

Steffen Vogel

Portugal: Mit links aus der Krise

Auch sieben Jahre nach Beginn der Eurokrise warten fast alle südeuropäischen Staaten weiter auf das Licht am Ende des Tunnels. Erhebliche Teile der Bevölkerung leben in Armut oder prekären Verhältnissen. Selbst in Spanien, das in Brüssel gern für sein wiedererstarktes Wirtschaftswachstum gelobt wird, verharrt die Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau.

Die erstaunliche Ausnahme bildet ausgerechnet ein Land, das lange Zeit als das ärmste Westeuropas galt: Portugal. Noch 2011 musste Lissabon Notkredite beantragen und stand danach für vier Jahre unter Kontrolle jener Gläubiger-Troika, die auch Athen und Dublin ein Sparprogramm auferlegte. Seit zwei Jahren aber geht es aufwärts: Die Wirtschaft wächst stetig und die in der Krise massiv gestiegene Arbeitslosigkeit sinkt deutlich.

Das ist in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert: Portugal hat diesen Aufschwung zum einen deshalb geschafft, weil es den Empfehlungen der EU-Kommission gerade nicht gefolgt ist. Statt weiter zu sparen, hat Lissabon schrittweise mit der Austeritätspolitik gebrochen – aber eine Konfrontation mit Brüssel vermieden. Zum anderen konnte der Rechtspopulismus in Portugal bis heute nicht Fuß fassen. Beide Entwicklungen sind eng verbunden mit der portugiesischen Linken, insbesondere mit der Regierung von Premierminister António Costa. Seit dem 26. November 2015 führt er ein sozialistisches Minderheitskabinett an, das sich im Parlament auf die Tolerierung durch zwei Linksparteien stützt.

So positiv Costas Halbzeitbilanz ausfällt, so unsicher erschien seine politische Zukunft noch vor zwei Jahren.

Eine *geringonça* nannten oppositionelle Konservative und Teile der Medien seine Regierung anfangs abfällig: ein schräges Konstrukt, das nicht lange halten werde. Tatsächlich übernahmen die Sozialisten ein Land, das eine Schocktherapie hinter sich hatte.

In die Rezession gespart

Portugal hatte schon vor der globalen Wirtschaftskrise unter stagnierendem Wachstum und niedriger Produktivität gelitten. In der Krise musste Lissabon den strauchelnden Finanzsektor des Landes mit Milliardenbeträgen stützen, und die Staatsschulden schossen durch die Decke. Als dann auch noch die Bundesregierung unter Angela Merkel Anfang 2010 die europäische Antwort auf Griechenlands Finanznöte verzögerte, gerieten weitere Eurostaaten in den Fokus der nervösen Finanzmarktakteure – darunter auch Portugal. Die Ratingagenturen stufte das Land zwischen 2010 und 2011 mehrfach herab, bis der sozialistische Premierminister José Sócrates schließlich europäische Hilfskredite beantragen musste. Im Gegenzug verpflichtete sich auch Sócrates zur Austeritätspolitik. Und nach vorgezogenen Neuwahlen verschärfte die siegreichen Konservativen diesen Kurs noch.

Ihr Regierungschef Pedro Passos Coelho erklärte: „Wir werden die Krise nur überwinden, wenn wir ärmer werden.“¹ In diesem Geiste ging er deutlich weiter, als selbst die Troika gefordert hatte. Seine Regierung privati-

1 Zit. nach Oxfam, The true cost of austerity and inequality. Portugal Case Study, 2013.

sierte Energie- und Verkehrsbetriebe. Sie kürzte massiv bei Gesundheit und Bildung, unter anderem mittels zahlreicher Entlassungen im öffentlichen Dienst. Ebenso wie in der Privatwirtschaft traf es dort zuerst die befristet Beschäftigten: 41 Prozent der Portugiesen hatten schon vor der Eurokrise unter prekären Bedingungen gearbeitet und waren nun entsprechend schutzlos.² Die Arbeitslosigkeit erreichte schnell ungekannte Ausmaße, unter Jugendlichen betrug sie zwischenzeitlich 42 Prozent. Dies erhöhte nicht nur den Druck auf die Löhne, sondern ließ auch die Armut im Land wachsen, nicht zuletzt, weil zugleich die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf 18 Monate halbiert wurde. Immer mehr Menschen versorgten sich über Tafeln, Hilfsorganisationen sprachen vom sozialen Notstand.

All diese Härten verfehlten jedoch ihr selbsterklärtes Ziel: Sie erzeugten weder Wachstum, noch reduzierten sie die Verbindlichkeiten des Landes. Vielmehr brach der Binnenkonsum ein und zeitgleich sank die Nachfrage der öffentlichen Hand – Portugals Wirtschaft stürzte in die Rezession.³ Der Staat verzeichnete Steuerausfälle und seine Schulden stiegen weiter.

Bei der Parlamentswahl im Oktober 2015 wurden die Konservativen für diesen desaströsen Kurs empfindlich abgestraft, blieben aber stärkste Kraft. Jedoch entschied sich der Spitzenkandidat der zweitplatzierten Sozialisten, António Costa, überraschend gegen die Tolerierung einer konservativen Minderheitsregierung. Stattdessen verhandelte er getrennt mit den Kommunisten und dem eigentlichen Wahlgewinner, dem Linksblock, der das beste Ergebnis seiner Geschichte erzielt hatte. Beide Parteien stimmten

der Tolerierung einer sozialistischen Minderheitsregierung zu – unter der Bedingung, dass sie mit der Austerität bricht.⁴

Brüssel und Berlin reagierten alarmiert, mancher erwartete gar eine ähnliche Zuspitzung wie nach dem Amtsantritt von Syriza in Griechenland ein Dreivierteljahr zuvor. Die EU-Kommission baute Druck auf Lissabon auf und drohte Anfang 2016 gar mit einem Defizitverfahren. Doch dann kam der Brexit-Schock und die Kommission fürchtete, ein hartes Vorgehen würde die Europaskepsis nur weiter schüren. Nach dem Wahlsieg von Donald Trump und erst recht im europäischen Superwahljahr 2017 flog Portugal endgültig unter dem Brüsseler Radar.

Stabiler Aufschwung

Costa gewann also eine Atempause. Ihm wurde eine Chance zuteil, die Alexis Tsipras in Griechenland nie bekam. Dessen Syriza-Regierung hatte die Konfrontation gesucht und dafür keine Verbündeten gefunden. Am Ende wurde an ihr ein Exempel statuiert, bevor sie überhaupt zeigen konnte, ob ihr ökonomischer Ansatz Früchte getragen hätte. Den Beweis, dass eine andere Wirtschaftspolitik sehr wohl funktionieren kann, erbrachte wenig später der diplomatischere António Costa.

Seine Regierung setzte von Beginn an darauf, die Wirtschaft durch eine steigende Binnennachfrage zu beleben. Dazu begann sie schrittweise, die Kürzungen ihrer Vorgänger zu revidieren, etwa bei Renten und Familienbeihilfen. Auch den Mindestlohn hob sie in zwei Schritten an, von 505 auf 557 Euro im Monat. Zudem wurde die Privatisierung öffentlicher Infrastruktur gestoppt. Außerdem soll der öffentliche Dienst zur 35-Stunden-Woche zu-

2 Paulo Pedrosa, Portugal and the Global Crisis, Friedrich Ebert Stiftung, 2014, S. 12.

3 Phillipp Engler und Mathias Klein, Austerity measures amplified crisis in Spain, Portugal, and Italy, DIW Economic Bulletin, 22.2.2017, S. 89-93.

4 Steffen Vogel, Spanien und Portugal: Der linke Aufbruch, in: „Blätter“, 2/2016, S. 17-20.

rückkehren. Costa will keinen Unterbietungswettbewerb bei den Beschäftigungsbedingungen führen: „Die Idee, dass die Produktivität mit mehr Arbeitsstunden steigt, setzt einen falschen Anreiz. Stattdessen müssen wir den Wert unserer Güter und Dienstleistungen erhöhen.“⁵

Das Ergebnis gibt ihm recht: Lag die Arbeitslosigkeit bei seinem Amtsantritt noch bei über 12 Prozent, so ist sie 2017 erstmals seit acht Jahren unter die 10-Prozent-Marke gefallen. Bis 2019 wird gar ein Rückgang auf 7 Prozent erwartet.⁶ Die Wirtschaft ist um 2,5 Prozent gewachsen und damit stärker als der Eurozonen Durchschnitt (1,9 Prozent). Zwar profitiert Portugal neben steigenden Exporten erheblich von einem Rekordzustrom an Touristen, die dem sicheren Reiseziel den Vorzug vor Nordafrika oder der Türkei geben. Entscheidend ist aber, dass die Regierung die Kaufkraft gestärkt und zudem den wichtigen Dienstleistungssektor entlastet hat, etwa durch einen reduzierten Mehrwertsteuersatz für Hotels und Gaststätten. Das und der langsam wiederkehrende Optimismus machen das Land attraktiver – zunehmend auch für ausländische Investoren.

Inzwischen ist der Aufschwung so stabil, dass Unternehmerverband und Regierung gemeinsam um die Rückkehr junger, gut gebildeter Emigranten werben. In den Krisenjahren hatten rund 500 000 Menschen Portugal in Richtung europäisches Ausland oder portugiesischsprachiger Länder wie Angola und Brasilien verlassen. Bis zu 100 000 sollen nun zurückgewonnen werden.⁷

Bei alledem hat die Regierung ein weiteres Ziel erreicht: Das Haushalts-

defizit erfüllt die Vorgaben der Eurozone. Mehr noch: 2016 war die Neuverschuldung mit 2,1 Prozent des Bruttoinlandsproduktes die niedrigste seit 42 Jahren, und dieses Jahr soll sie gar auf 1,5 Prozent sinken. Das Land ist einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung deutlich nähergekommen und zerstreut Befürchtungen über ein zweites europäisches Kreditpaket. Die Regierung widerlegt zudem all jene Eurokritiker – auch im eigenen Land –, die eine soziale Politik innerhalb der Währungsunion für undenkbar halten.

Linker Pragmatismus

Möglich wurde diese Erfolgsgeschichte ganz wesentlich durch das pragmatische Handeln der beteiligten Parteien. Sozialisten, Linksblock und KP liegen in einigen wichtigen Fragen meilenweit auseinander, darunter im Verhältnis zu EU und Nato. Dennoch kooperieren sie im Alltagsgeschäft mit einem hohen Maß an Verbindlichkeit. Da sie keine gemeinsame Regierung bilden, müssen sie ihre Differenzen auch nicht verleugnen. Sie zeigen damit einmal mehr, dass Minderheitskabinette – die in Portugal nicht ungewöhnlich sind – gut funktionieren können.

Die Sozialisten wiederum pflegen diesen Pragmatismus nicht nur im Inneren, sondern auch im Verhältnis zur EU: „Wir haben aus den griechischen Erfahrungen gelernt“, erklärt Costas Staatssekretär Pedro Santos: „Sie haben eine konfrontative Strategie versucht, und das hat nicht funktioniert.“ In der Opposition hatte Santos noch gefordert, in den Verhandlungen mit der Troika den Staatsbankrott anzudrohen: „Wir sollten die Knie der deutschen Banker zum Zittern bringen.“⁸ Generell sind die Gemeinsamkeiten mit Tradition und Stil der griechischen Amtskollegen gering. Wie Tsipras ent-

5 Zit. nach: Peter Wise, Portugal PM will roll back austerity and maintain fiscal discipline, in: „Financial Times“, 24.1.2016.

6 Pascal Hérard, Portugal: un redressement économique et social qui prend Bruxelles à contre-pied, <http://information.tv5monde.com>, 11.9.2017.

7 Jan Marot, Von wegen Euro-Apokalypse, in: „WoZ“, 21.9.2017.

8 Zit. nach: Daniel Finn, Luso-Anomalies, in: „New Left Review“, Juli/August 2017, S. 5-32, hier: S. 30.

spricht zwar auch Costa eher dem Typ des politischen Außenseiters. Der Sohn eines kommunistischen Dichters aus der ehemaligen portugiesischen Kolonie Goa im heutigen Indien verdankt diesen Nimbus aber vor allem der Tatsache, dass er der erste nicht-weiße Premierminister Europas ist. Denn der erfahrene Politiker gehört durchaus zum Establishment und ist auch kein klassischer Linker.

Zwei Schwachpunkte

Wenn die Zusammenarbeit mit den Linksparteien dennoch geräuschlos klappt, dann weil beide kleineren Partner mehr oder weniger stark gefestigt sind. So ist aus den Protesten gegen die Austerität in Portugal keine nennenswerte neue Partei hervorgegangen. Vielmehr zieht es die urbane radikale Jugend, Grün-Libertäre und empörte Prekäre zum 1999 gegründeten Linksblock, einer Syriza vergleichbaren Sammlungsbewegung. Die Partei punktet mit ökologischen und feministischen Ansätzen sowie einem jungen, oftmals weiblichen Spitzenpersonal rund um die Vorsitzende Catarina Martins und die ehemalige Präsidentschaftskandidatin Marisa Matias.

Zudem ist Portugal bislang von Rechtspopulisten verschont geblieben. Die Erinnerungen an die rechte Salazar-Diktatur, die 1974 mit der Nelkenrevolution weitgehend unblutig gestürzt wurde, verhindert offenen Nationalismus. Noch wichtiger ist aber die Rolle der Kommunisten: Ihnen gelingt es traditionell, viele Geringverdiener, aber auch autoritär und national orientierte Wähler zu binden. Die KP wirkt so der rassistischen Umdeutung der sozialen Frage entgegen. Das erreicht sie durch eine starke Verankerung in den Gewerkschaften und den Kommunalverwaltungen im Süden des Landes. Zugleich ist die KP, unberührt von allen eurokommunistischen Öffnungen, weiterhin realsozialistisch orientiert.

Sie wirbt für eine „patriotische und linke Politik“, die Rückkehr zum Escudo und den Austritt aus der Nato.

Dieses ungewöhnliche Bündnis hält auch deswegen, weil alle drei Parteien von der Zusammenarbeit profitieren: KP und Linksblock halten sich zugute, dass die vorsichtigeren Sozialisten einige soziale Verbesserungen erst auf ihren Druck hin eingeführt haben und bleiben in den Umfragen stabil. Costa und seine Partei wiederum genießen ein lange nicht gekanntes Ansehen in der Bevölkerung. Das ist auch dem starren Festhalten der Konservativen am neoliberalen Kurs geschuldet, das viele ihrer Wähler in die Arme der Sozialisten treibt: Diese könnten momentan bei Parlamentswahlen mit über 40 Prozent und einem zweistelligen Vorsprung auf die gemäßigten Rechte rechnen; deren Vorsitzender Passos Coelho warf nach den verlorenen Kommunalwahlen am 1. Oktober resigniert das Handtuch.

Beruhigt zurücklehnen kann sich Costa dennoch nicht. Sein Land hat zwei wirtschaftliche Schwachpunkte: Zum einen sitzen Portugals Banken nach Schätzungen der EZB auf 32 Mrd. Euro fauler Kredite, das entspricht einem Fünftel der gesamten Kreditsumme und ist der dritthöchste Wert in der EU. Und zum anderen sind die Staatsschulden mit 130 Prozent des Bruttoinlandsproduktes nach wie vor sehr hoch. In der EU haben nur Griechenland und Italien eine größere Schuldenquote. Das macht Portugal anfällig für Druck von Ratingagenturen und Finanzmärkten.

Lissabon hofft daher ähnlich wie Athen, die Verbindlichkeiten im Einvernehmen mit Brüssel reduzieren zu können – muss aber mit Widerständen rechnen. Sieben Jahre nach Beginn der Eurokrise zeigt Portugal daher auch: Ökonomische Stabilität und erst recht eine dauerhafte Überwindung der Krise können nicht in einem Land allein gelingen. Sie brauchen die Solidarität unter europäischen Nachbarn.