

# Portugal

Armando García Schmidt

Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise wirkte sich spürbar auf Wirtschaft und Politik in Portugal aus. Trotz eines Konjunkturpaketes von 2,2 Milliarden Euro stieg die Zahl der Arbeitslosen 2009 auf über 9%. Das Wirtschaftswachstum ist 2009 im Vergleich zum Vorjahr um fast vier Prozentpunkte rückläufig. Die sozialistische Partei des Ministerpräsidenten José Sócrates geht geschwächt aus dem Superwahljahr 2009 (Europawahlen, Parlamentswahlen und landesweite Kommunalwahlen) hervor, bleibt jedoch stärkste politische Kraft auf nationaler Ebene. Die politischen Debatten wurden von innenpolitischen Themen dominiert. Spürbare außen- und europapolitische Impulse blieben aus.

## **Folgen der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise**

Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise hat merklich Auswirkungen auf Portugal gezeitigt. Das stete Wachstum des Bruttoinlandsproduktes (BIP) seit 2004 kam bereits 2008 zum Stillstand. Für das Gesamtjahr 2009 geht die OECD von einem Schrumpfen um 4,5% aus. Auch 2010 soll die Wirtschaftsleistung der Prognose der OECD zufolge um 0,5% zurückgehen. Die Arbeitslosenrate stieg von 7,6% im Jahr 2008 auf voraussichtlich 9,6% im Jahr 2009. Für 2010 rechnet die OECD mit einem weiteren Anstieg der Beschäftigungslosenquote auf mehr als 11%.<sup>1</sup>

Vor Beginn der Krise waren die wirtschaftlichen Entwicklungshoffnungen groß. Dem seit 2005 mit absoluter Mehrheit regierenden Sozialisten José Sócrates war es gelungen, Auswege aus dem scheinbaren Teufelskreis von schwachem Wachstum und defizitären Staatshaushalten zu finden. Reformen unter anderem in der Rentenpolitik und der staatlichen Verwaltung wurden auch gegen Widerstände – noch im Oktober 2008 kam es zu landesweiten Arbeitsniederlegungen im öffentlichen Dienst aufgrund von Lohninbußen – umgesetzt. Sócrates drückte das Haushaltsdefizit von 6,5% im Jahr 2005 auf 2,7% im Jahr 2008. Zuletzt erlebte Portugal einen Investitionsboom bei den erneuerbaren Energien und profitierte von den guten Handelsbeziehungen zu den wachsenden Märkten in den portugiesischsprachigen Ländern Angola und Brasilien. Noch Mitte 2008 wurde der Mehrwertsteuersatz von 21% auf 20% gesenkt, unter der Annahme, das BIP werde 2008 weiter wachsen. Eine gesetzliche Anhebung des Mindestlohns für 2009 von 426 auf 450 Euro im Monat war ebenfalls vor Beginn der Krise beschlossen worden.

Gleichwohl litt ein großer Teil der portugiesischen Wirtschaft auch vor der Krise unter mangelnder Wettbewerbsfähigkeit. Der ursprüngliche Vorteil des Billigstandortes ging an die neuen Mitglieder der EU verloren. Niedrige Zinsen verführten die Bevölkerung ähnlich wie im benachbarten Spanien zu einem Konsum auf Pump. Nur moderat stieg die allgemeine Produktivität von 2004 bis 2007, um danach wieder zu sinken. Das Leistungsbilanzdefizit erreichte 2008 11,5%. Für 2010 rechnet die OECD gar mit einem Defizit von nahezu 13%. Gleichzeitig sank das Pro-Kopf-Einkommen auf 75% des EU-Durchschnitts

---

<sup>1</sup> OECD: Economic survey of Portugal 2008, [www.oecd.org/portugal](http://www.oecd.org/portugal).

und damit auf den letzten Platz im Vergleich zu allen alten Mitgliedern der EU und überholt von den Neumitgliedern Zypern, Slowenien und der Tschechischen Republik.

Angesichts der internationalen Wirtschaftskrise optierte Premierminister Sócrates für eine neue staatliche Ausgabenpolitik. Bereits im Oktober 2008 wurde den in Portugal ansässigen Banken angeboten, mit bis zu 20 Milliarden Euro für ihre Refinanzierung zu bürgen. Im November wurde ein Plan verabschiedet, der die sofortige Begleichung überfälliger Schulden des Staates, der Kommunen und der Inselregionen gegenüber privaten Unternehmen vorsah (Ausgaben von insgesamt 2,4 Milliarden Euro). Im Dezember 2008 wurden schließlich Hilfsmaßnahmen für die Autoindustrie beschlossen sowie ein umfangreiches Konjunkturpaket auf den Weg gebracht, das insgesamt 2,18 Milliarden Euro (1,3 Milliarden Euro aus dem Staatshaushalt 2009 und 880 Millionen Euro aus EU-Mitteln) für die Modernisierung von Schulen und Investitionen in erneuerbare Energie bereit stellt und mit Hilfe von Kreditlinien, Exporthilfen und Investitionsanreizen kleinere und mittlere Unternehmen unterstützen soll. Ein weiterer Teil der Gelder aus dem Konjunkturpaket wird für Maßnahmen der Beschäftigungspolitik und eine Verlängerung der Arbeitslosenbezüge eingesetzt.

Die OECD geht für 2010 von einem Haushaltsdefizit von 6,5% des BIP (2008 noch 2,7%) aus. Die Staatsverschuldung wird bereits 2009 mehr als 80% des BIP betragen.

### **Das Superwahljahr 2009**

Gleich vier Mal standen 2008 und 2009 Wahlen in Portugal an. Im Oktober 2008 stimmten zunächst die Bürger der Azoren über die neue Zusammensetzung ihres Regionalparlaments ab. Im Juni 2009 wählten alle stimmberechtigten Portugiesen zeitgleich mit den Bürgern der übrigen 26 Mitgliedstaaten der EU ihre Abgeordneten für das Europäische Parlament, am 27. September bestimmten sie über die neue Zusammensetzung des nationalen Parlaments, und nur wenige Wochen später, am 11. Oktober, stehen landesweite Kommunalwahlen an.

Vor dem Hintergrund der schwierigen Wirtschaftslage und eines von den Oppositionsparteien aggressiv geführten Wahlkampfes wurden das Wahljahr zu einer Zitterpartie für den seit 2005 mit absoluter Mehrheit regierenden José Sócrates und seine Sozialistische Partei (Partido Socialista, PS). Bei den Regionalwahlen auf den Azoren im Herbst 2008 konnte der PS trotz Stimmverlusten noch einen klaren Sieg erringen und knapp die absolute Mehrheit verteidigen. Geprägt war der Wahlkampf vor allem von der Frage nach mehr Autonomierechten der Inselgruppe mit ihren rund 250.000 Einwohnern. Der konservative Präsident Cavaco Silva hatte kurz zuvor einem neuen von den Sozialisten approbierten Autonomiestatut für die Inselregion seine Unterschrift verweigert.

Die Bilanz der Europawahlen im Juni 2009 hingegen war für die regierenden Sozialisten erschütternd. Nahezu alle Prognosen hatten den Sozialisten Einbußen prophezeit. Ein Vorsprung vor den bürgerlichen Sozialdemokraten (Partido Social Democrata, PSD / Mitglied der EVP) sollte aber erhalten bleiben. Doch mit 31,7% der Stimmen schnitt der PSD am Wahltag besser ab als der PS, der gegenüber den letzten Europawahlen einen dramatischen Stimmeneinbruch, von 44,5 auf 26,6%, zu verzeichnen hatte. Links der Sozialisten behaupteten sich die kommunistisch-grüne Allianz (Coligação Democrática Unitária, CDU) und der alternative Linksblock (Bloco de Esquerda, BE) mit je 10,7%, deren Abgeordnete im Europäischen Parlament der Fraktion der Vereinten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke angehören. Mit 8,4% trotzte auch die konservative Volkspartei (Centro Democrático e Social – Partido Popular, CDS-PP / wie der PSD Mitglied der EVP) den schlechten Prognosen. Die Wahlbeteiligung lag mit 36,8% weit niedriger als im EU-Durchschnitt.

Am 27. September 2009 fanden schließlich die allgemeinen Wahlen zur Assembleia da

República statt. Vorausgegangen war ein hart geführter und von innen- und wirtschaftspolitischen Themen geprägter Wahlkampf. Die Spitzenkandidatin der konservativen Sozialdemokraten, Manuela Ferreira Leite (seit Juni 2008 auch Parteivorsitzende des PSD), griff Amtsinhaber José Sócrates vor allem wegen der aus ihrer Sicht verspäteten Reaktionen auf die Wirtschaftskrise an. Großvorhaben wie der Neubau eines Flughafens bei Lissabon oder der Bau einer Trasse für Hochgeschwindigkeitsbahnen zwischen Madrid und Lissabon wurden von den Sozialdemokraten ebenfalls scharf kritisiert. Implizit wurde der Vorwurf des Amtsmissbrauchs gegen Sócrates erhoben, der in seiner früheren Funktion als Umweltminister ein Bauvorhaben in einem Naturschutzgebiet in der Nähe der Hauptstadt gegen Vorteilsnahme genehmigt haben soll. Der PSD versuchte damit, politisches Kapital aus einer allfälligen Debatte um Lauterkeit in Politik und Wirtschaft zu ziehen, die die portugiesische Öffentlichkeit ähnlich wie die deutsche seit Beginn der Wirtschaftskrise beschäftigt.

Die Regierung reagierte während des Wahlkampfs mit einem Schwenk hin zu einer ausgabenfreudigeren und bekennd linksorientierten Politik (kostenlose Impfungen gegen Gebärmutterhalskrebs, höheres Kindergeld, Generika ohne Selbstbeteiligung für Senioren mit niedrigen Pensionen, Computer zu symbolischen Preisen für Schüler). So bekräftigte Sócrates, dem oft ein neoliberaler Kurs vorgeworfen wurde, dass die Zeit deregulierter Märkte vorbei sein müsse. In der kommenden Legislaturperiode werde er Steuervergünstigungen für Reiche abbauen, den Mittelstand entlasten, und Ehen gleichgeschlechtlicher Partner wie im Nachbarland Spanien legalisieren.

Das Ergebnis der Wahlen zur Assembleia da República fiel schließlich anders aus als von vielen Beobachtern erwartet. So konnte José Sócrates den herben Stimmenverlust seiner Sozialisten bei den Europawahlen zum Teil wett machen. Er verteidigte zwar nicht die absolute Mehrheit, sicherte dem PS jedoch auch für die nächste Legislaturperiode die Rolle der stärksten politischen Kraft im Parlament. Gleichwohl fiel der Stimmanteil der Sozialisten im Vergleich zu den Wahlen von 2005 von rund 45% auf 36,6%.

Die oppositionellen Sozialdemokraten – bei der Europawahl wenige Wochen zuvor noch klarer Sieger – schafften es bei einer Wahlbeteiligung von etwas mehr als 60% der Stimmberechtigten lediglich, ihren alten Stimmenanteil von rund 29% zu halten. Der PSD wird im Parlament weiterhin die zweitgrößte Fraktion stellen. Drittstärkste Kraft wurde die konservative Volkspartei des früheren Verteidigungsministers Paulo Portas. Sie erreichte mit drei Prozent Stimmenzuwachs insgesamt 10,5%. Portas hatte sich im Wahlkampf mit den Themen Sicherheit und Ordnung und gegen Missbräuche von Sozialleistungen profiliert. Die beiden linksgerichteten Parteien BE (knapp 10%) und CDU (knapp 8%) schnitten ebenfalls besser ab als in den Parlamentswahlen von 2005.

Zur Zeit der Drucklegung des Artikels stand noch nicht fest, in welcher Konstellation Sócrates in den kommenden Jahren regieren wird, ein Auftrag zur Regierungsbildung durch Staatspräsident Cavaco Silva stand noch aus. Konsultationen und Entscheidungen werden erst nach den Ergebnissen der noch anstehenden landesweiten Kommunalwahlen im Oktober 2009 erwartet. Denkbar sind sowohl eine Koalition als auch eine Minderheitsregierung, die sich auf wechselnde Mehrheiten stützt. Zuletzt hat der Sozialist António Guterres von 1995 bis 2002 eine Minderheitsregierung angeführt.

### **Europa- und Außenpolitik**

Insgesamt waren sowohl die Debatten um die Bewältigung der Folgen der Weltwirtschaftskrise als auch die Debatten rund um die Wahlen zum Europaparlament und der Assembleia

da República durch innenpolitische Belange geprägt. Portugal fiel während des Berichtszeitraums nicht durch eine aktive Außen- und Europapolitik auf.

Eine Ausnahme gibt es gleichwohl: So war es Portugal, dass Ende 2008 als erstes europäisches Land vorschlug, die EU solle Häftlinge aus dem US-Gefangenenlager Guantánamo aufnehmen, um dem neuen amerikanischen Präsidenten Barack Obama die Auflösung des Lagers zu erleichtern. Nachdem Außenminister Luis Amado das portugiesische Angebot gegenüber der US-amerikanischen Regierung im Juni 2009 noch einmal bekräftigt hatte, ließ die portugiesische Regierung im August 2009 zwei aus Syrien stammende Ex-Häftlinge einreisen. Die beiden Männer haben eine Aufenthaltsgenehmigung und dürfen sich frei innerhalb Portugals bewegen. Zwar musste letztlich jeder Mitgliedstaat für sich eine Antwort auf die Frage nach dem Für und Wider der Aufnahme finden und für sich entscheiden, ob dies das richtige Zeichen der Solidarität mit dem von so vielen Europäern gefeierten neuen US-Präsidenten ist. Eine Debatte europäischen Ausmaßes hat die portugiesische Initiative mithin bewirkt.<sup>2</sup>

Tendenzen der französischen Ratspräsidentschaft, neue Führungskonstellationen innerhalb der EU zu etablieren, wurden in Portugal skeptisch beobachtet, Initiativen, wie die zur Gründung einer Union für das Mittelmeer allerdings positiv aufgenommen. Auch Portugal fördert eine engere Anbindung der Mittelmeeranrainer an die EU.<sup>3</sup> Die krisenhaften Zuspitzungen in der östlichen Nachbarschaft der Union – Krieg zwischen Russland und Georgien, Gaskrise zwischen Russland und der Ukraine – oder auch allgemeine Fragen der Beziehungen zwischen EU und östlichen Nachbarn erfuhren hingegen keine große Aufmerksamkeit in Öffentlichkeit und Politik.

In einigen für die portugiesische Politik peripheren Bereichen wurden Entscheidungen, die eine Mehrheit der Union trug, zu späteren Zeitpunkten nachvollzogen. So wurde etwa das Kosovo nach anfänglichem Zögern im Oktober 2008 anerkannt und damit eine andere Position bezogen, als sie das Nachbarland Spanien in dieser Frage nach wie vor vertritt.

Ein vor allem symbolträchtiger Akt für Portugal war die Bestätigung José Manuel Durão Barroso als Präsident der EU-Kommission. Das insgesamt gute Abschneiden der Mitgliedsparteien der Europäischen Volkspartei (insgesamt 36%) bei den Europawahlen hatte eine Vorentscheidung gebracht. Doch auch die sozialistischen Regierungen Portugals und Spaniens unterstützten die erneute Kandidatur des Konservativen, der von 2002 bis 2004 die Regierungsgeschäfte in Portugal geführt hatte. Die Wiederwahl durch das neu zusammengesetzte Europäische Parlament am 16. September 2009 fiel erstaunlich deutlich aus.

Weniger vehement als noch während der eigenen EU-Ratspräsidentschaft im Jahr 2007 dafür aber mit offenbar realpolitischer Ausrichtung treibt die Regierung Sócrates eine eigene Afrikapolitik voran. So besuchte Sócrates noch im Juli 2009 die ehemalige Kolonie Angola. Portugal setzt klar auf einen pragmatischen Umgang mit Ländern, die über Öl und Gas verfügen und – wie Angola – neben der sprachlichen Affinität mit wirtschaftlichen Wachstumschancen werben. Die noch wenig gefestigte Demokratie spielt dabei eine untergeordnete Rolle.

### Weiterführende Literatur

Sustainable Governance Indicators 2009: Portugal report, [http://www.sgi-network.org/pdf/SGI09\\_Portugal.pdf](http://www.sgi-network.org/pdf/SGI09_Portugal.pdf).

---

2 Diogo Noivo/Paulo Gorjão: Untying Guantánamo's Knot: A Portuguese Contribution, IPRIS Viewpoints 3, September 2009, <http://www.ipris.org/php/download.php?fid=490>.

3 Jorge Silva Carvalho: A Global Security Vision: The Portuguese Intelligence Perspective, IPRIS Occasional Paper 1, May 2009, <http://www.ipris.org/php/download.php?fid=317>.