

## Portugal

MICHAEL DAUDERSTÄDT

Anpassung an europäische Strukturen prägte Portugals Politik: Fortschritte in den Strukturreformen, eine ansehnliche Konjunktur, Teilnahme an den Wahlen zum Europaparlament und zunehmende Kritik an der Mitte-Rechts-Regierung. Doch während Portugal sich rasch europäisiert, verändert sich Europa durch den Binnenmarkt und – vor allem – durch die Öffnung Osteuropas noch schneller. Die Portugiesen betrachten diese Entwicklung mit Sorgen.

### *Beschleunigung der Reformen – Bremsen der Konjunktur*

Zur Jahresmitte 1989 hatte die Regierung die wichtigsten Strukturreformen unter Dach und Fach, deren Gesetzesvorhaben seit Jahren im Prozeß des politischen Kompromisses zunächst zwischen den Parteien, dann zwischen Parlament, Präsident und Verfassungsgericht hin- und hergeschoben worden waren. Die neue Verfassung ohne sozialistische Rhetorik, die die Reprivatisierung der 1975 verstaatlichten Unternehmen ermöglicht, und eine Arbeitsgesetzgebung, die Kündigungen erleichtert, traten in Kraft. Damit gleichen die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen in Portugal immer stärker denen Westeuropas.

Nicht zuletzt die ausländischen Investoren honorierten diese Entwicklung und stuften Portugal immer mehr so ein, wie es seine Regierung sehen möchte: ein moderner Standort mit günstigen Bedingungen für unternehmerische Tätigkeit. Die Auslandsinvestitionen dürften sich gegenüber 1988 verfünffacht haben. So wird Ford in Setubal eine neue Fabrik für Autoradios errichten, die 90% ihrer Produktion exportieren soll. General Motors kündigte ebenfalls große Investitionen an (300 Mio. US-Dollar bis 1992), um eine Fabrik für Autoelektronik in Seixal zu errichten. In beiden Fällen subventioniert der portugiesische Staat mit eigenen und EG-Mitteln einen beachtlichen Anteil der Investitionen<sup>1</sup>.

Beim Verkauf von (noch nur) 49% der ersten zu reprivatisierenden Bank, der Banco Totta e Açores, stiegen neben portugiesischen Banken die spanische Bank Banesto und die französische Societé Générale ein. Die gesamten Privatisierungen des Jahres 1989 (Banco Totta Açores, Unicer, Aliança Seguradora, Tranquilidade), wobei je 49% des Unternehmens verkauft wurden, ergaben 54,5 Mrd. Esc. für den Staatshaushalt<sup>2</sup>. Weitere Privatisierungen, auch der restlichen, noch im öffentlichen Besitz befindlichen 51%, sind für den Sommer 1990 geplant.

Während die Regierung in diesem Bereich der Strukturreformen mit ihren Fortschritten zufrieden sein konnte und sich darin auch international bestätigt

fand, bereitete ihr die Konjunktur Probleme. Zum Jahresbeginn 1989 zeichnete sich als Folge des kräftigen Wachstums ein deutlicher Preisanstieg und ein wachsendes Leistungsbilanzdefizit ab. Im Frühjahr legte sie daher ein unpopuläres Sparprogramm auf, um die Nachfrage und damit Inflation und Importe zu bremsen. Die Wirkung ließ jedoch auf sich warten. Während Portugal wieder ein im EG-Vergleich sehr gutes Wachstum (5,5%), hohe Investitionen und eine niedrige Arbeitslosigkeit<sup>3</sup> aufwies, betrug die Inflation 12,6% und die Leistungsbilanz fiel auf ein Defizit von ca. 800–900 Mio. US-Dollar. Eine Tendenz zur Besserung deutet sich aber an: Dem starken Wachstum der Investitionen von ca. 9–10% steht ein relativ schwaches Ansteigen des Konsums von 3,2% gegenüber. 1988 stieg der Konsum dagegen um 7,5%. Die Wachstumsrate der Exporte stieg von 8 auf 16,5%, während die der Importe von 19,6 auf 12% zurückging<sup>4</sup>. Die Börse erlebte seit dem Spätsommer einen deutlichen Aufschwung<sup>5</sup>. Nur der Escudo verlor in der zweiten Jahreshälfte etwas an Wert, allerdings deutlich weniger als die Inflationsdifferenz zur DM.

Die hohe Inflation trug dazu bei, daß sich die Lohnauseinandersetzungen verschärften. Kurz vor dem 15. Jahrestag der Nelkenrevolution, an deren Ideale nur noch eine abnehmende Minderheit im Lande glaubt, kam es in Lissabon zu einem spektakulären Zusammenstoß zwischen für Gewerkschaftsfreiheit demonstrierenden Polizisten und ihren ordnungshütenden Kollegen. All dies prägte das innenpolitische Bild von der Cavaco-Silva-Mannschaft als einer Regierung, die zwar Wachstum fördere, aber seine Ergebnisse nicht gerecht verteile. Zur steigenden Unpopularität trug die Regierung mit einer Reihe von Skandalen selbst noch bei. Die umstrittene Gesundheitsministerin Beza mußte sich von einem angeblich korrupten Staatssekretär trennen; Finanzminister Cadilhe wand sich lange mit Erklärungen, wie er seine neue Luxuswohnung steuerfrei erworben und den Umzug von der Polizei durchführen lassen konnte.

Die Ergebnisse der Wahlen zum Europaparlament spiegelten dieses Meinungstief wider.

### *Die Wahlen zum Europäischen Parlament<sup>6</sup>*

Die Wahlen zum Europäischen Parlament am 18. Juni 1989 waren das herausragende europapolitische Ereignis des Jahres. Portugal wählte 24 Vertreter. Die Wahlbeteiligung entsprach mit gut 50% dem europäischen Durchschnitt, wenn die EP-Wahlen nicht mit nationalen Wahlen zusammenfallen, wie z. B. in Griechenland oder Irland. Vor allem die PS-Opposition (Sozialistische Partei) hatte mit Torres Couto, dem Vorsitzenden des sozialdemokratischen Gewerkschaftsdachverbandes UGT, und João Cravinho bekannte Namen als Spitzenkandidaten aufgeboten.

Das Ergebnis bestätigte den vermuteten Trend: wachsenden Unmut der Bevölkerung mit der Regierung. Allerdings fielen die Verluste der Regierungspartei PSD (Sozialdemokraten) geringer als erwartet aus: Sie erhielt 9 statt vorher

10 EP-Abgeordnete. Die Linke machte nur leichte Gewinne, wobei die Sozialisten zwei (damit jetzt 8 Abgeordnete) und die von den Kommunisten geführte Koalition CDU (Liste Kommunisten und Grüne) ein Mandat zulegten (damit jetzt 4 Abgeordnete). Die rechte CDS (Demokratisch-soziales Zentrum) konnte ihre Position nahezu wahren, allerdings unter Verlust eines Sitzes (jetzt 3). Die "Eanes-Partei" PRD (Demokratische Erneuerung) verlor ihren einzigen Sitz bzw. gab ihn an die PS weiter, mit der sie bei den letzten EP-Wahlen zusammen eine Liste gebildet hatte.

Mit diesen Resultaten konnten alle relativ zufrieden sein. Die Linke hatte ihren Sieg, bei dem eigentlich nur das gute Abschneiden der Kommunisten überraschte, die noch nicht einmal gegen das Vorgehen der chinesischen Regierung gegen die Studenten am 4. Juni 1989 protestiert hatten. Die CDU profitierte von der schlechten allgemeinen Wahlbeteiligung und gleichzeitig besseren Disziplin ihrer Wähler, die sich nur wenig enthielten, so daß sie mit einer absolut nur leicht gesunkenen Stimmenzahl relativ zu den anderen Parteien gewann, die absolut viel weniger Stimmen als bei der letzten Wahl erhielten. Aber die Regierung konnte entspannt reagieren, da ihr Halbzeittief zunächst nicht so schlimm ausfiel, daß ein deutlicher Kurswechsel angezeigt gewesen wäre.

#### *Wachsender politischer Unmut*

Was bei den Europawahlen noch ein Warnschuß vor den Bug war, den die Regierung Cavaco Silva nicht wahrhaben wollte, geriet bei den Kommunalwahlen am 17. Dezember 1989 zum Erdbeben. Der Vorsitzende der Sozialisten Jorge Sampaio, der mehr aus innerparteilicher Not für das Bürgermeisteramt in Lissabon kandidiert hatte, wurde von einer Linkskoalition mit absoluter Mehrheit gegen den PSD-Kandidaten gewählt. War das Ergebnis von Lissabon angesichts der Wählerstruktur der Hauptstadt noch halbwegs zu erwarten gewesen, so wurden doch alle von der landesweiten Wende nach links überrascht. Nicht nur gewannen die Sozialisten auch die zweitgrößte Stadt Porto, sondern sie nahmen selbst in traditionell konservativen ländlichen Bezirken deutlich zu.

Cavaco Silva, der bisher gegen oft massive Kritik auch seine umstrittensten Minister gehalten hatte, zog aus der Niederlage zum Jahreswechsel 1989/90 die Konsequenzen: Finanzminister Cadilhe, Gesundheitsministerin Beleza, Verteidigungsminister Eurico de Melo und Landwirtschaftsminister Barreto schieden aus seinem Kabinett aus<sup>7</sup>. Mit dieser Kabinettsumbildung entledigte er sich der am stärksten in Skandale verwickelten Mitarbeiter. Doch in den ersten Monaten des Jahres 1990 gelang es Cavaco Silva nicht, das Stimmungstief zu überwinden. Meinungsumfragen im Dezember 1989 direkt nach den Kommunalwahlen gaben der PSD 37,2%, PS 34,6%, CDU 11,3%, CDS 3,2% und der PRD 1,0%; aber Jorge Sampaios Popularität lag mit 34,2% sogar vor Cavaco Silva (33,5%)<sup>8</sup>. Eine Meinungsumfrage im Januar 1990 bestätigte den Trend (PSD 31,3%; PS 31,0%; CDU 6,3%; CDS 8,1%; PRD 2,2%)<sup>9</sup>.

Die Regierung kann hoffen, daß es sich bei dieser Entwicklung um das typische Tief in der Mitte der Legislaturperiode handelt. 1991 stehen neben den Parlamentswahlen auch noch die Präsidentschaftswahlen an. Die PSD wird wahrscheinlich keinen Kandidaten gegen Mario Soares aufstellen, wenn dieser nochmals kandidiert – wovon man allgemein ausgeht<sup>10</sup>.

### *Anpassung an ein Europa im Wandel*

Die 1989 abgeschlossenen Strukturreformen haben Portugal Anpassung einen großen Schritt vorwärts gebracht. Aber nicht nur die Regierung trägt diesen Prozeß. Auch in Wirtschaft und Gesellschaft gehen die Veränderungen voran. Die drei Unternehmerverbände haben Anfang 1990 einen Dachverband (Nationalen Rat der portugiesischen Unternehmen) gegründet, der auch schon Gespräche mit den Gewerkschaften aufgenommen hat. Dies stärkt die Position der Tarifpartner gegenüber der Regierung und schwächt den Wirtschafts- und Sozialrat, in dem 46 gesellschaftliche Gruppen vertreten sind.

Institutionell integriert sich Portugal weiter. Das Land beteiligt sich mit 16 Mrd. Esc. am Europäischen Entwicklungsfonds EEF (= 0,88% des EEF-Kapitals)<sup>11</sup>. Auch die Europäische Investitionsbank EIB refinanziert sich inzwischen – wenn auch in bescheidenem Umfang – am portugiesischen Kapitalmarkt durch die Ausgabe von Escudoanleihen<sup>12</sup>. Weiter umstritten bleibt der Zeitpunkt des Beitritts Portugals zum Europäischen Währungssystem. Angesichts der relativ starken Inflation wäre ein baldiger Beitritt entweder mit einer schnellen Überbewertung oder häufigen Abwertungen des Escudo verbunden. Das erste schadet der portugiesischen Wettbewerbsfähigkeit, das zweite dem System, das in den letzten Jahren durch seine Stabilität beeindruckt hat.

Die EG-Strukturfonds schleusen weiter beachtliche Mittel ins Land, die ihrerseits gelegentlich weitere private Investitionen nachziehen. Wie schon in den vergangenen Jahren geht das nicht immer problemlos. So kritisierte die EG Portugal z. B. wegen Nicht-Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen bei Verkehrsinfrastrukturprojekten und suspendierte deswegen 10 Mrd. Esc. der Finanzbeteiligung an der Ost-West-Straßenverbindung im Algarve<sup>13</sup>. Portugiesische Umweltgruppen klagten in der gleichen Sache ihren Staat bei der EG an<sup>14</sup>.

Insgesamt sind die Portugiesen mit der EG-Mitgliedschaft zufrieden. Für die sozialen Konflikte machen sie eher die Regierung als das Ausland verantwortlich. Das schließt einzelne Protestaktionen nicht aus. Mitte Juli vernichteten z. B. Bauern 60 Tonnen importiertes Obst, indem sie es aus den Kühlhäusern holten und auf die sommerheißen Straßen kippten. Aber dies sind Ausnahmen. Bedenklicher stimmt die Portugiesen der rasche Wandel in der EG und in Europa. Die Geschäftsgrundlage des Beitritts, also das Integrationsmodell des Jahres 1985, hat sich inzwischen gründlich geändert. Oder – wie portugiesische Kommentatoren bemerken: Die EG, der Portugal beitrug, gibt es schon nicht mehr<sup>15</sup>. Denn das Binnenmarktprojekt, der immer stärkere Drang zur Wirtschafts- und Währungs-

union und die Öffnung Osteuropas haben die von Portugal zu überspringende Latte nochmal deutlich höher gelegt, wobei die Westintegration durch die deutsch-deutsche Annäherung unter zusätzlichen Beschleunigungsdruck gerät.

Die Portugiesen fühlen sich zum einen noch nicht reif für eine vollständige Wirtschafts- und Währungsunion. Wenn schon ein baldiger Beitritt zum EWS problematisch ist, so gilt dies erst recht für eine Währungsunion mit einer Europäischen Zentralbank. Trotz aller Fortschritte bei den Strukturreformen ist die portugiesische Geld- und Währungspolitik dafür noch nicht bereit. Zwar soll im April 1990 die staatliche Kreditkontingentierung, eines der ältesten Interventionsinstrumente der portugiesischen Geldpolitik, enden<sup>16</sup>. Aber eine stärkere Autonomie der Zentralbank (Banco de Portugal) wird noch nicht ernsthaft erwogen, sondern nur vorsichtig andiskutiert. Bei einer Abwägung zwischen Inflation und Wachstum muß eines der ärmsten Länder der EG zwangsläufig andere Maßstäbe anlegen als reiche Mitgliedstaaten.

Zum anderen beunruhigt sie die Öffnung nach Osten<sup>17</sup>. Dies gilt besonders für die portugiesische Textilindustrie<sup>18</sup>. Das staatliche Außenwirtschaftsinstitut, das nach der Auflösung des Instituts für Auslandsinvestitionen für die Anwerbung von Investoren zuständig ist, vermittelt zwar Optimismus<sup>19</sup>, aber eine Unternehmerbefragung zeigt ein pessimistischeres Bild: 91,1% der befragten Unternehmer befürchten starke Konkurrenz aus dem Osten in den Sektoren Textil, Bekleidung, Nahrungsmittel und Metallverarbeitung und nur 70,6% sehen neue Märkte im Osten. Auch wenn man mit Recht annehmen darf, daß die osteuropäischen Länder kurzfristig keine besonders attraktive Standortalternative für ausländische Investoren darstellen, so gilt dies nicht für Deutschland. Die für Portugal wichtigen bundesdeutschen Unternehmen wägen jetzt Portugal gegen die DDR ab und dabei befürchten die Portugiesen, daß sie schlecht abschneiden.

Bei der gleichen Unternehmerbefragung kam noch eine wichtigere Befürchtung zum Ausdruck: 79,5% erwarteten eine Umorientierung der EG-Hilfen<sup>20</sup>. Eine mögliche Kombination relativ sinkender Hilfen, verstärkter Konkurrenz aus Osteuropa und beschleunigter Integration mit abnehmenden nationalen wirtschaftspolitischen Interventionsmöglichkeiten muß Portugal zu denken geben. Dabei verbänden sich wachsende Risiken mit abnehmenden Schutzmechanismen. Noch hat die portugiesische Europapolitik nicht darauf reagiert. Sie hat sich mit 5 Botschaftern in 6 Jahren bei der EG<sup>21</sup> ohnehin nicht durch hohe Konsistenz ausgezeichnet. Aber zu erwarten ist, daß Portugal bald seinen Preis dafür nennt, daß es den EG-Kurs der beschleunigten Westintegration und Öffnung nach Osten mitmacht.

## Anmerkungen

1 Die Regierung steuert zu den 22 Mrd. Esc. Kosten des Ford-Projekts 9 Mrd. eigenes

(bzw. EG-)Geld bei. Vertrag zwischen Regierung und Delco Ramy, GM-Tochter über 9,4

- Mrd. Esc. davon 44,8% port. Subventionen (60% EFRE, Rest port. Staatshaushalt). Vgl. EXPRESSO v. 15. 12. 89, S.C3.
- 2 Vgl. EXPRESSO v. 8. 12. 89, S.C4.
- 3 In der engen Definition 4,9%. Vgl. auch Krägenau, Henry: Wirtschaftspolitik, in diesem Band.
- 4 Zahlen des Conselho Nacional do Plano vgl. EXPRESSO v. 3. 2. 1990, S. C1/16.
- 5 Der BTA-Index stieg von 2400 Anfang 1989 auf 3400 Ende 1989.
- 6 Ergebnisse s. auch Jahrbuch der Europäischen Integration 1988/89, Dokumentation, S. 435.
- 7 Neuer Finanzminister wurde Miguel Belezza, neuer Gesundheitsminister Arlindo Carvalho, neuer Verteidigungsminister Carlos Brito, neuer Landwirtschaftsminister Arlindo Cunha und neuer Umweltminister Fernando Real.
- 8 Vgl. EXPRESSO v. 30. 12. 89, S.A1,2.
- 9 Vgl. EXPRESSO v. 27. 1. 90, S.A4.
- 10 Vgl. EXPRESSO v. 3. 2. 1990, S.A1.
- 11 Vgl. EXPRESSO v. 27. 1. 90, S.C1.
- 12 S. Franz, Otmar: Die Europäische Investitionsbank, in diesem Band.
- 13 Vgl. EXPRESSO v. 27. 1. 90, S.A1.
- 14 Vgl. EXPRESSO v. 6. 1. 1990, S.A11.
- 15 Position einiger Experten im EXPRESSO v. 10. 2. 1990, S.C2.
- 16 Vgl. EXPRESSO v. 24. 2. 1990, S.A16. Vgl. auch Rahmsdorf, Detlev W.: Währungspolitik, in diesem Band.
- 17 Vgl. z. B. EXPRESSO v. 25. 11. 1989, S.C14 und Interview mit Cardoso e Cunha im EXPRESSO v. 1. 12. 1989, S.C2.
- 18 Vgl. EXPRESSO v. 15. 12. 1989, S.C9.
- 19 Vgl. Financial Times v. 15. 2. 1990, S. 3.
- 20 Vgl. EXPRESSO v. 10. 2. 1990, S.C1.
- 21 Vgl. EXPRESSO v. 10. 2. 1990, S.A9.

### Weiterführende Literatur

- Bruneau, Thomas C. und Alex McLeod: Politics in Contemporary Portugal. Parties and the Consolidation of Democracy. Boulder 1986.
- 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).
- Dauderstädt, Michael: Schwacher Staat und schwacher Markt: Portugals Wirtschaftspolitik zwischen Abhängigkeit und Modernisierung, in: Politische Vierteljahresschrift 3 (1988).
- Coelho, Mário Baptista (Hrsg.): Portugal. O Sistema Político e Constitucional 1974-87. Lissabon 1989.
- 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.
- Rodrigues, Maria João: O sistema de emprego em Portugal. Crise e Mutações. Lissabon 1988.
- Silva, Manuela (Hrsg.): Portugal contemporâneo. Problemas e perspectivas. Oeiras (INA) 1986.