

Portugal

Armando García Schmidt

Der 1. Januar 2011 hätte eigentlich ein Anlass zum Feiern sein sollen. 25 Jahre war es an diesem Tag her, dass die Portugiesische Republik der Europäischen Gemeinschaft beigetreten war. Der mit der Nelkenrevolution 1974 eingeschlagene Weg hin zu Demokratie und Rechtsstaat wurde mit dem Beitritt belohnt und bestärkt. Doch weder in Lissabon noch in anderen europäischen Hauptstädten wurde am ersten Tag des Jahres 2011 ausgelassen gefeiert. Die Bewältigung der aktuellen Staatsschulden- und Wirtschaftskrise des Landes überlagerte – und überlagert noch – alle übrigen Themen im Verhältnis Portugals zur EU.

Portugal ist in Folge der Weltwirtschaftskrise immer stärker in eine Staatsschulden- und Wirtschaftskrise gerutscht, die das Land in dieser Form noch nicht erlebt hat. Verstärkt wurden die Effekte der externen Krise durch nicht gelöste Strukturprobleme des Landes, aber auch durch unkalkulierbare Folgen von EU-Erweiterung und Euro-Einführung. Bis zum März 2011 versuchte die sozialistische Minderheitsregierung von José Sócrates, ohne finanzielle Hilfen der EU-Partner eine finanz- und wirtschaftspolitische Wende einzuleiten. Der Versuch scheiterte an den Realitäten, die die Finanzmärkte diktieren. Nach dem Sturz der Regierung Sócrates beantragte Portugal Hilfen aus dem ESFS wie es bereits zuvor Griechenland und Irland getan hatten. Seit Juni 2011 arbeitet eine bürgerliche Koalition daran, die Reformvorgaben von Europäischer Kommission, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds umzusetzen. Wie die Rückkehr zu wirtschaftlichem Wachstum gelingen mag, bleibt gleichwohl ungewiss.

Welcher Weg führt aus der Krise?

Dem Sozialisten José Sócrates, der zwischen 2005 und 2009 mit absoluter Mehrheit regierte, war es scheinbar gelungen, aus dem Teufelskreis von schwachem Wachstum und defizitären Staatshaushalten auszubrechen, in dem Portugal noch in den 1990er Jahren gefangen war. Reformen unter anderem in der Rentenpolitik und der Verwaltung wurden umgesetzt. Niedrige Zinsen des neu eingeführten Euro stimulierten Investitionen und machten die Schulden nicht nur für den Staat augenscheinlich preiswerter.

Gleichwohl litt die portugiesische Wirtschaft nach wie vor unter strukturellen Schwächen und mangelnder Wettbewerbsfähigkeit. Portugal kann zwar innovative Technologie- und Exportunternehmen vorweisen. Diese sind aber weder so groß noch so zahlreich, als dass von ihnen entscheidende Impulse für die Wirtschaft ausgehen könnten. Produktivität und Exporte blieben niedrig. Die OECD hebt hervor, dass der jahresdurchschnittliche Zuwachs an Produktivität zwischen 2001 und 2006 bei nur 0,6% lag. Die Warenimporte Portugals sind nur zu etwa zwei Dritteln durch Exporte gedeckt. Mit 10,3% des BIP gehörte das Leistungsbilanzdefizit 2009 zu den höchsten der EU.¹

Daneben ging der ursprüngliche Vorteil als Billiglohnstandort sukzessive an die neuen Mitglieder der EU aber auch Konkurrenten wie China und die Türkei verloren. Zwischen

1 OECD: Economic Survey of Portugal 2010.

2003 und 2006 gingen im EU-Schnitt 8% der Arbeitsplätze durch Produktionsverlagerung verloren. In Portugal wanderten in demselben Zeitraum trotz der im europäischen Vergleich noch moderaten Löhne 25% der Arbeitsplätze ins Ausland ab. Betroffen waren neben der Automobilindustrie auch traditionelle Sektoren wie die Textil- und Schuhherstellung.

So wie die Mehrzahl der anderen europäischen Regierungen optierte die sozialistische Regierung von José Sócrates angesichts der internationalen Wirtschaftskrise seit dem Herbst 2008 für eine intensivere Ausgabenpolitik. Die Mehrausgaben zur Ankurbelung der Wirtschaft belasteten jedoch den Staatshaushalt – umso mehr, je deutlicher sich abzeichnete, dass eine wirtschaftliche Erholung aufgrund der strukturellen Schwächen der portugiesischen Wirtschaft nicht so rasch wie in anderen europäischen Ländern einsetzen würde.

Unter zunehmendem Druck der europäischen Partner, vor allem aber internationaler Ratingagenturen, die die Kreditwürdigkeit Portugals seit Anfang 2010 immer weiter herunterstufen, leitete José Sócrates, der sich seit den Neuwahlen im September 2009 nur noch auf die Minderheit seiner Sozialistischen Partei (Partido Socialista, PS) im Parlament stützen konnte, eine Kehrtwende ein. Der unbedingte Abbau von Defiziten stand nun im Vordergrund. In kurzen Abständen wurden 2010 und 2011 zunächst drei umfassende Maßnahmenpakete im Rahmen eines Stabilitäts- und Wachstumsprogramms (Programa de Estabilidade e Crecimento, PEC) lanciert, die Staatsausgaben reduzieren und Einnahmen erhöhen sollten. Anfang 2011 griff das dritte Bündel mit 50 Maßnahmen zur Reform der wirtschaftlichen Strukturen, mit dem Ziel größerer Flexibilität im Lohnbereich und weiteren Abbaus administrativer Hindernisse für die Exportindustrie.

Trotz der Bemühungen der Regierung Sócrates war bis ins Frühjahr 2011 keine Besserung der wirtschaftlichen Lage spürbar. Im Gegenteil: Nach einem geringen Wachstum von 1,3% im Jahr 2010, brach die Wirtschaftsleistung gleich im ersten Quartal 2011 erneut ein, und dem Land droht damit nach 2008 und 2009 ein weiteres Rezessionsjahr. Der IWF erwartet für 2011 einen Rückgang des BIP von 2,2%. Auch bei der Arbeitslosigkeit bleibt wird Portugal mit 12% im Jahr 2011 und voraussichtlich auch 2012 einen traurigen Rekord erreichen.²

Auch die Hoffnungen, die Staatsfinanzen würden sich auf dem Wege immer stärkerer Sparanstrengungen rasch erholen, zerschlugen sich. Vor allem auch weil die Refinanzierungskosten der staatlichen Schuldverschreibungen an den internationalen Märkten sich angesichts der sukzessiven Rückstufung Portugals durch Ratingagenturen stetig verteuerten. Die Staatsschulden stiegen von knapp 72% des BIP im Jahr 2008 auf 92% im Jahr 2010. Für 2011 erwartet der IWF eine Verschuldungsrate von 106%. Das Haushaltsdefizit stieg sprunghaft von 3,5% im Jahr 2008 auf 9,1% im Jahr 2010, wird 2011 voraussichtlich auf 5,9% sinken.³

Der ungewollte Sprung unter den Rettungsschirm

Trotz der schwierigen Lage sollte Portugal die Krise aus eigener Kraft und mit eigenen Mitteln bewältigen. Vor allem den europäischen Partnern missfiel dies. Die Partner befürchteten, unbedachtes Handeln könne Portugal in die Insolvenz und damit zu einem Vertrauensverlust der Märkte mit unkalkulierbaren Folgen für den Rest der Euro-Zone und den Euro selbst führen (Dominoeffekt!).

Bis zum März 2011 wurde der Kurs der sozialistischen Minderheitsregierung auch von den beiden konservativen Oppositionsparteien – der Sozialdemokratischen Partei (Partido

2 IMF: Portugal: First Review Under the Extended Arrangement, IMF Country Report No. 11/279, September 2011, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11279.pdf>.

3 Ebd.

Social Democrata, PSD) und der Volkspartei (Centro Democrático e Social – Partido Popular, CDS-PP) – unterstützt. Internationale Beachtung fand ein gemeinsamer Auftritt des Regierungschefs Sócrates mit dem Chef der größten bürgerlichen Oppositionskraft, dem PSD, Pedro Passos Coelho, im April 2010. In einem gemeinsamen Auftritt kanzelten beide die Herabstufung des Landes durch eine internationale Ratingagentur als Angriff gegen die nationale Souveränität ab.

Die informelle große Koalition zerbrach jedoch, als die sozialistische Minderheitsregierung im März 2011 das vierte große Maßnahmenpaket „PEC IV“ ins Parlament einbrachte. Das Maßnahmenpaket wurde von allen Oppositionsparteien abgelehnt. Der Rücktritt der sozialistischen Minderheitsregierung und Neuwahlen wurden damit unausweichlich.

Offiziell erklärte der Vorsitzende des PSD, Passos Coelho, das Abstimmungsverhalten seiner Partei damit, dass die neuerlichen Sparvorschläge der sozialistischen Regierung sozial unausgewogen seien (für Verwirrung sorgte, dass er gegenüber der internationalen Finanzpresse verlautbarte, die Sparmaßnahmen gingen nicht weit genug). Weitere – wenn auch nicht offen bekundete – Beweggründe des PSD zum Sturz der sozialistischen Minderheitsregierung mag der zunehmende Druck der europäischen Partner auch auf die konservative Opposition gewesen sein, eine grundsätzliche Wende einzuleiten und endlich die Hilfe des europäischen Rettungsschirms anzunehmen – was mit José Sócrates als Regierungschef nicht realisierbar war. Aber auch innenpolitisch schien die Situation der bürgerlichen Opposition im März 2011 günstig, nachdem ihr Kandidat für das Amt des Staatspräsidenten, Aníbal Cavaco Silva, am 23. Januar in seinem Amt bestätigt worden war.

Der Sturz der Regierung Sócrates wurde von Ratingagenturen und Finanzmärkten mit weiterem Vertrauensverlust quittiert. Herabstufungen in internationalen Bonitätsrankings für den portugiesischen Staat ebenso wie für Banken und Unternehmen des Landes und der sprunghafte Anstieg von Zinsen für staatliche Schuldverschreibungen waren die Folge. Die Solvenz des portugiesischen Staates geriet akut in Gefahr. Die für den 5. Juni angesetzten Neuwahlen konnten nicht abgewartet werden, um die drohende Zahlungsunfähigkeit zu verhindern. José Sócrates, seit dem 23. März nur noch geschäftsführend im Amt, und die beiden konservativen Oppositionsparten von PSD und CDS-PP, stimmten schließlich gemeinsam den Bedingungen zu, die die europäischen Partner und die Europäische Kommission gemeinsam mit der Europäischen Zentralbank und dem Internationalen Währungsfonds aufgestellt hatten, um Notkredite von 78 Milliarden Euro für Portugal bereit zu stellen.

Das von den Finanzministern der Euro-Gruppe am 16. Mai 2011 beschlossene Paket legt den Portugiesen Maßnahmen in drei Bereichen auf: Abbau des Budgetdefizits, stimulierende Strukturereformen und Stabilisierung des Bankensektors. Mit der gemeinsamen Verpflichtung der drei großen Parteien auf das neue Paket war gewährleistet, dass es auch nach den Wahlen vom 5. Juni nicht wieder aufgeschnürt würde.

Politische Wende in der Krise

Noch bis kurz vor den Wahlen sagten die Umfragen ein Kopf- an Kopffrennen des PS von José Sócrates und des PSD unter Führung von Pedro Passos Coelho voraus. Eine große Koalition zwischen PS und den beiden Parteien des bürgerlichen Lagers, den Sozialdemokraten und der Volkspartei, schien denkbar. Bei den Parlamentswahlen am 5. Juni 2011 zogen letztlich jedoch die beiden bürgerlichen Oppositionsparteien die politische Dividende aus der krisenhaften Zuspitzung der Wochen und Monate zuvor.

Der liberalkonservative PSD ging eindeutig als Sieger aus den Wahlen hervor. Mit fast 39% der Stimmen, übertraf der PSD sein Ergebnis von 2009 um mehr als 9 Prozentpunkte. Der PS verlor hingegen 8,5% im Vergleich zu den letzten Wahlen und musste sich mit 28% der Stimmen zufrieden geben. Der rechtskonservativen CDS-PP blieb stabil bei knapp 12%. Während der alternative Linksblock (Bloco de Esquerda, BE) fast die Hälfte seine Stimmen einbüßte und nur knapp über die 5%-Hürde kam, blieb die gemeinsame Wahlplattform von Kommunisten und Grünen (Ciligação Democrática Unitária, CDU) stabil bei 8%.

Rasch nahm die bürgerliche Koalition zwischen PSD und CDS-PP, die über eine komfortable Mehrheit im Parlament verfügt, die Arbeit auf. Der PSD-Vorsitzende Pedro Passos Coelho wurde am 21. Juni zum Premierminister gewählt. Paulo Portas, Vorsitzender des CDS-PP, bekleidet in der Koalition das Amt des Außenministers. José Sócrates erklärte noch am Wahlabend seinen Rücktritt als Generalsekretär des geschlagenen PS. Bei einem Parteikongress am 23. Juli 2011 wurde António José Seguro zu seinem Nachfolger bestimmt.

Die Regierung Passos Coelho hat eine klare Mehrheit im Parlament und kann bei der Umsetzung des Abkommens über die Beihilfen von EU, EZB und IWF auch mit Unterstützung durch den PS rechnen. Die Auflagen der Troika engen den politischen Handlungsspielraum der neuen Regierung jedoch stark ein. Im Gegenzug für die Notkredite muss Portugal bis zum Jahresende 2011 rund 200 Maßnahmen eingeleitet oder umgesetzt haben. Dazu zählen unter anderem die Erhöhung der Mehrwertsteuer auf Strom und Gas, der Verkauf von Staatsbetrieben – darunter der Energiekonzern EdP und die Fluggesellschaft TAP –, die Erstellung von Profitabilitätsanalysen öffentlicher Unternehmen und auch Sparpläne für den Gesundheitsbereich. Ziel ist, das Haushaltsdefizit bis 2013 auf drei Prozent zu senken.

Die neue Regierung erklärte bei Amtsantritt, dass sie sogar gewillt sei, „für Überraschungen zu sorgen“ und über das mit der Troika vereinbarte Programm hinauszugehen. Dies konnte jedoch nicht verhindern, dass bereits Anfang Juli 2011 die Ratingagentur Moody's eine weitere Herabstufung der Bonität des portugiesischen Staates vornahm. Auch der IWF geht davon aus, dass die portugiesische Volkswirtschaft sich nicht schnell erholen wird. Sie wird in den kommenden zwei Jahren weiter schrumpfen, die Arbeitslosenquote soll erst 2012 mit 13,4% einen Höhepunkt erreichen.⁴ Die Lage bleibt entsprechend gespannt.

International muss die Regierung Passos Coelho für neues Vertrauen in die Reformkraft des portugiesischen Staates und die Anpassungsfähigkeit der portugiesischen Wirtschaft sorgen. Sicher ist jedoch, dass sich im Zuge der anhaltenden Rezession soziale Probleme im Inneren verschärfen werden. Bereits im März 2011 brachte eine spontane Jugendprotestbewegung unter dem Slogan „Verlorene Generation“ landesweit mehr als 300.000 Menschen gegen die Reformen auf die Straße. Es ist nicht auszuschließen, dass das politische System in Portugal weiteren Belastungsproben ausgesetzt sein wird.

Weiterführende Literatur

Thomas C. Bruneau, Carlos Jalali, César Colino: Sustainable Governance Indicators 2011. Portugal report, http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11_Portugal.pdf.

Reinhard Naumann: Krise bringt Wende in Portugal. Unerwartet große Niederlage der Sozialisten, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung 2011, <http://library.fes.de/pdf-files/id/08164.pdf>.

4 IMF: Portugal: First Review Under the Extended Arrangement, IMF Country Report No. 11/279, September 2011, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sctr/2011/cr11279.pdf>.