

Portugal

Armando García Schmidt

Am 12. Juni 2010 feierten Portugal und Spanien in einem gemeinsamen Staatsakt die Unterzeichnung der Beitrittsabkommen zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vor 25 Jahren. Nicht nur symbolisch war der Beitritt für die beiden damals noch jungen Demokratien bedeutsam. Die politische und wirtschaftliche Bilanz der Mitgliedschaft fällt für beide Länder positiv aus. Und auch umgekehrt gilt: Portugal und Spanien habe sich in den vergangenen Dekaden immer wieder aktiv in europäische Debatten eingebracht und den Integrationsprozess positiv verstärkt, Portugal zuletzt während seiner EU-Ratspräsidentschaft im Jahr 2007. Bleibendes Zeichen hierfür ist der Vertrag von Lissabon.

Und dennoch scheinen sich Portugal und Europa heute befremdet gegenüberzustehen. Symbolhaft auch hierfür die Feierlichkeiten im Juni 2010: Spanier und Portugiesen blieben unter sich. Allein der Präsident des Europäischen Parlaments, Jerzy Buzek, fand den Weg nach Lissabon, sonst war kein prominenter Gast aus Brüssel, Berlin, Paris oder London zugegen. Die Presse in den europäischen Partnerstaaten würdigte den historischen Termin mit keiner Zeile. Stattdessen ergötzen sich die Medien im befreundeten europäischen Ausland an erfundenen Krisenszenarien, die Portugal und Spanien vor dem Staatsbankrott sahen.

Die mediale Übertreibung und das Ausbleiben deutlicher Gegenwehr durch die Politik der europäischen Partner wurden in Portugal irritiert zur Kenntnis genommen. Fakt ist, dass die globale Wirtschafts- und Finanzkrise sich spürbar auf Portugal auswirkte. Altbekannte Strukturprobleme fordern gleichfalls ihren Zoll. Zunächst bestimmten jedoch zwei wichtige Wahlen die politischen Debatten im Land.

Wahlen in der Krise

Die Bilanz der Europawahlen im Juni 2009 war für die seit 2005 mit absoluter Mehrheit regierende Sozialistische Partei des Regierungschefs José Sócrates erschütternd. Nahezu alle Prognosen hatten den Sozialisten Einbußen prophezeit. Ein Vorsprung vor den bürgerlichen Sozialdemokraten sollte aber erhalten bleiben. Doch mit 32% der Stimmen schnitten die konservativen Sozialdemokraten besser ab als die Sozialisten, die gegenüber den letzten Europawahlen einen dramatischen Stimmeneinbruch, von 46% auf 27%, zu verzeichnen hatten. Links der Sozialisten behaupteten sich die kommunistisch-grüne Allianz und der alternative Linksblock mit je 11%. Mit 8% trotzte auch die konservative Volkspartei den schlechten Prognosen. Die Wahlbeteiligung lag mit 37% weit niedriger als im EU-Durchschnitt.

Ein symbolträchtiger Akt für Portugal war die Bestätigung José Manuel Durão Barroso als Präsident der Europäischen Kommission. Das insgesamt gute Abschneiden der Mitgliedsparteien der EVP hatte eine Vorentscheidung gebracht. Doch auch die sozialistischen Regierungen Portugals und Spaniens unterstützten die erneute Kandidatur von Durão Barroso, der von 2002 bis 2004 die Regierungsgeschäfte in Portugal geführt hatte. Seine Wiederwahl durch das neue Europäische Parlament im September 2009 wurde in Portugal über Parteigrenzen hinweg begrüßt.

Am 27. September 2009 fanden schließlich die Wahlen zum nationalen Parlament, der Assembleia da República, statt. Vorausgegangen war ein von innen- und wirtschaftspolitischen Themen geprägter Wahlkampf. Die Spitzenkandidatin der konservativen Sozialdemokraten, Manuela Ferreira Leite, 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 Linie 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 gegen Vorteilsnahme genehmigt haben sollte.

Die Regierung reagierte während des Wahlkampfs mit einem Schwenk hin zu einer ausgabenfreudigeren Politik. So bekräftigte Sócrates, dem aufgrund seiner Reformfreudigkeit zuvor oft vorgeworfen wurde, einen neoliberalen Kurs zu betreiben, dass die Zeit deregulierter Märkte vorbei sei.

Das Ergebnis der Parlamentswahlen fiel schließlich anders aus als von vielen Beobachtern erwartet. Die Sozialisten konnten den herben Stimmenverlust der Europawahlen wett machen. Sie verteidigten zwar nicht die absolute Mehrheit von 2005, blieben jedoch stärkste politische Kraft. Gleichwohl fiel der Stimmanteil der Sozialisten im Vergleich zu den Wahlen von 2005 von rund 45% auf 37%. Die oppositionellen Sozialdemokraten schafften es bei einer Wahlbeteiligung von etwas mehr als 60% lediglich, ihren alten Stimmenanteil von 29% zu halten. Drittstärkste Kraft wurde die konservative Volkspartei des früheren Verteidigungsministers Paulo Portas. Sie erreichte insgesamt 11% und damit 3% mehr als 2005. Der Linksblock (knapp 10%) und die kommunistisch-grüne Allianz (knapp 8%) schnitten ebenfalls besser ab als in den Parlamentswahlen von 2005.

Ministerpräsident José Sócrates versucht seit den Wahlen im September 2009 mit einer sozialistischen Minderheitsregierung, den Schwenk von einer ausgabenorientierten Anti-Krisenpolitik hin zu einer neuen von Austerität geprägten Wirtschafts- und Ordnungspolitik zu meistern.

Portugal in der Krise

Vor der Krise waren die wirtschaftlichen Entwicklungshoffnungen groß. José Sócrates war es scheinbar gelungen, Auswege aus dem Teufelskreis von schwachem Wachstum und defizitären Staatshaushalten zu finden, in dem das Land noch in den 1990er Jahren gefangen war. Reformen unter anderem in der Rentenpolitik und der staatlichen Verwaltung wurden auch gegen Widerstände 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 wachsenden Märkten in Übersee.

Gleichwohl litt ein großer Teil der portugiesischen Wirtschaft schon vor der Krise unter mangelnder Wettbewerbsfähigkeit. Der ursprüngliche Vorteil des Billigstandortes ging an die neuen Mitglieder der EU verloren. Arbeitsplätze in der verarbeitenden Industrie waren abgewandert. Nur moderat stieg die allgemeine Produktivität von 2004 bis 2007, um danach wieder zu sinken. Gleichzeitig sank das Pro-Kopf-Einkommen auf 75% des EU-Durchschnitts 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. 2009 fiel das BIP um 2,7%. Für 2010 erwartet die Zentralbank einen Zuwachs von 0,4%, für 2011 einen von 0,8%.

Angesichts der internationalen Wirtschaftskrise optierte die sozialistische Regierung seit Herbst 2008 so wie die Mehrzahl der anderen europäischen Regierungen für eine intensivere Ausgabenpolitik. Portugiesischen Banken wurde angeboten, mit bis zu 20 Milliarden Euro für ihre Refinanzierung zu bürgen. Überfällige Schulden des Staates und der Kommunen bei privaten Unternehmen sollten sofort beglichen werden. Auch wurden Hilfsmaßnahmen für die Autoindustrie und ein umfangreiches Konjunkturpaket beschlossen, das insgesamt 2,18 Milliarden Euro für die Modernisierung von Schulen und Investitionen in erneuerbare Energie bereit stellte und mit Hilfe von Kreditlinien, Exporthilfen und Investitionsanreizen kleinere und mittlere Unternehmen unterstützen sollte.

Die Mehrausgaben zur Ankurbelung der Wirtschaft belasten den Staatshaushalt zusehends. Die Regierung geht von einem Anstieg der Staatsschuld von etwa 77% des BIP im Jahr 2009 auf 86% im Jahr 2010 aus. Doch nicht nur der Staat ist verschuldet. Auf über 100% des BIP beläuft sich bereits die Netto-Auslandschuld des Landes mit Defiziten bei Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität. Rund 130% ihrer Jahreseinkommen schulden die privaten Haushalte den Banken.

Unter zunehmendem Druck der europäischen Partner, vor allem aber internationaler Ratingagenturen, die die Kreditwürdigkeit Portugals im ersten Halbjahr 2010 sukzessive herunterstufen, hat die Minderheitsregierung Sócrates eine Kehrtwende gemacht. Der unbedingte Abbau von Defiziten steht nun im Vordergrund. In kurzen Abständen wurden hierzu im ersten Halbjahr 2010 unterschiedliche Maßnahmen lanciert. Zunächst versicherte Sócrates, zum Abbau des nationalen Haushaltsdefizits seien keine höheren Steuern vorgesehen. Und noch im März hatte die Regierung in ihrem Stabilitäts- und Wachstumsprogramm, das den Weg zu einem Defizit von unter 3% bis 2013 absteckte, lediglich mit Ausgabenkürzungen hantiert. Im Mai 2010 beschloss die sozialistische Minderheitsregierung jedoch plötzlich, das 2009 auf 9,4% des BIP gestiegene Haushaltsdefizit 2010 nicht, wie im Budget vorgesehen, nur auf 8,3%, sondern auf 7,3% zu drücken. Und auch das Haushaltsdefizit von 2011 solle bereits auf 4,6% fallen und nicht auf 6,6% wie noch zwei Monate zuvor verlautbart.

Das Mai-Paket sieht verschiedene Steuererhöhungen vor, die bereits ab Juli 2010 greifen werden: alle Mehrwertsteuersätze erhöhen sich um einen Prozent. Einkommen, die den gesetzlichen Mindestlohn von 450 Euro übersteigen, unterliegen einer zusätzlichen Steuer von 1% bis 1,5%. Unternehmen müssen zusätzliche 2,5% ihrer Gewinne als Körperschaftssteuer abführen, wenn diese zwei Millionen Euro übersteigen. Zur Senkung der Ausgaben lässt die Regierung unter anderem die Maßnahmen zum Kampf gegen die Krise vorzeitig auslaufen, die Transfers an staatlichen Unternehmen werden reduziert und die Gehälter im öffentlichen Dienst um 5% gekürzt. Infrastrukturprojekte wie der Bau einer dritten Brücke über den Tejo bei Lissabon und eines neuen Flughafens für die Hauptstadt werden zurückgestellt, obwohl die Regierung sie bisher als unentbehrlich bezeichnet hatte.

Möglich wurde die neue Gangart u.a. durch einen Machtwechsel bei den oppositionellen Sozialdemokraten. Im April 2010 war Manuela Ferreira Leite als Parteivorsitzende abgelöst worden, der es trotz des überwältigenden Erfolges der Europawahlen im Jahr zuvor nicht gelungen war, die Sozialisten in den anschließenden Parlamentswahlen von der Macht zu verdrängen. Ihr Nachfolger Pedro Passos Coelho suchte sogleich den Schulterabschluss mit den regierenden Sozialisten. Auch wenn es bisher nicht zur Formierung einer

Koalition kam, unterstützt er doch den Konsolidierungskurs der sozialistischen Regierung. Internationale Beachtung fand ein gemeinsamer Auftritt mit Regierungschef Sócrates, in dem beide die Herabstufung des Landes durch eine internationale Ratingagentur als Angriff gegen die nationale Souveränität abkanzeln und mit Gegenmaßnahmen drohen.

Tatsächlich scheint es Passos Coelho zu sein, der politische Dividende aus der Krise zieht. In Umfragen vom Sommer 2010 liegen die Sozialdemokraten mit 44% in der Wählergunst deutlich vor den Sozialisten. Mit einer Regierungsübernahme oder der Formierung einer Koalition haben es die Sozialdemokraten jedoch nicht eilig. Sie können das grüne Licht für weitere Sparmaßnahmen und Gesetze an Bedingungen knüpfen, die regierenden Sozialisten dennoch kritisieren und zuschauen, wie sie bei der Krisenbewältigung zunehmend die Orientierung verlieren. Verfrühte Neuwahlen würden zudem im ungünstigen Fall mit der Neuwahl des Staatsoberhauptes kollidieren. Der Sozialdemokrat Anibal Cavaco Silva wird vermutlich im Januar 2011 wieder für das höchste Amt im Staat kandidieren. Eine Tolerierung der sozialistischen Minderheitsregierung durch die Sozialdemokraten scheint zumindest bis zur erhofften Widerwahl Cavaco Silvas wahrscheinlich.

Europa- und Außenpolitik

Derzeit hoffen die Portugiesen auf einen Aufschwung in Europa und einen Anstieg der Warenexporte, denn fast 75% des Außenhandels tätigt Portugal innerhalb der EU. Gleichzeitig ist Portugal um eine Diversifizierung der eigenen Absatzmärkte bemüht. Ein Segen war 2009 etwa ein Anstieg der Nachfrage aus der früheren Kolonie Angola, die 7% der Exporte abnahm. Mit offenbar realpolitischer Ausrichtung treibt die Regierung Sócrates daher auch eine eigene Afrikapolitik voran. So besuchte Sócrates 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.

Eine Debatte europäischen Ausmaßes hat die portugiesische Regierung bewirkt. Portugal war das erste europäische Land, das vorschlug, die EU solle Häftlinge aus dem US-Gefangenenlager Guantánamo aufnehmen. 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.

Doch auch dies blieb in der öffentlichen Wahrnehmung eher nebensächlich. Von den Sorgen um die Wirtschaft abgelenkt wurde die portugiesische Öffentlichkeit im Februar 2010 durch die Katastrophe auf der Atlantikinsel Madeira, bei der durch sintflutartige Regenfälle und die dadurch verursachten Erdbeben 43 Menschen das Leben verloren. Von großer öffentlicher Anteilnahme wurde auch der Tod des Literatur-Nobelpreisträgers José Saramago im Juni 2010 begleitet. Im Jahr zuvor hatte er noch wie auch viele Jahre davor die kommunistische Partei im Wahlkampf unterstützt.

Weiterführende Literatur

Sustainable Governance Indicators 2009: Portugal report, http://www.sgi-network.org/pdf/SGI09_Portugal.pdf.