

## Portugal: Du hast keine Chance, aber nutze sie!

von: Charles Pauli, 06.12.2018



2013 | Pedro Ribeiro Simões, Flickr | CC BY 2.0

Am Rande Europas boomt ein kleines Land: Portugal. Die Wirtschaft wächst, Millionen von Touristen reisen nach Lissabon oder Porto. Ein Wirtschaftswunder in der Eurozone? Und das alles unter einer linken Regierung, der bei ihrem Amtsantritt Ende 2015 in der deutschen Presse das baldige Scheitern vorhergesagt wurde? Sehen wir uns Portugals Situation etwas genauer an:

- Portugal verzeichnete 2017 ein kräftiges BIP-Wachstum von 2,7 %! Auch für 2018 deuten die Zahlen auf ein Wachstum von mindestens 2,2 % hin.
- Die Arbeitslosigkeit sank von 17 % im Krisenhöchststand 2013 auf 8 % in 2017. Für dieses Jahr wird eine weitere Reduzierung auf etwa 7 % erwartet.
- Die Investitionen stiegen 2017 um 8,1 %, die Ausrüstungsinvestitionen der Industrie um 12,5 %. Dieser Investitionsboom dauert, nach den ersten vorläufigen Daten, auch 2018 an.
- Portugals Leistungsbilanz wies 2017 (geringe) Überschüsse aus, die sich allerdings derzeit bereits wieder zurückbilden. Die Handelsbilanz ist nach wie vor defizitär, wird aber durch die Tourismuseinnahmen annähernd ausgeglichen. Alles in allem sind die Zeiten hoher Leistungsbilanzdefizite Vergangenheit.

Allerdings täuscht diese konjunkturelle Kurzfristbetrachtung über die längerfristige Entwicklung Portugals seit Beginn der europäischen Krise 2008 hinweg. Das Inlandsprodukt stürzte seit 2008 dramatisch ab und lag auch 2017 noch unter dem Vorkrisenstand. Die Industrieproduktion stagnierte jahrelang bei rund 10 % unter dem Vorkrisenniveau und erholt sich nur langsam. Sie war auch 2017 noch geschätzte 8 % niedriger als 2007. Die Investitionsquote fiel von 25 % vor der Krise auf 15 % des BIP 2014. Neueste Schätzungen sehen sie derzeit knapp unter 17%. Die Bruttogehälter bleiben niedrig, betragen im Durchschnitt nur etwa 1.100 Euro im Monat. Portugal hat hohe Auslandsschulden.

Das alles relativiert die derzeitige Entwicklung deutlich. Es handelt sich dabei vor

---

allem um eine Stabilisierung und Erholung nach einer tiefen Krise. Trotzdem und gerade vor diesem Hintergrund ist der Konjunkturaufschwung erstaunlich. Er stützt sich auf mehrere Faktoren: auf einige robuste Industriezweige, die die Krise überlebt haben, auf eine teilweise Aufgabe des staatlichen Sparkurses, auf öffentliche und öffentlich geförderte Investitionen, auf Auslandsinvestitionen und auf einem Tourismusboom. Besonders die wirtschaftspolitische Komponente des Aufschwungs ist bemerkenswert: die Linksregierung hat in den vergangenen drei Jahren versucht, die von der EU aufgezwungenen Austeritätspolitik wenigstens teilweise zu unterlaufen und aufzuweichen und hat eine aktive Politik gehen die Krise entwickelt. Sie entging damit nur knapp Strafmaßnahmen der EU. Der bisherige Erfolg der störrischen Regierung Costa deutet aber wieder einmal darauf hin, wie kontraproduktiv und schädlich die üblichen Sparvorgaben und „Strukturmaßnahmen“ aus Brüssel sind - und wie falsch alle Mainstream-Ökonomen mit ihren Untergangsprognosen lagen.

Doch wie stabil und tragfähig sind diese Erfolge in einer Wirtschafts- und Währungsunion, die unverändert als marktdominierte Wettbewerbsunion konzipiert ist? Hat Portugal die Chance und die ökonomischen Grundlagen, sich aus dem Status des krisengeschüttelten, abgehängten Eurolands herauszuarbeiten?

## **Tourismus: Boom mit Problemen**

Ein wichtiger Faktor des portugiesischen Aufschwungs und der portugiesischen Wirtschaft insgesamt ist der Tourismusboom, der unter anderem durch den zeitweisen Wegfall anderer Reiseziele wie etwa Ägypten oder der Türkei angeheizt wurde. Der Tourismus ist vor allem in Lissabon und Porto derart explodiert, dass sich ähnlich wie in Barcelona die ersten Gegenbewegungen formieren. Der Boom treibt die Mieten und überfordert die Infrastrukturen. An der Algarve richtet er sichtbare Umweltschäden an.

Unter Wachstums- und Profitorientierung betrachtet, ist der Fremdenverkehr aber natürlich der Hit. Portugals Leistungsbilanz wird dadurch ausgeglichen:

## **Tourismus in Portugal 2017**

20 Millionen Besucher, Wachstum: + 9 %, ca. 17 Mrd. € Einnahmen = ca. 9 % des BIP.

Neben den sozialen und ökologischen Schattenseiten beinhaltet die starke Bedeutung des Tourismus aber auch ein Risiko: kein zweites Land in Europa ist derart tourismusabhängig wie Portugal. Fast neun Prozent des Inlandsprodukts gehen auf das Konto des Fremdenverkehrs. Drehen sich die Touristenströme wegen steigender Preise oder veränderter Vorlieben, wären die Folgen einschneidend. So war es schon einmal ab 2008: das plötzliche Ausbleiben von spanischen und englischen Urlaubern war ein wichtiger Grund für den Absturz der portugiesischen Wirtschaft.

Außerdem sind die Löhne und Gehälter im Tourismusbereich niedrig, fühlbare Einkommenssteigerungen sind hier nicht zu erwarten. Derzeit gibt es die ersten Anzeichen, dass der Aufschwung im Tourismus abflacht. Durch die Abwertung des britischen Pfunds gehen die Buchungen britischer Touristen deutlich zurück und auch Deutsche scheint es wieder verstärkt in die Türkei statt nach Portugal zu ziehen.

---

## Die Industrie: auslandsabhängig

Die zweite Säule der portugiesischen Wirtschaft, die Industrie, weist seit dem Krisentiefpunkt in 2012 ein durchgängiges, leichtes Wachstum auf, liegt aber (siehe oben) immer noch dramatisch unter dem Vorkrisenstand.

Diese Erholung der Industrieproduktion beruht übrigens, entgegen des neoklassischen Glaubenssatzes, keineswegs auf Lohnkostensenkungen. Lohnsenkungen, um die Stückkosten zu minimieren und im neoklassischen Sinne die Konkurrenzfähigkeit zu steigern, spielen in der Realität eine untergeordnete Rolle. Unter der alten Regierung wurden eher die Nettolöhne durch erweiterte Besteuerung gesenkt und weniger die für die Produktionskosten entscheidenden Bruttolöhne.

Allerdings ist der industrielle Aufschwung nicht ausreichend durch Investitionen unterlegt. Die Bruttoinvestitionen bleiben niedrig. Die Erfolgsmeldungen über mehr als 8 % Investitionswachstum täuschen darüber hinweg, dass sich dieser Zuwachs lediglich in einer Erhöhung der Investitionsquote von

15 % auf nicht ganz 17 % am BIP niederschlägt – nach wie vor viel zu wenig. Ausschlaggebend für die langfristige Entwicklung sind aber ohnehin nicht die Brutto-, sondern die Nettoinvestitionen. Sie bestimmen das Wachstum des Kapitalstocks. Bei Bruttoinvestitionen von 15 % oder 16 % bleibt allerdings nach Abzug der Abschreibungen netto kaum etwas für die Kapitalbildung und die Erhöhung des Kapitalstocks übrig. Zudem dürfte in den Krisenjahren durch Pleiten und Konkurse ein deutlicher Abbau von Produktivkapital erfolgt sein[1]. Die gute Konjunktur sorgt derzeit sicherlich für eine Belebung bei den Anlagen, doch insgesamt bleibt die industrielle Basis Portugals dünn. Bei einer nachlassenden Konjunktur besteht die Gefahr, dass die Deindustrialisierung des Landes weitergeht.

In einem kleinen Land wie Portugal mit seinen zehn Millionen Einwohnern haben zudem Entscheidungen einiger Großproduzenten unmittelbar volkswirtschaftliche Relevanz. Das größte Unternehmen in Portugal ist VW. VW Portugal hat während der Krise die Produktion von rund 130.000 auf 85.000 Fahrzeuge pro Jahr heruntergefahren – und fährt sie jetzt wieder hoch. Im Werk bei Lissabon wird der neue Klein-SUV (T-Roc) gebaut, wofür das Unternehmen umfangreiche Neueinstellungen vorgenommen hat. Außerdem erweitert Continental seine Reifenfertigung in Nordportugal, Bosch und Mercedes ihre IT-Einheiten – es gäbe weitere Beispiele.

Allerdings beschreibt das alles auch ein weiteres, grundsätzliches Problem der portugiesischen Wirtschaft: sie ist stark abhängig von Auslandsinvestoren.

## Größe der ausländischen Direktinvestitionen (Bestand) in Relation zum BIP[2]

Portugal 56 %  
Spanien 44 %  
Frankreich 27 %  
Italien 19 %

---

Welches Risiko aber von Direktinvestitionen der multinationalen Konzerne ausgeht, war ebenfalls bereits in der Krise ab 2008 zu beobachten: Auslandsinvestoren reduzieren ihre Produktion in Krisen oftmals besonders schnell. Die oben genannten Produktionsziffern von VW beispielsweise bedeuten einen Rückgang um 45 %. Bei einem deutschen VW-Werk schwer vorstellbar.

Die wachsende Bedeutung von ausländischen Direktinvestitionen macht Portugal krisenanfällig. Portugal ist keine abhängige Werkbank, es hat - noch - eine eigenständige volkswirtschaftliche Basis. Und doch werden wesentliche Entscheidungen über das ökonomische Schicksal des Landes in ausländischen Unternehmens-zentralen getroffen. Der Standort Portugal wird stark von internationalen Konzernen regiert.

Das bedeutet auch einen hohen Kapitalabfluss in die Zentralen der multinationalen Investoren durch Gewinnrückflüsse. Die Überweisungen von Gewinnen, Dividenden und Zinszahlungen rissen im Jahr 2017 ein Loch von netto 4,86 Mrd. Euro in die Leistungsbilanz - für die kleine portugiesische Volkswirtschaft ein fühlbarer Verlust an Kapital.

### **Primäreinkommen (Saldo)[3]**

2016: -4.375 Mio Euro

2017: -4.858 Mio Euro

Diese Abgänge können derzeit über den Tourismus ausgeglichen werden. Zudem stehen ihnen steigende Direktinvestitionen gegenüber. Allerdings wird das nicht dauerhaft sein. Bei einer Abflachung der europäischen Konjunktur wird sich das Verhältnis schnell anders gestalten: die Kapitalzuflüsse werden abnehmen, die Kapitalabflüsse werden wachsen.

### **Dünne Basis**

Aus all dem ergibt sich, dass der portugiesische Aufschwung sich auf einer dünnen Basis vollzieht, er ist nicht stabil, sondern stark risikobehaftet:

- Der Tourismus ist keine verlässliche Grundlage.
- Der hohe Anteil an ausländischen Industrieinvestitionen bewirkt ebenfalls eine erhöhte Krisenanfälligkeit und Abhängigkeit Portugals.
- Die Handelsbilanz Portugals ist nach wie vor defizitär, wobei das Defizit wieder zunimmt.
- Die Investitionen sind trotz Modernisierungen und Direktinvestitionen in einigen Bereichen immer noch zu niedrig, um einen langfristigen industriellen Aufschwung schaffen zu können.
- Darüber hinaus werden auch die erwarteten Zinserhöhungen im Euroraum stark negative Wirkungen auf Portugal haben und die Spielräume der Fiskalpolitik weiter einschränken.

### **Wirtschaftspolitik gegen den Zwang: die Teil-Revidierung des Sparkurses**

---

Die Linksregierung versucht mit ihrer Wirtschaftspolitik nun seit 2015 auf dieser prekären Basis die gegenwärtige Stabilisierung zu unterstützen und die ökonomischen Strukturen gezielt zu stärken.

Sie revidierte dazu zunächst viele Sparmaßnahmen der Troika. So erhöhte sie den Mindestlohn, nahm Lohnkürzungen und Stellenstreichungen im öffentlichen Dienst zurück und, mit deutlich entlastender Wirkung, auch Teile der vorangegangenen Steuererhöhungen sowie die Rentenkürzungen. Privatisierungen, wie beispielsweise die der Fluggesellschaft TAP wurden gestoppt oder sogar rückgängig gemacht.

Dabei ist diese Wirtschaftspolitik durchaus widersprüchlich: die Haushaltsdefizite sind niedrig, die Regierung versucht, die Defizitgrenzen der EU einzuhalten. Eine deutliche Ausgabenerhöhung, wie die italienische Regierung das plant, ist nicht das Ziel ihrer Fiskalpolitik.

Sie nimmt allerdings für sich in Anspruch, die Defizitreduzierung nicht durch dogmatisches Sparen, sondern durch Wachstum hinzubekommen: durch die Belebung der privaten Nachfrage und durch staatliche Investitionen wird das Wachstum unterstützt, durch das Wachstum steigen die Steuereinnahmen und damit lässt sich der Haushalt sanieren. Also erst investieren und die Nachfrage nicht weiter abwürgen, dann das Defizit senken.

## **Investitionsförderung und IT-Orientierung**

In diesem Zusammenhang hat die Linksregierung ein anerkanntes Geschick entwickelt, Investitionshilfen der EU in Anspruch zu nehmen. Sie versucht, die engen Grenzen des Staatshaushalts durch EU-Fördermittel zu umgehen.

Bei aller Fragwürdigkeit der völlig unzureichenden EU-Investitionsförderung: im Falle Portugals trägt sie derzeit durchaus zu den steigenden Investitionen bei. So finanziert die EU beispielsweise ein Infrastruktur-Erneuerungsprogramm für Lissabon oder auch Solarparks und die Errichtung von Zentren für Start-ups. **Rund 85 % der öffentlichen Investitionen stammen aus EU-Hilfen!**

Diese Investitionen scheinen erfolgreich zu sein. In Portugal ist die Rede davon, dass das Land zu einem europäischen IT-Zentrum werden könnte. Und tatsächlich haben hier neuerdings Google, Mercedes, Bosch und weitere Konzerne in digitale Wirtschaft investiert. Bosch beispielsweise entwickelt in Braga in Zusammenarbeit mit der dortigen Uni Programme für selbstfahrende Autos, die dann in Deutschland technisch umgesetzt und getestet werden sollen. Den seit längerem bestehenden Standort stockt Bosch um 1000 zusätzliche Stellen auf. „Früher haben wir in Portugal Autoradios gebaut, heute entwickeln wir dort Software“, beschreibt ein Firmensprecher den Wandel.

Das soll auch das neue „Geschäftsmodell“ Portugals werden. Man setzt auf Digitalisierung, auf technologisch höherwertige Produktion und auf Produktivitätssteigerung. Auch in den traditionellen Wirtschaftszweigen, wie bei Schuhen und Textilien versuchen die Unternehmen durch Modernisierung und neue Technik den niedrigen Arbeitskosten der asiatischen Konkurrenz die Stirn zu bieten, ebenfalls mit Anfangserfolgen. Die portugiesische Schuhproduktion ist in die höheren

---

Preissegmente hineingewachsen und kann sich dort behaupten. Sie gehört neben einigen Textilunternehmen, Holz- und Korkverarbeitern, Papierproduzenten, Pharmafirmen und der Bauindustrie zu den Branchen, die durch die Krise kamen und das Rückgrat der eigenständigen portugiesischen Industrie bilden.

Mit einer aktiven, gezielten Wirtschafts- und Investitionspolitik versucht die portugiesische Regierung herauszuholen was möglich ist und der Wirtschaftsentwicklung eine Richtung und Perspektive zu geben.

### **Aktive Regionalpolitik**

Diese aktive Politik zeigt sich auch bei einem anderen Problem. Auch in Portugal, wie in fast allen europäischen Ländern, ist das Wachstum auf wenige Zentren konzentriert: Lissabon, Porto, die Region um Braga. Währenddessen wandern die Menschen aus dem Alentejo oder auch aus Mittelportugal ab. In der südalentejanischen Hauptstadt Beja stehen ganze Straßenzüge leer.

Die Regierung hat deshalb umfangreiche Maßnahmen gegen das Auseinanderfallen der Regionen beschlossen, das zu einem wichtigen politischen Thema geworden ist. So sollen beispielsweise Studienplätze aus Lissabon in kleinere Universitäten in der Provinz verlegt werden. Unternehmen erhalten bei der Schaffung von Arbeitsplätzen dort massive steuerliche Vergünstigungen. Auch Privatpersonen, die aus Lissabon weg aufs Land ziehen, sollen umfangreiche Steuererleichterungen bekommen.

### **Fazit: Im Regen stehen gelassen**

Alles das zusammen dokumentiert einen wirtschaftspolitischen Gestaltungswillen der Linksregierung, der im Gegensatz dazu steht, die Gesellschaft „dem Markt“ zu überlassen, also weiter zu deregulieren, zu privatisieren und Sozialabbau zu betreiben. Die portugiesische Regierung versucht vor allem mit einer staatlichen Investitionspolitik und einer Orientierung auf Digitalisierung Impulse zu geben, um die Wirtschaft zu modernisieren und zu stärken. Diese Politik ist richtig und unterstützenswert. Nur - wer unterstützt sie?

Von der EU kommt, abgesehen von Investitionshilfen, alles andere als Unterstützung. Durch die Aufrechterhaltung des Sparzwangs wird die portugiesische Regierung weiterhin haushaltspolitisch gefesselt. Dazu kommt, dass die EZB perspektivisch die Zinsen wieder erhöhen und ihre Ankäufe von Staatspapieren reduzieren wird. Damit werden Portugal und andere EWU-Länder erneut den Kapitalmärkten ausgeliefert. Die höheren Zinsen werden die Staatsausgaben im Vergleich zu den letzten Jahren noch weiter begrenzen und die Möglichkeiten der portugiesischen Regierung noch weiter beschneiden.

Statt dieser marktfundamentalen EU-Politik wäre es notwendig, der portugiesischen Regierung Spielräume für eine weitere gezielte Industriepolitik, für Infrastrukturinvestitionen und Investitionen in Bildung und Gesundheit zu eröffnen. Zu erwarten ist das allerdings nicht.

Der gegenwärtige Aufschwung Portugals wird vermutlich abflachen, die Stagnationstendenzen werden stärker werden. Die Wirtschaft wird einen hohen

---

Abhängigkeitsgrad von der gesamteuropäischen Entwicklung, von Auslandskapital, Finanzmärkten und Tourismus behalten. Wie nachhaltig und dauerhaft die Erfolge der portugiesischen Politik sein werden ist deshalb eine offene Frage. Wir gehen davon aus, dass die neoliberale Politik in der EWU die Erfolge der Linksregierung in engen Grenzen halten wird.

Für die Portugiesen wird das bedeuten, weiterhin zusammen mit Griechenland mit den niedrigsten Einkommen in der Eurozone und einer hohen Arbeitsplatzunsicherheit leben zu müssen. Ein Aufschließen zu den Euro-Kernländern, also eine wirtschaftliche und soziale Konvergenz ist nicht zu erwarten. Aber immerhin und das ist nicht zu unterschätzen: Die Politik der Linksregierung könnte ein weiteres Zurückfallen verhindern, ein Zurückfallen, wie es Griechenland und Italien derzeit erleiden müssen.

Man kann daraus Folgendes lernen: Dass nämlich eine alternative, aktive Wirtschaftspolitik in Europa sehr wohl erfolgreich sein könnte - wenn nicht die EWU mit ihren Sparvorgaben und ihrer marktgläubigen Politik die Entwicklung und das Aufholen der ärmeren Euro-Länder behindern würde.

---

[1] Centrum für Europäische Politik, Freiburg, CEP default Index 2018

[2] eigene Berechnung nach Angaben aus GTAI, Wirtschaftsdaten kompakt, Daten von 2016

[3] errechnet nach Eurostat. Der genaue Betrag der Kapitaltransfers durch internationale Konzerne lässt sich aufgrund der vorliegenden Daten leider nicht bestimmen