

# Portugal

Bruno Oliveira Martins<sup>1</sup>

Die politische Bühne Portugals war von institutionellen Turbulenzen geprägt. Hinzukamen eine Reihe von Versuchen, die finanzielle Notlage des Landes zu bewältigen, der sich das Land in den vergangenen Jahren wiederholt ausgesetzt sah. Im Vergleich zu früheren Jahren kam es als Reaktion auf die Maßnahmen der Regierung jedoch zu weniger sozialen Unruhen, die infolge eines leicht optimistischeren Ausblicks für die Wirtschaft nicht aufflamnten. Heute haben fast alle politischen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten eine europäische Dimension. Für ein Verständnis der europäischen Dimension des wirtschaftlichen und politischen Leben in Portugal waren drei Bereiche besonders wichtig: die Entwicklungen rund um das durch den Internationalen Währungsfonds und die Europäische Union bereitgestellte finanzielle Rettungspaket, die Wahlen zum Europäischen Parlament sowie die Umsetzung von EU-Richtlinien in portugiesisches Recht und weitere politische Entwicklungen auf nationaler Ebene mit dem Ziel, europäische Entscheidungen und Beschlüsse umzusetzen.

## Der Umgang mit dem finanziellen Rettungspaket

Am 16. Mai 2011 genehmigte der Europäische Rat ein Rettungspaket für Portugal mit einem Umfang von 78 Milliarden Euro. Damit erhielt das Land ebenso wie Irland und Griechenland umfangreiche Mittel mit dem Ziel, die Krise zu bewältigen. Der Kredit wurde durch den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität und den Internationalen Währungsfonds bereitgestellt. Zwischen 2011 und 2014 überwachten die Inspektoren der Troika, bestehend aus dem Internationalen Währungsfonds, der Europäischen Zentralbank und der Europäischen Kommission die Umsetzung eines Sparpakets, auf das sich die Regierungskoalition (Partido Social Democrata, PSD, und Partido Popular, CDS/PP) mit der sozialistischen Partei als größte Oppositionspartei geeinigt hatte. Die Ziele waren folgende: Reform der Finanzstrukturen, Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit, strukturelle Veränderungen in staatlichen und anderen öffentlichen Unternehmen, die Problematik der öffentlich-privaten Partnerschaften und schlussendlich die Wiederherstellung der Kreditwürdigkeit Portugals auf den internationalen Märkten.

Bei der Kontrolle über das Rettungspaket spielten die Inspektoren der Troika eine entscheidende Rolle und bestärkten die in weiten Teilen der portugiesischen Gesellschaft herrschende Meinung, dass die Souveränität des Landes an Brüssel oder Berlin abgegeben wurde. Dennoch führte das Programm zu zahlreichen Verbesserungen der portugiesischen Wirtschaftslage im Verlauf des Jahres 2013, weitgehend aufgrund stärkerer Exporte (die Warenexporte stiegen um 4% und der Export von Dienstleistungen um 6,6% im Vergleich zu 2012).<sup>2</sup> Nach dem Rücktritt von Finanzminister Vítor Gaspar, der als Architekt von Por-

---

<sup>1</sup> Übersetzt aus dem Englischen.

tugals Sparpolitik galt, Anfang Juli 2013 sah sich Portugal starkem politischen und finanzpolitischen Druck ausgesetzt. Durch seinen Rücktritt öffneten sich alte Wunden in der Regierungskoalition. Nur einen Tag nach dem Rücktritt Gaspars verkündete auch Außenministers Paulo Portas (CDS/PP), der Vertreter der kleinsten Partei in der Regierungskoalition, seinen Rücktritt und löste eine tiefgreifende politische Krise des Landes aus. Die Krise wurde innerhalb weniger Tage mit der Ernennung der Staatssekretärin im Finanzministerium, Maria Luís Albuquerque, zur Finanzministerin und von Paulo Portas zum stellvertretenden Premierminister überwunden. Trotz einiger Verzögerungen bei der Arbeit der Inspektoren der Troika und einiger Turbulenzen aus Brüssel und auf den internationalen Märkten, fuhr das Land mit der Umsetzung des in den Jahren zuvor eingeschlagenen Sparkurses weitgehend wie geplant fort.

Das portugiesische Verfassungsgericht hatte diese Dynamik maßgeblich beeinflusst und konnte sich so im vergangenen Jahr als tragender Pfeiler im politischen System Portugals behaupten. Dem Rücktritt von Vítor Gaspar waren Beschlüsse des Gerichts vorausgegangen, die den eingeschlagenen Kurs der Regierung zur Sanierung des Staatshaushalts und zur Bekämpfung der Krise als nicht verfassungskonform erklärt hatten. Auf diese Weise wurde die Regierung in Lissabon gezwungen, eine andere Richtung einzuschlagen. Staatspräsident Aníbal Cavaco Silva stellte in diesem Prozess eine Schlüsselfigur dar, da er dem Gericht ständig vorläufige Entscheidungen über die Übereinstimmung einiger dieser Maßnahmen mit der portugiesischen Verfassung abverlangte. Das Einschreiten des Gerichts löste eine Welle der Kritik von Regierungsvertretern aus und warf Fragen nach der demokratischen Legitimation des Gerichts und dem Prinzip der Gewaltenteilung auf. Fragen, die auch in höchsten politischen Kreisen diskutiert wurden.

Am 2. Mai 2014 gaben Premierminister Pedro Passos Coelho, der stellvertretende Premierminister Paulo Portas und die Inspektoren der Troika bekannt, dass Portugal die letzte Überprüfung der Umsetzung seines Sparprogramms bestanden hatte.<sup>3</sup> Dieser Erfolg bedeutete auch, dass sich das Land nun auf einem vielversprechenden Weg der wirtschaftlichen Erholung befand. Diese Entwicklung ermöglichte es Portugal, den Rettungsschirm ohne das Sicherheitsnetz eines Kreditrahmens zu verlassen und seine Souveränität größtenteils wiederzuerlangen.<sup>4</sup> Auch wenn diese Leistung gemeinhin als positives Ergebnis bewertet wurde, ist dennoch nicht zu leugnen, dass sich die portugiesische Wirtschaft drei Jahre nach dem Beginn des Rettungspakets noch immer in einer prekären Lage befand. Die Arbeitslosenquote lag weiterhin bei ungefähr 15% und die Steuern waren unverändert hoch. Die OECD bestätigte im April 2014, dass der durchschnittliche Arbeitnehmer in Portugal eine Steuer- und Abgabenquote in Höhe von 41,1% im Jahr 2013 im Vergleich zum OECD-Durchschnitt von 35,9% zu tragen hatte. Portugal nahm hier den 12. Platz unter den 34 OECD-Mitgliedstaaten ein.<sup>5</sup>

---

2 O ano das exportações, dos swaps e de Vítor Gaspar: Balanço do ano 2013 sobre economia, Público, 28. Dezember 2013, <http://www.publico.pt/economia/noticia/o-ano-das-exportacoes-dos-swaps-e-de-vitor-gaspar-1617774>.

3 'Mission accomplished' as Portugal passes last bailout review, Reuters, 2. Mai 2014, <http://www.reuters.com/article/2014/05/02/us-portugal-review-idUSBREA410GY20140502>; siehe auch: Troika inspectors return to Portugal for last bailout check, Deutsche Welle, 22. April 2014, <http://www.dw.de/troika-inspectors-return-to-portugal-for-last-bailout-check/a-17583230>.

4 Portugal exits bailout without safety net of credit line, Financial Times, 4. Mai 2014, <http://www.ft.com/cms/s/0/2009bb08-d3a5-11e3-b0be-00144feabdc0.html>.

## Europawahlen

Das Jahr 2014 wurde auch durch die Europawahlen am 25. Mai gekennzeichnet, die ebenfalls mit einigen unerwarteten Ergebnissen aufwarten konnten. Portugal folgte den Trends in anderen europäischen Ländern nur teilweise: Zwar war die Wahlbeteiligung wie in der Mehrheit der anderen Mitgliedstaaten niedrig, Parteien am Rand des politischen Spektrums sowie Euroskeptiker konnten jedoch keine Gewinne verbuchen.

Mit einer Wahlbeteiligung von nur 33,67% lag Portugal unter dem EU-Durchschnitt von 43,54%.<sup>6</sup> Die Wahlen 2014 bestätigten den seit 1979 bei den Europawahlen zu beobachtenden Trend, die Wahlbeteiligung sank erneut. Dennoch stimmten die portugiesischen Wähler im Gegensatz zu den Wählern in anderen EU-Staaten, in denen die extreme Rechte und euroskeptische Parteien größere Stimmengewinne für sich verbuchen konnten, für die etablierten Parteien in der Mitte des Spektrums, die seit den 1970er Jahren auch die Regierung gestellt hatten: Sozialistische Partei (PS), PSD und CDS/PP.

Die Sozialistische Partei erhielt mit 31,49% die Mehrheit der Stimmen und 8 Europaabgeordnete. Das Mitte-Rechts-Bündnis der Regierungskoalition (PSD und CDS/PP) erhielt 27,72% und dementsprechend 7 Europaabgeordnete. Die Listenunion aus Kommunisten und Grünen stellt 3 Europaabgeordnete (12,69% der Stimmen), die Partei Movimento Partido da Terra 2 Abgeordnete (7,15%) und der Zusammenschluss aus radikalen Linken im Bloco de Esquerda ist mit einem Abgeordneten (4,56%) im Europäischen Parlament vertreten.<sup>7</sup> Obwohl dieses Wahlergebnis das schlechteste Ergebnis der Mitte-Rechts-Parteien seit Bestehen der portugiesischen Demokratie darstellt, konnte die PS trotz ihres Siegs aus dem negativen Image des Sparprogramms der Regierungskoalition bei den Wahlbürgern kein Kapital schlagen. Zahlreiche Kommentatoren beschrieben den Sieg als Auslöser für die Krise innerhalb der PS.<sup>8</sup> Die Parteiführung von António José Seguro wurde von dem Bürgermeister von Lissabon, António Costa, vehement in Frage gestellt. Dies führte unter anderem zu der Entscheidung, Vorwahlen innerhalb der PS für den September 2014 anzuberaumen, aus denen António Costa schließlich als Sieger hervorging.

Die Veränderungen in den höchsten Rängen der EU sorgten auch für Debatten hinsichtlich der Nominierung des nächsten portugiesischen EU-Kommissars. Nach den zwei Mandaten von José Manuel Barroso als Kommissionspräsident rechnete man mit einem weniger wichtigen Portfolio für seinen Nachfolger. Jean-Claude Juncker benannte schließlich den bisherigen portugiesischen Staatssekretär Carlos Moedas zum Kommissar für Forschung, Wissenschaft und Innovation.

## Fortschritte in der Europapolitik

In den Jahren 2013/2014 litt das portugiesische Außenministerium einschließlich der Generaldirektion für Europäische Angelegenheiten unter starker Personalknappheit, die den Sparmaßnahmen der Regierung geschuldet war. Dies wirkte sich auf die Teilnahme an

5 Taxing Wages: Country note for Portugal. OECD, 15. April 2014, <http://www.oecd.org/portugal/taxing-wages-portugal.htm>.

6 Results of the 2014 European Elections: Turnout, <http://www.results-elections2014.eu/en/turnout.html>.

7 Eleição dos Deputados ao Parlamento Europeu realizada em 25 de maio de 2014, Comissão Nacional de Eleições, Mapa Oficial 1/2014, [http://cne.pt/sites/default/files/dl/pe\\_2014\\_mapa\\_resultados\\_dr\\_0.pdf](http://cne.pt/sites/default/files/dl/pe_2014_mapa_resultados_dr_0.pdf).

8 Beispielsweise André Freire: As europeias de 2014: subsídios para a compreensão dos resultados, Público, 5. Juni 2014, <http://www.publico.pt/politica/noticia/as-europeias-de-2014-subsidios-para-a-compreensao-dos-resultados-1638668?page=-1>.

Veranstaltungen im Ausland durch Diplomaten aus, hatte aber laut Tätigkeitsbericht der Generaldirektion für Europäische Angelegenheiten keine Auswirkung auf die Erfüllung der Ziele.<sup>9</sup> Die Reform der gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik, das neue Rahmenprogramm Horizont 2020, die Entwicklungen beim Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie die Mitgliedschaft Kroatiens verlangten die besondere Aufmerksamkeit des Ministeriums.

Hinsichtlich der Entwicklungen im Schengen-Raum war Portugal der erste Mitgliedstaat, in dem das neue Schengen-Informationssystem (SIS II) am 9. April 2013 einsatzbereit war. Im Hinblick auf die Außenpolitik unterzeichnete die EU im Juni 2013 eine Vereinbarung zur Mobilitätspartnerschaft mit Marokko. Portugal war hier federführend. Die Verhandlungen zu einer ähnlichen Vereinbarung mit Tunesien fanden ebenfalls mit portugiesischer Beteiligung statt.

Portugals Engagement in den Außenbeziehungen der EU machte sich auch bei den Vorbereitungen auf den 4. EU-Afrika Gipfel bemerkbar, der im April 2014 stattfand. Für den Zeitraum 2014-2017 wurde die Umsetzung einer gemeinsamen Strategie mit den folgenden Kooperationsfeldern vereinbart: 1. Frieden und Sicherheit; 2. Demokratie, Good Governance und Menschenrechte; 3. Menschliche Entwicklung; 4. Nachhaltige und umfassende Entwicklung, Wachstum und Integration, 5. Globale Fragen.<sup>10</sup> Diese Entwicklungen folgten auf den wichtigen EU-Afrika-Gipfel von 2007, der als einer der Erfolge der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft galt. Afrika und der Maghreb sind traditionell zwei Bereiche, in denen Portugal sich im Rahmen der Außenbeziehungen der EU besonders engagiert.

Im Hinblick auf die Umsetzung von EU-Richtlinien in portugiesisches Recht teilte die Europäische Kommission mit, dass Portugal im Jahr 2013 das Ziel von 1% erreicht hatte. Im September 2013 wurde dies mit 0,8% bewertet, eine erhebliche Verbesserung im Vergleich zu 1,1% im Februar 2013 bzw. den Zahlen für 2012: 1,7% (September) und 1,4% (Februar).

## **Fazit**

Trotz der Herausforderungen, die das Rettungspaket und die Ergebnisse der Europawahl im Zeitraum von Mitte 2013 bis Mitte 2014 mit sich brachten, bestätigte der allgemeine Trend das Verhältnis Portugals zur europäischen Integration und führte nicht zu Rissen im sozialen Gefüge oder einem Paradigmenwechsel. Auch wenn die Unzufriedenheit in der Gesellschaft mit der Wirtschaftspolitik der EU sich weiter sichtbar in Demonstrationen in der Öffentlichkeit entlud, so schlug sich das nicht in einem erheblichen politischen Wandel oder in Stimmenzuwächsen für Euroskeptiker nieder.

## **Weiterführende Literatur**

European Parliament: The Troika and financial assistance in the euro area: successes and failures, Study on the request of the Economic and Monetary Affairs Committee, Februar 2014, <http://www.europa.eu/document/activities/cont/201402/20140219ATT79633/20140219ATT79633EN.pdf>.

---

9 Direção-Geral dos Assuntos Comunitários: Relatório de Actividades 2013, Außenministerium von Portugal, Lissabon, April 2014.

10 Roadmap 2014-2017, Conclusions of the Fourth EU-Africa Summit, 2.-3. April 2014, Brüssel, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/142094.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/142094.pdf).