugal beim Dialog Europas mit Lateinamerika sieht. Im Europäischen Parlament setzten die Portugiesen eine Resolution durch, die Indonesien wegen der Besetzung des ehemals portugiesischen Ost-Timor kritisierte.

Allgemein darf man die Portugiesen als ausgesprochen europafreundlich bezeichnen. Auch die Skeptiker stellen den Beitritt selbst nicht mehr in Frage. Trotzdem fürchten einige Beobachter die Zeit nach 1992, wenn die Übergangs-

frist mit ihren Sonderprogrammen ausläuft und Portugal ungeschützt dem scharfen Wind nicht nur der Vollmitgliedschaft, sondern auch des einheitlichen Binnenmarktes ausgesetzt ist. Miguel Cadilhe, der pro-europäische Finanzminister, warnte bei einer Konferenz Anfang 1989, daß die EG Portugal später die Rechnung für die großzügigen Hilfen präsentieren werde: In einem offenen, integrierten Europa werde sich das Kapital der entwickelten Mitgliedstaaten in Portugal kaufen, was es gebrauchen könne: die interessantesten Immobilien, die besten Unternehmen etc.<sup>4</sup>

#### *Wachsende Wirtschaft mit kleinen Schönheitsfehlern*

Die wirtschaftliche Entwicklung verlief 1988 weitgehend zufriedenstellend für das Land und die Regierung Cavaco Silva. Das Wachstum des Bruttosozialprodukts betrug ca. 4%. Die Arbeitslosigkeit lag bei 6%. Mit beiden Werten liegt Portugal damit besser als die Bundesrepublik und der EG-Durchschnitt. Die Zahlungsbilanz, das traditionelle Sorgenkind des immer noch stark verschuldeten Landes, war praktisch ausgeglichen.

Auch das Ausland betrachtete die wirtschaftlichen Aussichten Portugals mit Optimismus. Die ausländischen Direktinvestitionen haben sich 1988 im Vergleich zum – allerdings schwachen – Vorjahr verdoppelt. An erster Stelle lagen die EG-Länder, vor allem Großbritannien. Die Zunahme war jedoch bei den US-amerikanischen Investitionen, die sich verdreifachten, noch stärker. Hier dürfte das Interesse, am europäischen Binnenmarkt von einem kostengünstigen Standort aus zu partizipieren, im Vordergrund gestanden haben. Diese Kapitalzuflüsse haben zum guten Wachstum und zum Ausgleich der Zahlungsbilanz beigetragen.

Dieser Erfolg wurde allerdings um den Preis einer Inflation von ca. 10% erkaufte, die damit zwar niedriger als in den Vorjahren, aber deutlich über der erwarteten Rate von 6% und über dem Niveau wichtiger Handelspartner lag. Dies hatte binnen- und außenwirtschaftliche Folgen: Im Land waren die Gewerkschaften verärgert, die bei den Tarifabschlüssen Anfang 1988 auf die offiziellen Schätzungen vertraut hatten und deren Mitglieder im Herbst mit Reallohnseinbußen konfrontiert waren. Im Außenhandel sank die Wettbewerbsfähigkeit der portugiesischen Produktion, da die stärkere Teuerung in Portugal nicht durch eine entsprechende Abwertung ausgeglichen wurde. Die Regierung hatte den Escudo stark gehalten, um ihr Hauptziel, die Preisstabilität, zu erreichen – was ihr schlecht gelang. So stiegen das Handelsbilanzdefizit und die Preise stärker als erwartet.

Der Optimismus des Auslandes wurde im Land nur bedingt geteilt. Die Arbeitnehmer klagten über den Kaufkraftverlust ihrer Löhne. Die Investitionen stiegen zwar kräftig, aber die Börse blieb das Jahr hindurch schwach und erholte sich nicht vom Crash des Oktobers 1987. Unmut begleitete auch das wirtschaftspolitisch wichtigste Ereignis des Jahres: die Ankündigung der Steuerreform für 1989. Ab 1. 1. 1989 sind die Vielfalt der einkommensbezogenen Steuern und die Spitzensätze reduziert. Die Mehrheit der Bevölkerung war jedoch vor allem über einen anderen Begleitumstand beunruhigt. Sie muß 1989 nicht nur wie bisher

einen Teil der Steuern für das Vorjahr (1988) zahlen, die in Portugal oft nicht an der Quelle einbehalten werden, sondern auch schon für das laufende Jahr 1989. Dies hat im ersten Quartal schon zu einem schwachen Rückgang in der Konsumnachfrage geführt, den die Regierung mit kreditpolitischen Maßnahmen (Zinserhöhungen, Erschwerung von Leasing und Ratenkäufen etc.) noch verstärkt hat, um Inflation und Importe zu bremsen.

Weitere wichtige wirtschaftspolitische Weichenstellungen blieben zunächst im Gesetzgebungsprozeß stecken: Bei der grundlegenden Verfassungsreform, die eine marktwirtschaftliche Ordnungspolitik ermöglichen soll, wurde zwar ein Abkommen zwischen der Regierungspartei und der sozialistischen Opposition unterzeichnet, das den Weg zur notwendigen Zweidrittelmehrheit öffnet, aber weitere Fortschritte blieben zunächst aus. Die Reprivatisierung öffentlicher Unternehmen kann ohne Verfassungsreform nur teilweise vollzogen werden und verzögert sich auch durch die beschränkte Aufnahmekraft des schwachen portugiesischen Kapitalmarkts. Die Arbeitsgesetzgebung mit der Lockerung des Kündigungsschutzes, die den Generalstreik vom 28. 3. 1988 auslöste, wurde zwar im Parlament verabschiedet, aber das Verfassungsgericht gab das Gesetz nach einer vom Präsidenten angeforderten Prüfung an den Gesetzgeber mit Änderungsaufgaben zurück. Die neue Fassung soll nun im Mai 1989 in Kraft treten.

#### *Die Krise der Opposition*

Die Schwachpunkte der Wirtschaftsentwicklung und eine Reihe kleinerer politischer Konflikte hätten in der Vergangenheit jede portugiesische Regierung in erhebliche Schwierigkeiten gebracht. In einer Meinungsumfrage Anfang 1989 hatte die PSD gegenüber den 50% ihres Wahlsieges 1987 fast 8% eingebüßt. Aber Cavaco Silva und seine Partei haben nicht nur den Rückenwind einer günstigen Weltkonjunktur und kräftiger EG-Hilfen, sie müssen auch nicht gegen den rauen Gegenwind einer schlagkräftigen Opposition ankreuzen.

Auf der Rechten hat es Diogo Freitas de Amaral, der nur knapp gescheiterte Präsidentschaftskandidat von 1986, nicht geschafft, seine Partei, das Centro Democrático e Social (CDS), aus der anhaltenden Schwächephase herauszuführen.

Die seit den Wahlen von 1987 weit abgeschlagene Partido Renovador Democrático (PRD) ersetzte Anfang 1988 ihren geistigen Ziehvater, den langjährigen Staatspräsidenten Ramalho Eanes, durch Herminio Martinho als Parteivorsitzenden. Trotz einer Reihe von Initiativen wie der Gründung einer parteinahen Stiftung Alexandre Herculano und Plänen für eine PRD-orientierte Gewerkschaftergruppe verlor die Partei bei Meinungsumfragen weiter an Boden (von 4,9% bei den Wahlen am 19. 7. 1987 auf 2,1%). Für die Europawahlen schloß sie ein Bündnis mit den Sozialisten.

Auf der Linken waren die beiden großen Oppositionsparteien, die sozialistische (PS) und die kommunistische Partei (PCP) von internen Krisen und Fraktionskämpfen geplagt.

Die Sozialisten schienen sich zunächst im Aufwind zu befinden. Bei regionalen Wahlen auf Madeira und den Azoren konnte die PS 1988 gegenüber der Regierungspartei auch an Boden gewinnen. Doch dann trat am 27. Oktober der PS-Generalsekretär Vitor Constâncio überraschend von all seinen Parteiämtern zurück, wobei er sich über die mangelnde Unterstützung aus der Partei und seitens seines Vorgängers und jetzigen Staatspräsidenten Mário Soares beklagte. Der neue Generalsekretär Sampaio und die PS müssen nun zeigen, inwieweit sie die Partei mobilisieren und – nicht zuletzt durch kluge Kooperation mit dem sozialistischen Präsidenten – sich als soziale Alternative zur Regierung profilieren können. Immerhin sind sie die unangefochtenen Führer der Opposition. Die PS konnte als einzige seit den Wahlen von 1987 Popularitätsgewinne (über 26% der „Stimmen“ im Vergleich zu 22% 1987) verzeichnen.

Die Kommunisten schließlich begannen, aus dem weiteren Popularitätsverlust (nur noch knapp 7% bei der Meinungsumfrage Anfang 1989), aus ihrer Wahlniederlage von 1987 (12% Stimmenanteil, d. h. 3% Verlust im Vergleich zu 1985) und aus der Krise des „realen Sozialismus“ die Konsequenzen zu ziehen bzw. überhaupt eine öffentliche Debatte darüber zu führen. Noch behielt jedoch der Apparat die Oberhand. Die prominenteste Kritikerin, Zita Seabra, verlor ihren Sitz im Zentralkomitee. Der langjährige Vorsitzende Alvaro Cunhal wurde ein weiteres Mal im Amt bestätigt. Doch die Risse wurden sichtbar, und es ist offensichtlich, daß die Partei, die zu den orthodoxesten Westeuropas zählt, eher früher als später einen grundlegenden Kurswechsel vollziehen muß, wenn sie politisch überleben will.

### *Ausblick*

Stabile Regierung, kräftiges Wachstum – genug Gründe für die Portugiesen, mit sich und der EG-Mitgliedschaft zufrieden zu sein. Der zunehmende Wohlstand macht sich überall bemerkbar: Die neuen Einkaufszentren quellen vor importierten Waren über, wie es vor wenigen Jahren noch unvorstellbar gewesen wäre. Der Straßenverkehr bricht unter der Flut neuer Wagen fast zusammen – allein 1988 gab es über 200 000 Pkw-Neuzulassungen, was einem geschätzten Zuwachs von ca. 10% entspricht. Die nötige Infrastruktur dafür wird ebenfalls gebaut und geplant – in vielen Fällen mit EG-Mitteln.

Dennoch gibt es warnende Stimmen: Selbst der Staatspräsident Mário Soares, der – obwohl Sozialist – weitgehend reibungslos mit der Regierung Cavaco Silva zusammengearbeitet hatte, nannte in seiner Neujahrsansprache die ungleiche Verteilung des wachsenden Reichtums eine seiner Haupt Sorgen. Damit spricht er ein zentrales Problem der jüngsten Entwicklung an, das in den ersten Monaten des Jahres 1989 wieder massive soziale Konflikte und Streiks verursachte.

Das zweite Feld sind die 1988 angepackten, aber unvollendeten Strukturreformen: Verfassungsreform, Arbeitsgesetzgebung, Agrargesetzgebung, Reprivatisierung öffentlicher Unternehmen, Steuerreform. In vielen Fällen versucht die Regierung, hier auch ordnungspolitisch den Anschluß an die EG zu finden und eine

für Portugal und viele Entwicklungsländer typische Lücke zwischen den formalen Regelungen und der gesellschaftlichen Wirklichkeit zu schließen. Sie hat dabei auch nicht gezögert, alte Privilegien von ihr im Prinzip nahestehenden Gruppen (z. B. Ärzte) anzugreifen. Aber noch läßt sich nicht abschätzen, ob sich das Land auf eine offene Gesellschaft gleicher Chancen und Pflichten zubewegt oder lediglich nach 1974 errichtete Beschränkungen weggeräumt werden, was der klientelistisch organisierten Elite wieder erlaubt, nicht nur das Einkommen zu ihren Gunsten umzuverteilen, sondern auch ein scheinbar offenes Rechts- und Verwaltungssystem real zu ihren Gunsten zu instrumentalisieren. Auch gegen diese Tendenz fühlte sich der Staatspräsident schon gezwungen einzuschreiten: Er blockierte Anfang 1989 den Versuch der Regierung, das Wahlrecht kurz vor den Europaparlamentswahlen noch zu ihren Gunsten zu ändern, indem sie es auf die traditionell eher konservativ wählenden Auslandsportugiesen (Emigranten) ausdehnte. Dabei wies Mário Soares die PSD auf die Verpflichtung hin, zentrale gesetzliche Regelungen nicht ohne breiten Konsens anzutasten.

Jenseits der Verteilungs- und Ordnungsfrage stellt sich das schwerwiegendere Problem der Tragfähigkeit des gewählten Entwicklungsweges. Bis jetzt hat sich der Optimismus der Regierung Cavaco Silva – trotz einiger Patzer – als gerechtfertigt und die Skepsis der Kritiker<sup>3</sup> als grundlos erwiesen. Doch manche Fragen bleiben offen: Ist das Wachstum selbsttragend, oder hängt es nur von günstigen und labilen äußeren Umständen ab? Wie wird Portugal und sein Staat mit den Folgen des nun forciert nachgeahmten Modells von Industrialisierung und Massenkonsum fertig? In der Versorgung wird schnell aufgeholt; danach kommt die Rechnung der Entsorgung, um die man sich im Konsumrausch wenig Gedanken macht. Ist das ordnungspolitisch angestrebte Verhältnis von Staat und Markt in der Lage, mit den sozialen und ökologischen Kosten und Nebenwirkungen, wie sie in den höher entwickelten Ländern schon längst aufgetreten sind, fertig zu werden? Oder holt Portugal in einen Typus der Moderne auf, der schon in Auflösung begriffen ist?

#### Anmerkungen

- 1 Noch unveröffentlichte Zahlen der Bank von Portugal auf der Basis der Angaben des Finanzministeriums. Es handelt sich um die 1988 empfangenen Beträge. Die Zusagen liegen in der Regel höher.
- 2 Sonderentwicklungsprogramme für die portugiesische Industrie und Landwirtschaft: PEDIP = Programa Específico de Desenvolvimento da Industria Portuguesa; PEDAP = Programa Específico de Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa; das PEDIP umfaßt auch Mittel des EFRE.
- 3 Vgl. *Diário de Notícias* v. 31. 1. 89 oder „O Seculo“ v. 14. 2. 89, wo über 200 anhängige Prozesse wegen Betrugs und Mißbrauch von Geldern des ESF berichtet wird.
- 4 Vgl. *Semanário Económico* v. 3. 2. 89.
- 5 Die Meinungsumfrage erschien im *EXPRESSO* v. 18. 2. 89. Auch die im weiteren Text für die übrigen Parteien genannten Zahlen stammen aus derselben Umfrage.
- 6 Z. B. Dauderstädt im *Jahrbuch der Europäischen Integration 1987/88*, S. 396 ff.

Weiterführende Literatur

- Bruneau, Thomas C. und Alex McLeod: *Politics in Contemporary Portugal. Parties and the Consolidation of Democracy*, Boulder 1986.
- CISEP: *Economia Portuguesa face à CEE. Balanço de um ano de integração*, Lissabon 1988.
- Colin, Roland: *Portugal: le poids du passé et l'ouverture sur l'Europe*, in: *Observations et diagnostics économiques. Revue de l'OFCE* 18 (1987).
- Dauderstädt, Michael: *Internationale Konkurrenz und Wohlfahrtsstaat. Überlegungen am Beispiel Portugal*, in: *Konjunkturpolitik, Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung* 6 (1986), S. 349–380.
- Ders.: *Schwacher Staat und schwacher Markt: Portugals Wirtschaftspolitik zwischen Abhängigkeit und Modernisierung*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 3 (1988), S. 433–453.
- 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.
- Optenhögel, Uwe: *Die Arbeiterbewegung in Portugal im Prozeß des gesellschaftlichen Umbruchs*, Hamburg 1987.
- Pearson, Scott R. u. a.: *Portuguese Agriculture in transition*, Ithaca und London 1987.
- Silva, Manuela (Hrsg.): *Portugal contemporâneo. Problemas e perspectivas*, Oeiras (INA) 1986.