

Michael R. Krätke

## Portugal: Anti-neoliberal zum Erfolg

Überall in Europa steckt die Sozialdemokratie tief in der Krise. Hoffnungsträger gibt es wenige, außer vielleicht den mit reichlich Vorschusslorbeeren bedachten Jeremy Corbyn und die wieder auf Linkskurs gebrachte Labour Party. Doch Corbyn und seine Truppe müssen erst noch zeigen, dass sie Wahlen gewinnen und die Austeritätspolitik erfolgreich beenden können. Die portugiesischen Sozialisten hingegen haben das schon längst bewiesen.

Seit Herbst 2015 regieren sie mit einem erklärt linken Programm. Ein Ende der Sparpolitik und die Restauration des demolierten Sozialstaats haben sie versprochen – und in den Augen der portugiesischen Wählerschaft auch Wort gehalten. Inzwischen kommt die Partido Socialista (PS) in Umfragen auf 44 Prozent, sogar eine absolute Mehrheit zusammen mit dem Bloco de Esquerda (Linksblock, BE) scheint bei den kommenden Parlamentswahlen im Oktober möglich. Schon die Kommunalwahlen im Herbst 2017 und 2018 bescherten der PS historische Wahlsiege: Zum ersten Mal stellt sie in gut der Hälfte der Gemeinden und Gemeindeverbände die Bürgermeister. Nach anfänglicher Skepsis und zum Teil erbittertem Widerstand gegen den Kurs der sozialistischen Regierung hat sich selbst die Troika aus EU-Kommission, Europäischer Zentralbank und IWF überzeugen lassen: Im ehemaligen Programmland Portugal gibt es Alternativen zu der von ihr verkündeten Orthodoxie des Sparens um jeden Preis.

Der Grund für den Wahlsieg der portugiesischen Linken war, dass die Bevölkerung eben diese knallharte Austeritätspolitik der konservativen Vorgängerregierung mehr als satt hatte.

Die PS wurde zwar nur zweitstärkste Partei, landete dann aber einen Überraschungscoup, mit dem niemand gerechnet hatte: Vier eigentlich zerstrittene Parteien der portugiesischen Linken, neben PS und BE auch die erzdogmatischen Kommunisten und die kleinen Grünen, fanden zusammen. Sie einigten sich auf die Tolerierung einer sozialistischen Minderheitsregierung, die ein in diversen Absprachen festgelegtes Reformprogramm umsetzen sollte. Das war von gespannten Erwartungen begleitet. Denn eine Regierung, die ohne eigene Mehrheit einen Kurswechsel gegen Europas dominante Austeritätsideologie versuchen wollte, stellte ein nicht geringes Wagnis dar.<sup>1</sup>

### Wachstum auf zwei Beinen

Diese historische Regierungsbildung gelang auch dank des Geschicks von Premierminister António Costa. Mit ihm hat die portugiesische Sozialdemokratie einen Regierungschef, der zuvor schon als Bürgermeister von Lissabon bewiesen hatte, dass er Wahlen gewinnen und Mehrheiten organisieren kann. Costa begann in Lissabon 2007 mit einer breiten Linkskoalition und einem Wahlergebnis von 30 Prozent. Sechs Jahre später errang er in der portugiesischen Hauptstadt die absolute Mehrheit. Nun versucht er das gleiche Kunststück auf nationaler Ebene.

Und die Bilanz seiner Regierung kann sich sehen lassen. Inzwischen hat Portugal wieder ökonomische Wachstumsraten aufzuweisen, die im

<sup>1</sup> Vgl. Steffen Vogel, Portugal: Mit links aus der Krise, in: „Blätter“, 11/2017, S. 15-18.

übrigen Europa für Aufsehen sorgen. 2017 wuchs die portugiesische Wirtschaft mit 2,7 Prozent deutlich stärker als der Durchschnitt der Eurozone (2,5 Prozent). Inzwischen sind es um die 2,1 Prozent pro Jahr. Das ist nicht spektakulär, aber hinreichend, um das Land aus der Schuldenfalle zu manövrieren – auch ohne wüste Sparorgien.<sup>2</sup> Wachstumsmotoren sind die Dienstleistungen, vor allem im Tourismus und im Transportwesen. Außerdem verzeichnet Portugal inzwischen mehr Auslandsinvestitionen als je zuvor, vor allem aus China und einigen EU-Ländern. Gerade spanische Firmen verlagern Produktionsstätten und Firmensitze ins Nachbarland.

Gleichzeitig hat die Regierung das Haushaltsdefizit von über 11 Prozent im Krisenjahr 2010 auf 2,1 Prozent 2016 gesenkt. Mittlerweile liegt es gar unter der Marke von zwei Prozent, was die Sparkommissare der EU erfreut und dem Land neuerdings sogar das Wohlwollen von Finanzmarktakteuren und Ratingagenturen sichert. Portugal erzielt überdies Jahr für Jahr einen Primärüberschuss im Haushalt (nach Abzug der Zinsen für die Staatsschulden) und der reicht hin, um die Staatsschulden deutlich zu reduzieren. Trotz ihrer strikten Sparpolitik nach Troika-Vorgaben gelang der konservativen Vorgängerregierung nichts Vergleichbares.

Weit wichtiger für die Portugiesen ist aber die Senkung der offiziellen Arbeitslosenquote auf inzwischen 6,7 Prozent. Auf dem Höhepunkt der Finanzkrise, im Jahr 2013, betrug sie noch fast 17,5 Prozent. Auch wenn ein Gutteil des Beschäftigungszuwachses auf prekäre Jobs entfällt, ist die Veränderung doch spürbar: Der private Konsum wächst, weil die Einkommen derjenigen steigen, die ihr Geld zum Leben brauchen und es ausgeben.

Die Sparmaßnahmen der Vorgängerregierung hatten vor allem die Be-

schäftigten im öffentlichen Dienst sowie Arbeitslose, Rentner und Studierende hart getroffen. Die Arbeitseinkommen sanken, der Privatkonsum brach drastisch ein. Die neue Regierung setzte auf einen Kurswechsel: Eine ihrer ersten und populärsten Maßnahmen galt der rasch wachsenden Energiearmut im Lande. Jetzt können auch Geringverdiener ihre Strom- und Gasrechnung wieder bezahlen. Zudem hat die Regierung Costa die Gehälter im öffentlichen Dienst erhöht und Rentenkürzungen rückgängig gemacht. Die Beschäftigten bekamen ihren zuvor gestrichenen 13. und 14. Monatslohn zurück, Überstundenzuschläge von 50 Prozent wurden wieder gezahlt und der Beförderungsstopp im öffentlichen Dienst aufgehoben. Das Schreckensbeispiel Griechenlands vor Augen tat die sozialistische Regierung alles, um der galoppierenden Verarmung der Bevölkerung entgegenzutreten.

Zudem kündigte die Regierung gleich zu Beginn an, den Mindestlohn binnen vier Jahren Schritt für Schritt um über 25 Prozent anzuheben. Bisher hält sie sich daran. Mit Erfolg: Sozialpolitik ist immer auch Einkommenspolitik – und die fördert den privaten Konsum. Deshalb läuft Portugals Wachstum auf zwei Beinen – dem Export und der Binnennachfrage – und die Regierung sorgt dafür, dass beide wachsen.

Die Vorgängerregierung hatte zwecks Haushaltskonsolidierung die meisten Steuern erhöht – mit Ausnahme der Unternehmensteuern. Die Regierung Costa hingegen nahm jene Steuererhöhungen zurück, die zuvor die Bezieher kleiner Einkommen ungleich härter trafen. Gleichzeitig erhöhte sie die Vermögensteuer und ergänzte sie um eine spezielle Steuer auf Immobilienvermögen, die sie durch einen hinreichend hohen Freibetrag zum Schutz der Besitzer kleiner Eigentumswohnungen abfederte. Auch die Erbschaftsteuern hoben die Sozialisten an.

Gesenkt haben sie hingegen die Mehrwertsteuer: für Strom und Gas,

<sup>2</sup> Zahlenangaben hier und im Folgenden nach: OECD Economic Surveys: Portugal, Februar 2019.

für einige Lebensmittel und insbesondere für Hotels, Gaststätten und Kneipen. Für diese Branchen fiel der Mehrwertsteuersatz von 23 auf 13 Prozent. Das war eine wirkungsvolle Maßnahme, die dem Tourismus auf die Sprünge half. Ganz anders als in Griechenland, wo auf Druck der Troika gerade die Steuern auf Hotellerie und Gaststätten erhöht wurden.

### Tabubrüche und Halbheiten

Noch einen Bruch mit neoliberalen Tabus hat sich Portugals Regierung geleistet: Die Privatisierung der Fluglinie TAP wurde rückabgewickelt und das Unternehmen reorganisiert. Inzwischen macht sie wieder Gewinne, die dem Staatssäckel zugutekommen. Denn die Touristen strömen in Scharen, und sie kommen im Flieger. Auch die Privatisierungen von Wasser, vom öffentlichen Nahverkehr in Lissabon und Porto, von Eisenbahnen und Straßen, die von der Vorgängerregierung schon fest eingeplant waren, wurden gestoppt. Viele andere Privatisierungstaten der Vorgänger sind aber bisher aus Kostengründen nicht zurückgenommen worden.

Einen weiteren Erfolg konnte die Regierung Costa verbuchen: Angesichts einer Jugendarbeitslosigkeit von über 35 Prozent waren während der Krisenjahre viele junge Portugiesen ausgewandert, die meisten in andere EU-Länder. Schätzungen zufolge haben bis zu einer halben Million Menschen das Land verlassen. Anders als bei früheren Auswanderungswellen waren es diesmal vor allem junge und gut ausgebildete Leute, viele mit Hochschulabschlüssen. Wie Griechenland hat auch Portugal einen wahren *brain drain* erlebt. Aber anders als die jungen Griechen kommen ihre portugiesischen Altersgenossen inzwischen in wachsender Zahl nach Hause zurück. Dank ihrer guten Ausbildung und jahrelanger Auslandserfahrung haben sie

dort wieder gute Chancen auf einen Job. Zwar ist der Mindestlohn niedriger als in den meisten anderen europäischen Ländern, auch sind die meisten neuen Jobs prekäre Dienstleistungen in der Ferienindustrie – doch immerhin sind die Lebenshaltungskosten deutlich niedriger als in Nordeuropa. Die Regierung sieht das Problem der prekären Jobs und sucht nach Lösungen. So hat sie im öffentlichen Dienst über 100 000 Jobs entfristet. Immerhin ist die Jugendarbeitslosigkeit von 22 Prozent 2016 auf heute 17,8 Prozent gesunken – in Spanien, Italien oder Griechenland sind es noch immer weit über 30 Prozent.

Aber die Abkehr von der Austerität erfolgte bislang nicht vollständig. Anders hätte die Regierung das Defizit nicht so schnell senken und einen imposanten Primärüberschuss erzielen können. Sie schaffte das nur, indem sie vor allem öffentliche Investitionen stornierte, aufschob und kürzte: im Gesundheitswesen, im Nahverkehr und im Bildungssektor. Insgesamt sind die öffentlichen Investitionen um über 30 Prozent zurückgefahren worden und liegen inzwischen auf dem niedrigsten Niveau seit 70 Jahren. Das kann nicht lange gut gehen, der Verfall der Infrastrukturen ist überall zu sehen und kann den ökonomischen Aufschwung in Portugal rasch wieder zum Stillstand bringen.

### Das Glück der Tüchtigen

Begünstigt wurde die Regierung Costa bislang auch von der europäischen Konjunktur, die Portugals Export erleichterte. In den letzten Jahren haben portugiesische Unternehmen in relativen Zahlen sogar mehr Marktanteile im Ausland erobert als die bundesdeutschen Weltmeister, nicht nur, aber vor allem im Tourismus und Transport. Portugal gilt zu Recht als sicheres Reiseland und profitiert von der wachsenden Entfremdung zwischen Europa

und der Türkei. Auch der Krisenkurs der Europäischen Zentralbank nützte Lissabon: Ihre Niedrigzinspolitik verbilligte Kredite für alle, auch für den portugiesischen Staat. Da die EZB großzügig Anleihen der Mitgliedsländer aufkaufte, brauchte sich Portugals Linksregierung keine Sorgen um den Kurs ihrer Anleihen zu machen.

Zudem konnte Portugal dank der brutalen Sparerei der konservativen Vorgängerregierung das Troika-Programm schon 2014 verlassen. Die Regierung Costa musste also nicht mehr mit detaillierten Sparvorgaben aus Brüssel kämpfen. Mehr noch: Ihr gelang es sogar, einen teuren Kredit des IWF vorzeitig zurückzuzahlen.

### Rot-rot-rot-grün auf Portugiesisch

Dennoch bleiben zwei große Probleme: Erstens ist die Schuldenquote mit 121 Prozent im Jahr 2018 zwar niedriger als zuvor, aber immer noch sehr hoch. Nach wie vor drückt daher der Schuldendienst auf den öffentlichen Haushalt: Allein für Zinsen gibt Portugal im Jahr mehr aus, als für das gesamte Schul- und Hochschulwesen. Zweitens finden sich im portugiesischen Bankensystem deutlich mehr faule Kredite als in Italien, Irland oder Spanien. Eine akute Bankenkrise würde das Land nicht ohne Finanzhilfen der EU bewältigen können.

Trotz aller Erfolge gab und gibt es heftigen Streit in dem lockeren Linksbündnis zwischen Partnern, die zugleich Rivalen um die Gunst der gleichen Wählergruppen sind. Die portugiesischen Kommunisten fordern beispielsweise nach wie vor den Austritt aus der Europäischen Union, der Linksblock befürwortet den Ausstieg Portugals aus dem Euro. Beides ist für die Sozialisten undenkbar.

Doch das Bündnis hält. Bisher konnte die Regierung Costa jedes Jahr ihren Haushalt mit Unterstützung der anderen linken Parteien durchs Parlament

bringen, obwohl die Partner teilweise lautstark über Maßnahmen murrten, die immer noch Sparvorgaben der EU folgen. So haben die Portugiesen gezeigt, dass eine Zusammenarbeit auf der Linken gegen den gemeinsamen Gegner – gegen die Konservativen im eigenen Land, gegen das EU-Establishment und gegen den neoliberalen Zeitgeist – möglich ist.

Der Vergleich mit der Situation in Spanien, wo seit Juni 2018 ebenfalls eine sozialistische Minderheitsregierung amtiert, drängt sich auf. Denn anders als in Portugal kann das PSOE-Kabinett von Pedro Sánchez in Madrid nicht auf die Unterstützung der übrigen linken Parteien bauen. Unidos Podemos sowie die regionalen Linksparteien aus Katalonien und dem Baskenland haben den Sozialisten zwar geholfen, die Regierung des konservativen Mariano Rajoy zu stürzen, aber eine halbwegs verlässliche Unterstützung kam auf Dauer nicht zustande. Deshalb mussten die spanischen Sozialisten schon nach wenigen Monaten Zuflucht zu Neuwahlen nehmen, nachdem ihr Haushaltsentwurf im Parlament keine Mehrheit gefunden hatte.<sup>3</sup>

Dagegen zeigt sich der unbestreitbare politische Erfolg des Experiments von António Costa und seinen Sozialisten. Nicht nur wird seine Minderheitsregierung gegen viele Prognosen eine volle Legislaturperiode halten, sondern sie hat auch eine günstige Wirkung auf das politische Klima im Land: In Portugal gibt es keine rechtspopulistische Partei von nennenswerter Bedeutung – anders als in vielen europäischen Ländern und nun selbst im lange von solchen Entwicklungen verschont gebliebenen Nachbarland Spanien.

Das zeigt: Wer dem Populismus von rechts wirksam begegnen will, sollte den Sparwahn beenden und den Sozialstaat erhalten. Auch das lässt sich von Portugal lernen.

3 Vgl. Julia Macher, Spaltpilz Katalonien, in: Blätter, 3/2019, S. 15-17.