

Portugal

Armando García Schmidt

Die Bewältigung der Staatsschulden- und Wirtschaftskrise beherrschte weiter das öffentliche und politische Leben Portugals sowie das Verhältnis Portugals zu seinen Partnern in der EU. Noch bis in den März 2011 hatte eine sozialistische Minderheitsregierung versucht, aus eigener Kraft eine finanz- und wirtschaftspolitische Wende einzuleiten. Der Versuch scheiterte an der Realität der anhaltenden Wirtschaftsschwäche des Landes und am Diktat der internationalen Finanzmärkte. Im Mai 2011 musste Portugal als drittes Land nach Griechenland und Irland um Unterstützung durch Mittel aus dem ESFS bitten. Seit Juni 2011 arbeitet eine bürgerliche Koalitionsregierung daran, die Reformvorgaben von Europäischer Kommission, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds umzusetzen. Die Konsequenz, mit der die neue portugiesische Regierung unter Pedro Passos Coelho die Haushaltssanierung vorantreibt, wurde im Berichtszeitraum wiederholt von der so genannten Troika gelobt. Die Bevölkerung trägt die Reformen weitestgehend. Eine Rückkehr an die Finanzmärkte im Jahr 2013 bleibt das Ziel. Gleichwohl steht das Land nach wie vor unter Druck. Die Bewertung durch internationale Ratingagenturen erreichte im Berichtszeitraum so genanntes Ramschniveau und die Aussichten auf einen anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung sind nach wie vor ungewiss.

Der ungewollte Sprung unter den Rettungsschirm

So wie andere europäische Regierungen auch hatte die sozialistische Regierung unter José Sócrates angesichts der internationalen Wirtschaftskrise seit Herbst 2008 für eine intensive Ausgabenpolitik optiert. 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 und der anhaltend schlechten Weltkonjunktur nicht rasch einsetzen würde.

Unter zunehmendem Druck der europäischen Partner und internationaler Ratingagenturen, die die Kreditwürdigkeit Portugals immer weiter herabstufen, leitete José Sócrates, der sich seit 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 drei umfassende Maßnahmenpakete lanciert, die Staatsausgaben reduzieren und Einnahmen erhöhen sollten. Doch die Hoffnung auf eine Besserung der wirtschaftlichen Lage trog. Und auch die Erwartung, dass die Staatsfinanzen sich dank verstärkter Sparanstrengungen rasch erholen würden, zerschlug sich bereits im Frühjahr 2011. Verschärft wurde die Lage durch stetig steigende Refinanzierungskosten der staatlichen Schuldverschreibungen an den internationalen Märkten angesichts der sukzessiven Rückstufung Portugals durch Ratingagenturen.

Trotz der sich vor allem im Frühjahr 2011 immer weiter verschärfenden Lage weigerte sich die sozialistische Regierung, internationale Hilfen in Anspruch zu nehmen. Dieser Kurs wurde zunächst auch von den beiden bürgerlichen Oppositionsparteien – der Sozial-

demokratischen Partei (Partido Social Democrata, PSD) und der Volkspartei (Centro Democrático e Social – Partido Popular, CDS-PP) – unterstützt. Die informelle große Koalition zerbrach jedoch, als die sozialistische Minderheitsregierung im März 2011 ein viertes großes Paket von Sparmaßnahmen ins Parlament einbrachte. Das Maßnahmenpaket wurde von den Oppositionsparteien abgelehnt. Der Rücktritt der Regierung Sócrates und Neuwahlen wurden damit unausweichlich.

Oppositionsführer Pedro Passos Coelho, Vorsitzender der bürgerlichen Sozialdemokraten des PSD, erklärte das Abstimmungsverhalten seiner Partei damit, dass die neuerlichen Sparvorschläge der sozialistischen Regierung sozial unausgewogen seien. Weitere Beweggründe des PSD zum Sturz der sozialistischen Minderheitsregierung waren der zunehmende Druck der europäischen Partner auch auf die konservative Opposition, eine grundsätzliche Wende einzuleiten und endlich die Hilfe des europäischen Rettungsschirms anzunehmen, was mit José Sócrates als Regierungschef nicht realisierbar war. Groß war die Befürchtung bei den europäischen Partnern vor einer plötzlichen Zahlungsunfähigkeit Portugals und der befürchteten Ansteckung weiterer europäischer Staaten.

Mit einer unerwarteten Dynamik sahen sich die portugiesische und europäische Politik nun jedoch erst recht konfrontiert, wurde doch der Rücktritt der Regierung Sócrates von Ratingagenturen und Finanzmärkten blitzartig mit weiterem Vertrauensverlust quittiert. Herabstufungen in internationalen Bonitätsrankings für Banken und Unternehmen des Landes und für den portugiesischen Staat und damit einhergehend 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 2011 angesetzten Neuwahlen konnten nicht abgewartet werden, um die drohende Zahlungsunfähigkeit zu verhindern.

José Sócrates, seit dem 23. März 2011 nur noch geschäftsführend im Amt, und die beiden konservativen Oppositionsparteien 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 bereit zu stellen. Die Finanzminister der Euro-Gruppe beschlossen am 16. Mai 2011 das entsprechende Paket, dass Portugal Maßnahmen in drei Bereichen auflegt: Abbau des Budgetdefizits, stimulierende Strukturereformen und Stabilisierung des Bankensektors.

Wahlen in der Krise

Bei den folgenden Parlamentswahlen am 5. Juni 2011 zogen die beiden bürgerlichen Oppositionsparteien die politische Dividende aus der krisenhaften Zuspitzung der Wochen zuvor. Der liberalkonservativen Sozialdemokraten des PSD unter Pedro Passos Coelho gingen als Sieger aus den Wahlen hervor. Mit fast 39% der Stimmen, übertraf der PSD sein Ergebnis von 2009 um mehr als 9%. Der künftige Koalitionspartner, der rechtskonservative CDS-PP, wiederholte mit knapp 12% sein Wahlergebnis von 2009. Die bisher regierenden Sozialisten verloren hingegen 8,5% im Vergleich zu den vorangegangenen Wahlen und mussten sich mit 28% der Stimmen zufrieden geben. 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 von PSD und CDS-PP die Arbeit auf. Der PSD-Vorsitzende Pedro Passos Coelho wurde am 21. Juni 2011 zum Premierminister gewählt. Paulo Portas, Vorsitzender des CDS-PP, bekleidet in der Koalition das Amt des Außenmi-

nisters. 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 neue Regierung nimmt den Kampf gegen die Krise auf

Die Regierung Passos Coelho hat eine klare Mehrheit im Parlament und wird bei der Umsetzung des Abkommens über die Beihilfen von EU, EZB und IWF auch von der Oppositionsfraktion der Sozialisten unterstützt. Der neue Regierungschef Passos Coelho bekräftigte sofort nach Amtseinführung, sich nicht nur strikt an das mit der so genannten Troika vereinbarte Sanierungs- und Reformprogramm zu halten, sondern sogar darüber hinauszugehen. Erklärtes Ziel der Regierung ist, das Haushaltsdefizit bis 2013 auf 3% zu senken. Der Staat soll sich über die internationalen Finanzmärkte wieder selbst finanzieren können. Hoffnung ist, dass die Wirtschaft dank der staatlichen Strukturreformen bis dahin auf den Wachstumspfad zurückgefunden hat. Den Reform- und Anpassungsbedarf, den das Land zu leisten hat, verglich der neue Regierungschef nach seiner Amtseinführung wiederholt mit den Anstrengungen, die das Land beim Übergang in die Demokratie nach der so genannten Nelkenrevolution von 1974 bewältigen musste.

Die bürgerliche Regierung belegt ihren Sparwillen durch die wiederholte Auflage von Maßnahmenpakten zur Senkung der Staatsausgaben und Erhöhung der Einnahmen. Zum ersten Paket gehörte unter anderem ein neuer Aufschlag auf die Einkommenssteuer. Mittlere und höhere Gehälter im Staatsdienst wurden weiter gekürzt. Um die Defizite der öffentlichen Verkehrsbetriebe zu senken, wurden die Nahverkehrstarife um 15% angehoben. Im staatlichen Gesundheitswesen stiegen die Zuzahlungen der Patienten. Die Mehrwertsteuer auf Strom und Erdgas wurde angehoben. Erfüllt hat die Regierung zudem die Auflage, noch im Jahr 2011 mit der Privatisierung von Staatsvermögen zu beginnen. Sie verkaufte einen Anteil von 20% an dem Versorger EDP an chinesische Investoren. Zudem verabschiedete sie eine Reform zur Flexibilisierung der Arbeitsmärkte. Pläne für eine Verbindung für Hochgeschwindigkeitszüge zwischen Lissabon und Madrid wurden ebenso fallen gelassen wie die Planungen für einen neuen Hauptstadtflughafen.

Ein weiteres Spar- und Sanierungsprogramm wurde im September 2011 von Finanzminister Vítor Gaspar vorgelegt. Dieses sieht Steuererhöhungen für Einkommensstarke und für Unternehmen als vorübergehende Solidaritätszuschläge vor. Weitere Einschnitte betreffen wieder den öffentlichen Dienst mit einer Verringerung der Angestelltegehälter in weiten Bereichen, dem Einfrieren von Gehältern und einem Einstellungsstopp. Hinzu kommt eine weitere Veräußerung von Unternehmen im öffentlichen Besitz. Zum 1. Januar 2012 soll schließlich die Mehrwertsteuer grundsätzlich auf 23% angehoben werden. Die Regierung will auf diese Weise das Haushaltsdefizit noch schneller senken, als dies mit der so genannten Troika vereinbart worden war. Das Defizit soll bis zum Jahr 2015 auf 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zurückgeführt werden.

Ist der richtige Weg aus der Krise gefunden?

Die Pläne und auch die Umsetzung der Pläne wurden im Berichtszeitraum wiederholt von den Experten der so genannten Troika für gut befunden. Die Auszahlung der Hilfsmittel an Portugal ist gesichert und die Regierung in ihrem Handeln bestärkt. Gleichwohl befindet sich Portugal nach wie vor in einer schwierigen Lage, bleibt doch der zur Erholung notwendige konjunkturelle Schub aus. Im Gegenteil: die Sparmaßnahmen senken die gesamt-

wirtschaftliche Nachfrage und lassen die Konjunktur einbrechen. Unternehmen und Privatpersonen verschieben Ausgaben aufgrund der gestiegenen Abgabenlast. So ist der Verkauf von Privatwagen nach Angaben der Bank von Portugal 2011 um 31% eingebrochen. Bereits im Juli 2011 war der private Konsum gegenüber demselben Vorjahresmonat um 3,4% eingebrochen. Die Zahl der Unternehmensinsolvenzen steigt ebenso wie jene der Familien, die ihre Privatkredite nicht mehr bedienen können.

Die Rezession gefährdet die Pläne der Regierung, die Neuverschuldung deutlich zu reduzieren. Für 2011 meldete das nationale Statistikinstitut INE im Februar 2012 ein Schrumpfen des Bruttoinlandsprodukts um 1,5%. Für 2012 wird sogar mit einem Minus von 3% gerechnet. Nur die Ausfuhren, die 2011 um 7,1% gewachsen sind und laut den Prognosen der Zentralbank 2012 noch um 4,1% zulegen werden, sollen verhindern, dass der Rückgang noch drastischer ausfällt. Lohnkürzungen, die Erhöhung der Mehrwertsteuer und eine Arbeitslosenrate von 13,6% hinterlassen Spuren: Die Binnennachfrage wird 2012 voraussichtlich um 6,5% zurückgehen. Nach den harten Rezessionsjahren 2011 und 2012 erwartet die Regierung zwar, dass die Wirtschaft 2013 wieder etwas wächst. Noch bis 2015 hat sie jedoch Arbeitslosenquoten von über 12% einkalkuliert.

Sicher ist, dass die Schwierigkeiten Portugals zum Teil strukturell bedingt sind. Zwischen 2001 und 2010 betrug das durchschnittliche Wirtschaftswachstum nur 0,7%. Zu der Staatsverschuldung von 93% des BIP kam Ende 2010 eine Privatverschuldung von Unternehmen und Haushalten von 260% des BIP hinzu. Das Defizit in der Leistungsbilanz erreichte 8,9% des BIP.

Überschattet werden die Bemühungen der Regierung, die Staatsschulden zurückzuführen auch durch die Unsicherheit, ob das Hilfspaket von 78 Milliarden Euro letztlich reichen wird. Dem Rettungsplan liegt die Annahme zugrunde, dass Staatsunternehmen in den kommenden Jahren von internationalen Kapitalgebern rund 20 Milliarden Euro erhalten werden. Diese Annahme verliert angesichts der Zurückhaltung der Banken bei der Unternehmensfinanzierung und der Schwäche zahlreicher Staatsunternehmen immer weiter an Plausibilität. So sind Spekulationen entstanden, ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf von 20 bis 30 Milliarden Euro könne spätestens 2013 offenbar werden.

Sicher ist jedoch, dass sich im Zuge der anhaltenden Rezession soziale Probleme in Portugal verschärfen werden. Zwar zeigen Umfragen, dass immer noch eine Mehrheit der Bevölkerung Einsicht in die Notwendigkeit der Reformen hat. Seit März 2011 bringt die Jugendprotestbewegung „Verlorene Generation“ jedoch immer wieder tausende nicht mehr nur junger Menschen auf die Straße. Drastisch sinkende Geburtenraten und eine in der jüngsten Geschichte des Landes nicht gekannte Auswanderungswelle zeigen zudem, dass sich die Krise weit über den Tag hinaus in das Leben der portugiesischen Gesellschaft prägt. Mit einem sozialen Notprogramm will die Regierung die Auswirkungen der Krise immerhin für die Ärmsten im Land mildern. Es ist nicht auszuschließen, dass das politische System in Portugal weiteren Belastungsproben ausgesetzt sein wird.

Dass der Gründungsort des alten portugiesischen Königreichs Guimarães im Jahr 2012 Kulturhauptstadt Europas ist (gemeinsam mit dem slowenischen Maribor) sollte zumindest erwähnt werden, fällt gegenüber der alles beherrschenden Krise jedoch kaum ins Gewicht.

Weiterführende Literatur

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

Rumänien

Anneli Ute Gabanyi

Seit der Mitte des Jahres 2011 bauten sich in Rumänien massive soziale Spannungen auf, die 2012 zu einer schweren politischen Krise führten und das Ansehen des Landes sowie seine Beziehungen zur EU nachhaltig beschädigt haben.

Hoffnung auf eine Aufhebung des EU-Verfahrens und Schengen-Beitritt verfrüht

Dabei hatte es noch zu Jahresbeginn so ausgesehen, als könnte das seit fünf Jahren laufende Kooperations- und Kontrollverfahren nach einer für den Sommer 2012 geplanten Gesamtbewertung für erfolgreich erklärt und beendet werden, vor allem seitdem in dem Land die Kritik gegen das Verfahren zunehmend lauter geworden war. Der Politikwissenschaftler und ehemalige rumänische Chefunterhändler mit der EU Vasile Puscas vertrat sogar die Ansicht, die Anwendung des Verfahrens habe das Gegenteil der angestrebten Wirkung erzielt: Statt die Unabhängigkeit der Justiz zu befördern habe deren Politisierung in Rumänien zugenommen, zugleich sei das Misstrauen der Bevölkerung in die Justiz angestiegen¹. Dass gerade der deutsche Botschafter Andreas von Mettenheim öffentlich „Verständnis für das Argument [äußerte], dass Rumänien nicht allein einem Verfahren unterzogen sein wolle, das in anderen EU-Mitgliedstaaten vielleicht noch nötiger und angebrachter sei“², könnte auf eine veränderte Haltung der Bundesrepublik Deutschland gegenüber dem südosteuropäischen Land hindeuten. Die Wende in den bilateralen deutsch-rumänischen Beziehungen hatte sich während eines Staatsbesuchs des rumänischen Staatspräsidenten Traian Basescu in Berlin im November 2011 abgezeichnet. Basescu stellte sich demonstrativ hinter die europäische Sparpolitik von Bundeskanzlerin Angela Merkel und erklärte die Absicht Rumäniens, dem europäischen Fiskalpakt beizutreten und in seiner Verfassung eine Schuldenbremse zu verankern. Auch erklärte der Präsident, sein Land halte an der Absicht fest, im Jahre 2015 dem Euro beizutreten.

Im Gegenzug für die Unterstützung ihrer Europapolitik signalisierte die Kanzlerin die Bereitschaft, Anstrengungen Rumäniens zur Erfüllung der Vorgaben des Kooperations- und Kontrollverfahrens anzuerkennen. Auch verlieh die Kanzlerin ihrer Hoffnung Ausdruck, dass der gemeinsam von Deutschland und Frankreich vorgeschlagene Zwei-Stufen-Plan zum Beitritt Rumäniens (und Bulgariens) zur Schengenzone bald zur Integration des Landes führen könnte. Die mitgereisten Vertreter der deutschen Minderheit in Rumänien hatten den Wunsch der rumänischen Regierung nach einem raschen Beitritt zum Schengenraum nachhaltig unterstützt. In Berlin zeigte man zudem Interesse an der Privatisierung einiger rumänischer Schlüsselbetriebe, die im Zuge der dort mit dem Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und der EU-Kommission vereinbarten Strukturreformen ansteht.

Die abzusehende Beendigung des Kooperations- und Kontrollverfahrens hätte den Weg für Beitritt Rumäniens zum Schengenraum freigemacht, da mehrere EU-Mitgliedsländer

1 Fostul negociator al României cu Uniunea Europeană, profesorul Vasile Puscas, ziarulfaclia.ro vom 21.07.2012.

2 Deutscher Botschafter von Mettenheim: Kooperations- und Kontrollmechanismus der EU für rumänische Justiz weiterhin unerlässlich, punkto.ru vom 04.05.2012.