

Portugal

Armando García Schmidt

Nach wie vor ist die Bewältigung der Staatsschulden- und Wirtschaftskrise das alles beherrschende Thema im öffentlichen und politischen Leben Portugals und bestimmt das Verhältnis Portugals zu seinen Partnern in der EU. Bereits seit Mai 2011 wird der Staatshaushalt des iberischen Landes durch Mittel der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) gestützt. Auch im aktuellen Berichtszeitraum versuchte die bürgerliche Koalitionsregierung unter Pedro Passos Coelho die Haushaltssanierung konsequent voranzutreiben und noch über die Reformvorgaben von Europäischer Kommission, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds hinauszugehen. Die Reformpolitik, die vor allem die Privatisierung öffentlicher Unternehmen, die Flexibilisierung des Arbeitsmarkts und scharfe Einschnitte in den Sozialstaat vorsieht, wurde wiederholt von der so genannten Troika aus Europäischer Union, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds gelobt. Gleichwohl gerät die Regierung Passos Coelho innenpolitisch zunehmend unter Druck. So musste der Staatshaushalt für 2013 nach einem Veto des Verfassungsgerichts überarbeitet werden. Die Aussichten auf einen anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung sind nach wie vor ungewiss. Das ursprüngliche Ziel, bereits 2013 das Staatsdefizit auf unter 3 Prozent des Bruttoinlandprodukts zu senken, wurde im Einvernehmen mit der Troika auf 2014 verschoben.

Harte Austeritätspolitik der Regierung Passos Coelho

Seit Juni 2011 wird Portugal von einer Koalitionsregierung aus den beiden großen bürgerlichen Parteien, der Sozialdemokratischen Partei (Partido Social Democrata, PSD) und der Volkspartei (Centro Democrático e Social – Partido Popular, CDS-PP), regiert. Der PSD-Vorsitzende Pedro Passos Coelho leitet die Regierung als Ministerpräsident. Paulo Portas, Vorsitzender des CDS-PP, bekleidete zunächst das Amt des Außenministers und ist seit einer Kabinettsumbildung im Juli 2013 stellvertretender Ministerpräsident ohne spezifisches Ressort. Die Regierung hat eine klare Mehrheit im Parlament und wurde bei der Umsetzung des Abkommens über die Beihilfen von EU, EZB und IWF anfänglich auch von der stärksten Oppositionsfraktion, den vormals regierenden Sozialisten, unterstützt. Unter Führung der Sozialisten waren die ursprünglichen Verhandlungen mit der Troika über den Rettungskredit von 78 Milliarden Euro noch vor den Wahlen im Frühjahr 2011 geführt worden.

Schon bei seiner Amtseinführung bekräftigte Passos Coelho, sich nicht nur an das mit der Troika vereinbarte Sanierungs- und Reformprogramm zu halten, sondern sogar darüber hinauszugehen. Ursprüngliches Ziel der Regierung war es, das Haushaltsdefizit bis 2013 auf 3 Prozent zu senken. Alle Sparmaßnahmen und Strukturreformen sollten dem Ziel dienen, den Staat wieder handlungsfähig zu machen und die Wirtschaft zurück auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu bringen.

Fast monatlich hat die Regierung Passos Coelho seither Maßnahmen zur Senkung der Staatsausgaben und Erhöhung der Einnahmen aufgelegt. So hat die Regierung unter ande-

rem den Verkauf von staatseigenen Unternehmen bzw. staatlichen Beteiligungen vorangetrieben sowie Strukturreformen durchgeführt, die eine Flexibilisierung des Arbeitsmarkts, aber auch die Verschlankung der öffentlichen Beschäftigung zum Ziel hatten.

Zu den ersten Paketen gehörte unter anderem ein neuer Aufschlag auf die Einkommenssteuer. Mittlere und höhere Gehälter im Staatsdienst wurden gekürzt. Im staatlichen Gesundheitswesen stiegen die Zuzahlungen der Patienten. Die Mehrwertsteuer auf Strom und Erdgas wurde angehoben. Begonnen hat die Regierung zudem die Auflage umzusetzen, Staatsvermögen zu privatisieren. Bereits 2011 wurde ein Anteil von 20 Prozent an dem Versorger EDP an chinesische Investoren veräußert. Das staatliche Fernsehen, die staatliche Fluglinie TAP und der Flughafenbetreiber ANA sollen folgen. Auch bei einer Reform des Arbeitsrechts ging die Regierung weiter als mit der Troika vereinbart, etwa mit der Aussetzung von gesetzlichen Feiertagen. Zudem verabschiedete sie eine Reform zur Flexibilisierung des Arbeitsmarkts.

Der politische Konsens bröckelt

Während die Maßnahmen im ersten Regierungsjahr relativ zügig und auch ohne nennenswerten Widerstand von Opposition und Gesellschaft umgesetzt wurden, gerät die Regierung Passos Coelho seit Sommer 2012 zunehmend in Bedrängnis. Zwar scheiterte im Juni 2012 ein Misstrauensantrag der Kommunisten gegen die Regierung an der absoluten Mehrheit, die Sozialdemokraten und Volkspartei im Parlament haben. Doch die Sozialistische Partei, die sich bis dahin an den ungeschriebenen europapolitischen Grundkonsens mit Passos Coelho gebunden fühlte, enthielt sich.

Kurz nachdem die Troika im September 2012 eine weitere Inspektion durchgeführt hatte, spitzte sich der politische und gesellschaftliche Konflikt um die Ausmaße der Sparmaßnahmen und Reformen weiter zu. Zwar gab die Troika Portugal aufgrund der durchgeführten Reformen einen Aufschub an entscheidender Front: Die Frist, um das Staatsdefizit auf unter 3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes zu senken, wurde um ein Jahr verlängert. Das Ziel soll nun 2014 und nicht schon 2013 erreicht werden.

Gleichzeitig machte Ministerpräsident Passos Coelho jedoch Pläne für neue Abgabenerhöhungen und Sparmaßnahmen öffentlich. So sollten unter anderem die Beschäftigten in der Privatwirtschaft eine Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge von 11 auf 18 Prozent der Bruttolöhne hinnehmen, um den Arbeitgeberanteil von knapp 24 auf ebenfalls 18 Prozent reduzieren zu können. Nicht nur Gewerkschaften und die Opposition kritisierten die Pläne scharf. Selbst der Arbeitgeberverband ging auf Distanz zu dem Vorhaben, da die geplante Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung einen Konsumeinbruch nach sich ziehen würde.

Das Verfassungsgericht schaltet sich ein

Im November 2012 verabschiedete das portugiesische Parlament schließlich den Haushalt für 2013, der beispiellose Steuererhöhungen vorsah. Die Opposition votierte geschlossen gegen den Haushalt. Die Regierung Passos Coelho konnte ihn aber mittels ihrer Mehrheit im Parlament durchsetzen. Die Einkommensteuer sollte erneut stark erhöht werden. Ein allgemeiner Steuerzuschlag von 3,5 Prozent auf Brutto-Einkommen sollte eingeführt werden. Auch die Tabak-, die Immobilien-, die Kfz- und die Mineralölsteuer sollten erhöht werden. Zugleich sollten die Renten um bis zu 10 Prozent und die Ausgaben für Arbeits-

losen- und Krankengelder um 6 beziehungsweise 5 Prozent gekürzt werden. Der Gesundheitssektor sollte mit 17 Prozent weniger Geld auskommen.

Nach der Billigung durch die Abgeordneten wurde der Haushalt für 2013 jedoch noch einmal auf die Probe gestellt. Die Opposition klagte vor dem Verfassungsgericht und bekam in entscheidenden Punkten Recht. Im April 2013 kippte das Verfassungsgericht Teile des bereits in Kraft getretenen Sparhaushalts. Nach Ansicht der Verfassungsrichter verstoßen einige der im Haushalt vorgesehenen Sparbeschlüsse gegen das Gleichheitsprinzip, da sie einseitig Beamte, Rentner und Arbeitslose belasten. Die Richter urteilten, dass die bereits zu Beginn des Jahres in Kraft getretenen Kürzungen bei den Renten und den Gehältern im öffentlichen Dienst nicht verfassungskonform seien. Das Gleiche gelte für die neue Steuer auf bestimmten Sozialleistungen.

Für Ministerpräsident Passos Coelho war der Richterspruch der schwerste Rückschlag seit seinem Amtsantritt. In einer eilends anberaumten Krisensitzung musste sich der Ministerpräsident sogar Unterstützung bei Staatspräsident Anibal Cavaco Silva holen, um Rücktrittsgerüchten entgegenzutreten und die Handlungsfähigkeit der Regierung zu bekräftigen.

Bereits im Sommer 2012 hatte das Verfassungsgericht befunden, dass die Kürzungen und Streichungen des Weihnachts- und des Feringeldes für die Staatsangestellten und Rentner verfassungswidrig seien, weil sie gegen das Prinzip der Gleichbehandlung verstießen. Dennoch wurden diese Maßnahmen für den Haushalt 2012 aufgrund des besonderen öffentlichen Interesses vom Gericht akzeptiert. Dieses Argument wurde neun Monate später für den Haushalt 2013 nicht mehr als gegeben angesehen, obwohl die Regierung auch hier das besondere öffentliche Interesse als Argument ins Feld geführt hatte.

Durch den höchstrichterlichen Spruch klaffte im Sparprogramm der Regierung unvermittelt eine Lücke von 1,25 Milliarden Euro. Das Parlament verabschiedete schließlich im Juni 2013 den von der Regierung korrigierten Etat. Die Opposition stimmte erneut geschlossen dagegen. Die Regierung hatte im neuen Haushalt einer strukturellen Ausgabensenkung den Vorzug vor Steuererhöhungen gegeben. Zu dem Plan gehören die Ausdehnung der Wochenarbeitszeit von Beamten von 35 auf 40 Stunden, die Streichung von 30.000 Stellen im öffentlichen Dienst sowie die Anhebung des allgemeinen Renteneintrittsalters von 65 auf 66 Jahre. Mit dem nun verabschiedeten Berichtigungshaushalt sei das Neuverschuldungsziel von 5,5 Prozent der Wirtschaftsleistung zum Ende 2013 wieder erreichbar, so die Hoffnung der Regierung, die auch darauf verweist, dass das Sparpaket die Voraussetzung dafür ist, dass das Geld aus dem Rettungspaket der Troika weiter fließt.

Ist der richtige Weg aus der Krise gefunden?

Die Spar- und Reformbemühungen der Regierung Passos Coelho wurden wiederholt von den Experten der Troika für gut befunden. Gleichwohl befindet sich Portugal nach wie vor in einer schwierigen Lage, bleibt doch der zur Erholung notwendige konjunkturelle Schub aus. Zwar ist der Absturz der Volkswirtschaft durch die Sparmaßnahmen gebremst worden, doch zeichnet sich kein rascher Aufschwung ab. 2012 schrumpfte die Wirtschaftsleistung noch um 3 Prozent. Die Gesamtverschuldung des Landes – die von Staat, Firmen und Privathaushalten zusammengerechnet – war 2012 noch fast dreimal so hoch wie die jährliche Wirtschaftsleistung.

Auch mussten die Zahlen für 2013 bereits korrigiert werden: Ursprünglich hatte die Regierung einen Rückgang der Wirtschaftsleistung knapp unter einem Prozent voraus-

gesagt, mittlerweile wird auch für 2013 mit einem Minus von 2,3 Prozent gerechnet. Auch dürfte die Arbeitslosigkeit, die derzeit bereits bei dramatischen 18 Prozent liegt, zwar geringfügig, aber dennoch weiter steigen. Da Finanzexperten aber mittelfristig mit einer Umkehr des Trends rechnen, und die EU Portugal weiterhin stützt, hat die Ratingagentur Standard & Poor's im März 2013 die Einstufung der Kreditwürdigkeit des Landes von „negativ“ auf „stabil“ angehoben.

Ohne eine starke Auswanderung wäre die drastische Arbeitslosenquote noch höher. Portugals Bevölkerung hat laut einer Schätzung des Nationalen Statistikinstituts im Krisenjahr 2012 gegenüber 2011 um 0,5 Prozent auf knapp 10,5 Millionen Personen abgenommen. Den Rückgang um 55.000 Personen erklärte das Institut vor allem mit einer Netto-Abwanderung von 37.000 Personen. Die Auswanderung hatte im Vergleich zum Vorjahr um 85 Prozent zugenommen. Die meisten Auswanderer waren zwischen 25 und 30 Jahren alt, aber es gab auch eine beträchtliche Anzahl von Kindern und Jugendlichen. Die Anzahl der Auswanderer mit Hochschulabschluss hatte zwischen 2009 und 2011 um 49,5 Prozent zugelegt. Hauptauswanderungsziele sind die beiden boomenden portugiesischsprachigen Länder Angola und Brasilien.

Eine weitere dramatische unmittelbare Auswirkung der wirtschaftlichen Lage des Landes ist der drastische Geburtenrückgang. Der negative natürliche Saldo stieg 2012 auf fast 18.000. Nur noch fast 90.000 Neugeburten, 7,2 Prozent weniger als im Vorjahr, standen annähernd 108.000 Todesfälle gegenüber.

Weiterführende Literatur

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