# Schwacher Staat und schwacher Markt: Portugals Wirtschaftspolitik zwischen Abhängigkeit und Modernisierung

*Michael Dauderstädt*

*Politische und gesellschaftliche Konstellationen bestimmen weitgehend über den wirtschaftlichen Erfolg von Ländern. Im Fall eines Schwellenlandes wie Portugal werden markt- und staatsorientierte Strategien vorgeschlagen, um den Modernisierungsprozeß unter den Bedingungen äußerer Abhängigkeit zu organisieren. Beide Konzepte übersehen, daß sowohl der Staat als auch der Markt als formale soziale Organisationsprinzipien zu schwach ausgeprägt sind und durch informelle, zu ihnen quer liegende gesellschaftliche Strukturen der Familie, des Klientelismus und der Untergrundökonomie teils konterkariert, teils kompensiert werden. Gleichzeitig integriert sich Portugal in die EG, deren fortgeschrittenere Mitglieder mit anderen Formen des Staats- und Marktversagens zu kämpfen haben. Portugals Modernisierungsprozeß muß die doppelte Krise dieser Integration und seiner eigenen Gesellschaft meistern.*

## 1 *Theoretische Vorbemerkung: Die Organisation der Märkte als politische und gesellschaftliche Aufgabe*

Die entwicklungspolitische Debatte hat sich in den 80er Jahren zunehmend mit ordnungspolitischen Determinanten der Entwicklung und Unterentwicklung beschäftigt (Dauderstädt/Pfaller 1984). In ähnlicher Weise wurde versucht, auch den unterschiedlichen wirtschaftlichen Erfogl von Industrieländern durch das unterschiedliche Ausmaß von Staatseingriffen in den Markt zu erklären. In beiden Fällen lautete und lautet noch immer die konservative These, daß die Behinderung der Marktkräfte für wirtschaftliche Mißerfolge und Unterentwicklung verantwortlich sei (Dauderstädt 1986b: 349–352).

So berechtigt diese Kritik darin war, die Grenzen überstaatlichen (im Falle der entwicklungspolitischen Konzepte der Neuen Weltwirtschaftsordnung u. ä.) und staatlichen (im Falle der nationalen Konjunktur- und Beschäftigungspolitik) Handelns aufzuzeigen, so kurzschlüssig ist ihr platonisches Vertrauen in einen idealtypischen Marktmechanismus. Sie verkennt die Realität in sich verzahnter institutioneller Strukturen zwischen Markt und Staat. Sie unterschätzt charakteristischer Weise das ökonomische Interesse der Marktteilnehmer an politischen Eingriffen in den Markt – ein ökonomisches Interesse, das sich vor allem politisch artikuliert. Sie übersieht weiter, daß die institutionelle Natur der Märkte selbst oft für die wirtschaftliche Entwicklung oder Unterentwicklung verantwortlich ist. Sie verkennt schließlich den wesentlich politischen Charakter von internationalen Märkten, auf denen sich Staaten gegenübertreten (Bruton 1985).

Ein alternativer Ansatz zur Erklärung unterschiedlichen wirtschaftlichen Erfolgs von Nationen, von dem wir bessere Resultate erwarten dürfen, muß den historisch gewach-

*Politische Vierteljahresschrift*, 29. Jg. (1988), Heft 3, S. 433–453 © Westdeutscher Verlag

senen kulturellen, sozialen und politischen Dimensionen wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Handelns voll Rechnung tragen und darf dabei die internationalen Rahmenbedingungen und Einflüsse nicht übersehen.

Die hier gewählte Vorgehensweise stützt sich auf der Makroebene der Volkswirtschaft/Gesamtgesellschaft auf den Regulationsansatz (Aglietta 1976, Lipietz 1986). Wachstum hängt demnach von der Fähigkeit einer Gesellschaft ab, ihre Produktivkräfte durch a) ein steigendes Angebot an Produktionsfaktoren (Arbeit und – vor allem – Kapital durch Ersparnis) und b) deren möglichst effizienten Einsatz zu entwickeln und für das so wachsende Angebot die entsprechende Nachfrage zu schaffen. In einer funktionierenden Marktwirtschaft garantiert die Konkurrenz unter den Unternehmen die Entwicklung des Angebots. Die Nachfrage entstünde quasiautomatisch (Saysches Theorem) aus dem bei der Angebotserstellung anfallenden Einkommen, wenn die Ersparnis wirklich investiert und alle Produktivitätssteigerungen sofort in Preissenkungen umgesetzt würden (= Reallohnerhöhung). De facto – wie eine lange Geschichte von Krisen zeigt – verläuft der Prozeß nicht so, sondern scheitert an beiden Bedingungen nicht zuletzt wegen strukturell-institutioneller Entwicklungen im Unternehmenssektor selbst, wie z. B. Mangel an Konkurrenz, Konzentration, Oligopole (Brenner 1984). Das bisher erfolgreichste Regulations- und Wachstumsmodell, das diese Probleme längere Zeit lösen konnte, ist der „Fordismus". die Verbindung von keynesianischer Wirtschaftspolitik, Wohlfahrtsstaat und starker Arbeiterbewegung sicherte die Nachfrage durch stabile Massenkaufkraft und sorgte unter den Bedingungen oligopolistischer und internationaler Konkurrenz und technologisch-organistorischen Fortschritts in der Massenproduktion für ständige Produktivitätsgewinne, die Wachstum und Verteilungsgewinne von Staat und Arbeit ihrerseits alimentierten, ohne die Kapitalakkumulation auszutrocknen (Piore/Sabel 1984).

Unter den Bedingungen offener Volkswirtschaften, insbesonderer abhängiger, peripherer Ökonomien ist diese fordistische Lösung nur begrenzt tragfähig und bedarf spezifischer Flankierungen. Allgemein gesagt: ohne internationale Wettbewerbsfähigkeit kann eine Gesellschaft ihr eigenes Regulationsmodell nur um den Preis hoher relativer Wachstumseinbußen realisieren (Pfaller 1986). Umgekehrt ist jedoch internationale Wettbewerbsfähigkeit das Produkt gesellschaftlicher Organisationskapazität (Dauderstädt 1986c; 1987; Pfaller 1987). In diesem Zusammenhang sollte man insbesondere folgenden fünf Aspekten Aufmerksamkeit schenken (Hall 1986: 232):

1) der Organisation des Arbeitsmarkts;
2) der Organisation des Kapitalmarkts;
3) der Organisation des Staates selbst;
4) der Organistion des politischen Systems (im Sinne eines Artikulations- und Transmissionsmechanismus von gesellschaftlichen Interessen in den Staat hinein);
5) der internationalen Einbettung eines Landes.

Dabei ist die Verflechtung dieser fünf Bereiche untereinander zu berücksichtigen. Wir werden unten (Abschn. 2 und 3) versuchen, einen solchen Weg im Falle Portugal zu beschreiten.

Aber die Analyse kann sich nicht darauf beschränken, die (gescheiterten) Versuche Portugals nachzuzeichnen, ein Modell des „semi-peripheren Fordismus" zu etablieren.



Die Krise des Fordismus ist global. Sie umfaßt seinen Kern im Produktivsystem, die standardisierte Massenproduktion (einschließlich „industrial relations" bzw. „rapport salarial"), seine Mechanismen der Nachfragestabilisierung (keynesianische Beschäftigungspolitik, Wohlfahrtsstaat, Rolle der Gewerkschaften) und seine internationale Ordnungsbasis (amerikanische Hegemonie, Bretton-Woods-System). Alle Industriegesellschaften sind in dieser Bruchphase auf der Suche nach neuen Modellen – mit unterschiedlichem Erfolg (Piore/Sabel 1984; Boyer 1985; Goldthorpe 1985). Auch Portugal bleibt dieser Suchprozeß nicht erspart, auf den wir im letzten Abschnitt kommen.

## 2 *Portugals politische Ökonomie bis 1974*

Am Vorabend der Weltwirtschaftskrise und zu Beginn des Estado Novo wies Portugal in Bezug auf seine internationale Einbettung klare semiperiphere Züge auf: Es war auf Importe von Kapitalgütern aus den entwickelteren Ländern (hauptsächlich England) angewiesen und exportierte dorthin vor allem landwirtschaftliche Produkte, für die es klimatische Standortvorteile hat (Wein, Olivenöl, Kork). Daneben besaß es sein afrikanisches Kolonialreich, aus dem es Rohstoffe beziehen und in das es dank protektionistischer Abschottung eigene, sonst nicht wettbewerbsfähige, industrielle Fertigwaren absetzen konnte. Es mußte große Teile seiner Nahrungsmittel einführen, was zu seinem chronischen Handelsbilanzdefizit und hoher Auslandverschuldung beitrug.

Die ökonomische und politische Macht konzentrierte sich bei den beiden Gruppen, die von dieser Arbeitsteilung am meisten profitierten, dem Handelskapital und dem Großgrundbesitz. Die Industrie war kaum entwickelt und aufgrund ihrer niedrigen Produktivität auf niedrige Löhne angewiesen. Die Arbeitsbeziehungen waren wegen der geringen Verteilungsspielräume hochgradig konflikthaft. Aber auch innerhalb des bürgerlichen Lagers herrschte weitgehende Zersplitterung. Sie setzte sich in den Staatsapparat hinein fort, der in unterschiedlichen Politikbereichen (Handels- und Kolonialpolitik, öffentliche Aufträge, Preispolitik) und in unterschiedlichen Phasen für die ökonomischen Interessen einzelner Fraktionen des Bürgertums instrumentalisiert wurde. Daraus entstand eine Unternehmenskultur, die wirtschaftlichen Erfolg mehr durch politische Manipulation der Einkommenschancen als durch marktwirtschaftlichen Wettbewerb und Innovation suchte.

Die Diktatur Salazars bot einen autoritären Ausweg aus dieser Sackgasse sich gegenseitig blockierender Interessen: einen starken Staat, der gegen einzelne politische und ökonomische Gruppen einen Entwicklungspfad durchsetzte, der einerseits eine Reihe dieser Blockierungen (vor allem die Verschuldung) überwand, allerdings um den Preis neuer, tiefer struktureller Verzerrungen und Probleme, die schließlich nach fast fünf Jahrzehnten auch seinen Niedergang herbeiführten. Eine angemessene Darstellung dieses Zeitraums erfordert eine Periodisierung, die die Phasen bis 1945 (ruralistisches Modell), 1945–1960 (geschützte Industrialisierung), 1960–1974 (Öffnung, EFTA-Beitritt, Kolonialkrieg, ab 1968 Caetano) unterscheidet. Unsere knappe folgende Darstellung muß sich aber darauf beschränken, das Gesellschafts- und Entwicklungsmodell des Estado Novo in den eingangs aufgeführten Kategorien ohne tiefere zeitliche Differenzierung nachzuzeichnen (Passos 1985; Marques 1980).

*Arbeitsmarkt*: Der Estado Novo verfolgte eine Niedriglohnpolitik bei gleichzeitiger Vollbeschäftigung. Allerdings drückte sich dies kaum in der Schaffung neuer Arbeitsplätze aus. Trotz der niedrigen Löhne war das Wachstum, vor allem während der Caetano-Periode eher kapitalintensiv (Eßer 1977: 21). Während die Lohnquote bei durchschnittlich 40 % lag, hatte Portugal z. B. 1933 in der Weltwirtschaftskrise eine Arbeitslosenrate von unter 1 % (Baklanoff 1980: 151). Allerdings muß man bedenken, daß sich dahinter wichtige Kompensationsmechanismen verbargen: Ein Teil der Bevölkerung lebte von nicht marktbezogener Eigenproduktion oder bezog Nebeneinkünfte, die nicht aus dem Lohnarbeitsverhältnis stammten; die Emigration von ca. 20 % der Bevölkerung, zunächst vor allem nach Übersee, ab 1960 zunehmend nach Europa (Stahl 1982: 39–47). Daneben verfolgte das Regime eine Reihe von Politiken, um die Lebenshaltungskosten (und damit indirekt die Löhne) niedrig zu halten, wie beim Brotpreis, eine Mietkontrolle in Lissabon und Porto, etc. Ein großer Teil (1940: 48, 1 %; 1965: 40, 5 %) der Beschäftigten arbeitete (oft als Subsistenzproduzenten) ohnehin noch auf dem Land (Grohs 1982: 20). Die industriellen Beziehungen trugen wesentlich dazu bei, diese Strukturen zu erhalten. Sie waren hochgradig korporatistisch reguliert, wobei eine enorme berufliche und regionale Zersplitterung der offiziellen Gewerkschaften, deren faktische Kompetenzlosigkeit und andere repressive Maßnahmen eine durchsetzungsfähige Artikulation von Arbeiterinteressen verhinderten.

*Kapitalallokation*: Die Wirtschaftsstruktur außerhalb der Landwirtschaft war durch eine korporatistische Regulierung und durch hohe Kapitalkonzentration gekennzeichnet. Das Regime erließ ein Gesetzeswerk über die Zulassung von Investitionen und damit letztlich über Marktzugang, das sog. „condicionamento industrial", das das Auftreten neuer Anbieter auf dem Binnenmarkt von der Zustimmung des Staates und der schon ansässigen Konkurrenten abhängig machte. Dies, die schon erwähnte Niedriglohnpolitik und eine ausgeprägte Subventionstätigkeit erlaubten hohe Profite und eine rasche Kapitalakkumulation, die von starken Konzentrationsprozessen begleitet war (1939 kontrollierten die größten 2,84 % der Unternehmen ca. 34 %, 1973 die größten 2,4 % ca. 75 % des Kapitals). Die Unternehmen bildeten dabei Konglomerate (ähnlich den japanischen Zaibatsus), die von Familien kontrolliert waren und sich meist um eine Bank oder Versicherung gruppierten (Ramos do Santos 1977: 69–76).

In den wichtigsten Branchen erreichten diese Gruppen eine oligopolistische Marktbeherrschung. Daneben spielten staatliche Banken (vor allem die Banco de Portugal, die Banco do Fomento und die Caixa Geral de Depositos) eine wichtige Rolle in der ihnen vorbehaltenen langfristigen Finanzierung großer Entwicklungsprojekte, wie sie vor allem in den ab 1952 periodisch erstellten Entwicklungsplänen vorgesehen waren.

*Staatsorganisation* und *politisches System*: Bei aller korporatistischen Regulierung und interventionistischen Praxis huldigte der Estado Novo der Ideologie der Privatinitiative, die dem Staat lediglich die Rolle der Sicherung der Rahmenbedingungen für private Unternehmertätigkeit zuschreibt. De facto hatte der Staat auch ein materielles Interesse am protektionistischen Typ der Wirtschaftspolitik: 1958 kamen 22 % der Einnahmen aus Zöllen (Ferreira Taveira 1984: 144). Andererseits zeichnete sich die Administration (zumindest die zentrale ab den 60er Jahren) durch eine technokratische Grundhaltung aus und blieb dank der spezifischen Struktur der korporatistischen



Organe (vgl. oben zu den Gewerkschaften, ähnlich für kleine und mittlere Unternehmer) gegenüber gesellschaftlichen Interessendruck mit Ausnahme seitens der Großbourgeoisie weitgehend isoliert. Ein weiteres Moment der korporatistischen Einbindung waren erste Ansätze eines Wohlfahrtsstaates (Nationales Statut der Arbeit 1933 und Gesetz Nr. 1884 von 1935), das sowohl dem sozialstaatlichen Schutz der Betroffenen als auch der sozialen Kontrolle diente. Daneben ist die repressive Staatstätigkeit hervorzuheben, die alle Versuche – vor allem seitens der Arbeiterschaft – unterdrückte, aus dem korporatistischen System auszubrechen. Auf der lokalen Ebene verschmolzen korporatistische, sozialstaatliche und repressive Elemente der öffentlichen Administration mit der örtlichen Elite zu einem einzigen System ökonomischer und politischer Kontrolle und Ausbeutung (Cutileiro 1977).

*Internationale Einbettung*: Der Estado Novo zeichnete sich bis 1960 durch eine Außenwirtschaftspolitik aus, die einem Konzept der autozentrierten Entwicklung nahe kam. Dies war schon notwendig, um die chronischen Defizite und die Verschuldung in den Griff zu bekommen, die zur Etablierung des Regimes geführt hatten. In der Tat gelang es, die Deckungsrate im Handel (Exporte/Importe) von 40 % 1935 auf 80 % 10 Jahre später zu steigern, wobei sie danach allerdings auf ein Niveau von ca. 70 % in den 50er und 60 % in den sechziger Jahren absank. Die Defizite in der Handelsbilanz wurden jedoch durch Überschüsse bei Dienstleistungen und Transfers ausgeglichen. Strukturell sorgte ein starker Protektionismus für den Schutz der einheimischen Industrie (vgl. oben). Regional diversifizierte sich die Handelsstruktur stärker. Während 1940 noch England und die USA den Löwenanteil der Ex- und Importe tätigten, nahmen 1960 die Kolonien als Exportmarkt eine wichtige Rolle ein, während die Importe verstärkt auch aus Deutschland und Frankreich kamen. Ausländische Direktinvestitionen wurden aus der gleichen „autozentrierten" Sicht heraus entmutigt und spielten erst ab 1960 eine starke Rolle.

Ab etwa 1960 zeigten sich im Gefüge des Estado Novo zunehmend Risse. Portugal mußte sich verstärkt nach außen öffnen, um die Beschränkungen des begrenzten Binnenmarktes zu überwinden (1960 trat es der EFTA bei), die Wirtschaft war aber der verschärften internationalen Konkurrenz nicht gewachsen. Die Agrarproduktion war immer weniger in der Lage, den Bedarf des Landes zu decken. Auf der anderen Seite wuchs der politische Druck, den die alten korporativen Strukturen nicht aufzufangen in der Lage waren. Dies gilt einmal für die Kolonien, in denen die Befreiungsbewegungen immer aktiver wurden, zum anderen für Portugal selbst.

Die politischen Brüche verschärften sich ihrerseits gerade wegen des raschen Wirtschaftswachstums. Das Regime versuchte, die nötigen Änderungen technokratisch bei Beibehaltung der politischen Machtverhältnisse durchzuführen. Caetanos Devise lautete „Erneuerung in der Kontinuität". Innerhalb des Staatsapparats und der Technokratie wurde eine reformistische Strömung immer stärker, die eine weitere außenwirtschaftliche Öffnung, eine neokoloniale Arbeitsteilung mit den Kolonien, eine indikative Planung bei größerer Konkurrenz, eine Modernisierung der Verwaltung sowie eine politische und gewerkschaftliche Liberalisierung anstrebten. Dies hätte eine Politik höherer Löhne impliziert, die zu einer Verdrängung weniger produktiver, vor allem kleiner und mittlerer Betriebe führen mußte. Dahinter verbarg sich der Versuch, eine

fordistische Regulierung der Wirtschaft in Portugal zu etablieren. Großprojekte in den Bereichen Energie, Stahl und (Petro-)Chemie sollten die Basis einer Massenproduktionsökonomie bilden, die auf der Nachfrageseite offene Exportmärkte und einen großen Binnenmarkt benötigten. Letzterer hing wiederum von hohen Löhnen und/oder dem Fortbestand kolonialer Absatzmärkte ab. In die gleiche Richtung zielte eine seit den sechziger Jahren spürbare Expansion der Sozialausgaben (Bruto da Costa 1986).
Letzlich scheiterten diese Reformversuche an den tief im salazaristischen System verankerten Interessen der Bürokratie und jener Wirtschaftssektoren, die weder eine Entkolonialisierung noch eine Verschärfung des Wettbewerbs und/oder höhere Löhne hinnehmen wollten und konnten. Ohne die Reformen mußte aber der politisch-militärische Druck auf das Regime weiter wachsen, bis er sich im Umsturz von 1974 entlud.
Ohne den Wandlungsprozeß im einzelnen hier zu untersuchen und darzustellen, sei eine generelle Bemerkung gemacht, die von der simplen Tatsache profitiert, daß sie 1987, 13 Jahre später, gemacht wird: das Ausmaß der politischen, sozialen und ökonomischen Veränderungen nach dem 25.4.1974 wird oder wurde zumindest allgemein überschätzt. In Wahrheit kann man kaum von einer „Revolution" im engeren Sinne sprechen – mit Ausnahme jener gesellschaftlicher Teilbereiche, in denen während einiger Monate 1974/75 soziale Bewegungen der Arbeiter, Landarbeiter, Mieter Besetzungen vornahmen und (vergeblich) eine alternative, revolutionäre Legitimität zu begründen versuchten (Eisfeld 1984). Die Elemente der Kontinuität überwiegen, vor allem in den inneren Strukturen, wenn auch nicht in den Etiketten. Dies gilt vor allem für die sozialen und ökonomischen Strukturen, während man sicher sagen kann, daß sich im politischen Überbau ein deutlicher Wandel vollzogen hat, wobei allerdings in den neuen Strukturen oft die alte politische Klasse am Walten ist. Eine Vielzahl der prominenten Personen der jungen Demokratie sind, wenn nicht direkt der technokratischen „Opposition" des alten Regimes, so doch der traditionellen politischen Klasse Portugals zuzurechnen. Die „Revolution" war somit eher ein Fraktionskonflikt innerhalb dieser Gruppe als etwa der Sturz einer sozialen Klasse. Die „neue" politische Klasse weist nur begrenzten Umfang auf, wobei die urbane Mittelklasse (Juristen, Lehrer, Ärzte etc.) in Parlament und Regierung dominiert (Costa e Sousa 1984).
Schließlich sei im Rückblick aus den Estado Novo noch der Bogen zu unsere Hauptfragestellung geschlagen, den sozialen und politischen Bedingungen wirtschaftlichen Erfolgs. Wie erfolgreich war das alte Regime, das bei all seiner Betonung des Privateigentums kaum als marktwirtschaftlich einzustufen, sondern durch politische Begrenzungen des Wettbewerbs nach innen (condicionamento industrial, Korporatismus) und außen (Protektionismus) gekennzeichnet ist? Das Bruttoinlandsprodukt stieg in konstanten Preisen (von 1963) von 35 Mrd. Escudos 1938 auf 136 Mrd. 1970, wobei sich gleichzeitig die sektorale Zusammensetzung zulasten des Primär- (von einem Drittel auf ein Sechstel des BIP) und zugunsten des Sekundärsektors (von einem Drittel auf die Hälfte) veränderte. Das reale Pro-Kopf-Einkommen verdreifachte sich zwischen 1950 und 1970 von 5700 Esc. auf 15 100 Escudos, was einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 5 % entspricht. Die Arbeitslosigkeit war praktisch bedeutungslos. Außenwirtschaftlich bestand bis gegen Ende der 60er Jahre ein Gleichgewicht mit einem relativ starken Escudo.



Diesen positiven Resultaten stehen im Bereich der Wirtschaftspolitik die „versäumten Gelegenheiten" gegenüber: der zu langsame Strukturwandel im Beschäftigungssystem, vor allem aufgrund der wenig produktiven Landwirtschaft; eine „verweichlichte" und im internationalen Vergleich schwache Industrie; eine zwischen Selbstherrlichkeit und Klientelismus schwankende Bürokatie. Sie sollten langfristig schwerer wiegen als die Unfähigkeit zur Dekolonisierung, die den Sturz des Regimes herbeiführte.
Wie haben sich diese Strukturen im demokratischen Portugal nach 1974 verändert? Wie ist das Verhältnis von Staat und Markt heute? Wie wirkt es sich auf den Entwicklungsprozeß aus? Diese Fragen werden im folgenden im Vordergrund stehen.

## *3 Portugal 1974–87: schwacher Staat und schwacher Markt*

Hatte Portugal schon unter dem Estado Novo keine Marktwirtschaft besessen, die diesen Namen verdient hätte, so verfügte es damals zumindest über einen Staatsapparat, der zusammen mit den großen Konzernen als Steuerungszentrum der wirtschaftlichen Entwicklung funktionierte. Mit dem Umsturz vom April 1974 und der folgenden revolutionären Phase endete dieses Regulationsmuster (Freire de Sousa 1983; Mateus 1983). Während zunächst die reichen Familien der Großkonzerne ihren Zugriff auf den Staat an eine politisierte Mittelklasse verloren, übernahm im zweiten Zug 1975 der Staat die Kontrolle wichtiger Teile der Konzerne.
Der so geschaffene öffentliche Sektor entwickelte sich aber nicht zu einem neuen gesellschaftlichen Fokus für die Steuerung der portugiesischen Wirtschaft, sondern zu einem Kampfplatz sich befehdender Klientele (vgl. unten 3.3 und 3.4). Der immer noch dominierende private Sektor (Portugals öffentliche Unternehmen haben etwa das gleiche Gewicht wie die italienischen) wies nach den Nationalisierungen einen verstärkten ausländischen Einfluß auf, da ausländische Anteile nicht verstaatlicht wurden. Darüber hinaus ist der private, „markt"-wirtschaftliche Sektor auch kein Markt im klassischen Sinn, sondern ein Teil der Gesellschaft, ihrer Institutionen und Traditionen, der anderen Gesetzen von Angebot und Nachfrage unterliegt als denen eines einheitlichen, markträumenden Preises. Dies werden wir in erster Linie an den beiden großen Faktormärkten für Arbeit und Kapital zeigen, die die Volkswirtschaft im wesentlichen regulieren. Aber es ließe sich auch für zahlreiche Einzelmärkte nachweisen, offensichtlich für alle direkt staatlich regulierten Märkte wie Energie, Transport, Wohnung, aber auch für Produktmärkte wie z. B. den Holzmarkt, der massiv durch außerökonomische Aktivitäten wie Brandstiftung „reguliert" wird.

### 3.1 Die Organisation des Arbeitsmarkts

Das Arbeitsangebot stieg im Gefolge des politischen und sozialen Wandels an: Nicht nur kehrten ca. 500 000 Portugiesen aus den Kolonien nach Portugal zurück, sondern auch die Frauen traten zunehmend auf dem Arbeitsmarkt auf (von 18 % 1970 auf 38,6 % 1984). Daneben reduzierte sich die Beschäftigung im Primärsektor (hauptsäch-

lich Landwirtschaft) weiter von 31,7 % 1970 auf 19,3 % 1981 (Soares 1986: 129–130). Die Migration nach Europa stieß auf die Grenzen geringer Nachfrage in den seit 1974 von Krisen und Arbeitslosigkeit geplagten Industrieländern.

Das Binnenangebot von Arbeitsplätzen hielt trotz weiterer Zunahme (von 3,7 Millionen 1975 auf über 4 Millionen 1985) damit nicht Schritt – nicht zuletzt aufgrund der auch in Portugal spürbaren Weltwirtschaftskrise. Die Arbeitslosigkeit stieg auf über 10 %, obwohl die Anzahl der Beschäftigten in der staatlichen Verwaltung von 1968 bis 1979 um 89 % zunahm (Sousa Santos 1986: 178) und Nationalisierungen den Anteil der öffentlichen Unternehmen an der Beschäftigung auf über 7 % erhöhten. Dahinter verbergen sich weitere politische Maßnahmen. Einmal kam es 1975 zu einer Umverteilung zugunsten der Löhne, die mangels paralleler Abwertung des Escudo die Wettbewerbsfähigkeit der portugiesischen Exporte reduzierte. Gleichzeitig wurde der Kündigungsschutz drastisch verschärft. Der Ausbau des Sozialstaates erhöhte die Lohnnebenkosten, allerdings ohne eine wirklich adäquate soziale Sicherheit zu geben. So hingen 1981 71 % der Arbeitslosen in ihrer Versorgung hauptsächlich von ihrer Familie (und nicht von staatlicher Unterstützung!) ab (Rodrigues 1986: 128, 150). Im großen und ganzen setzte sich bei den Sozialausgaben der schon seit den 1960er Jahren zu beobachtende Trend zur Steigerung ihres Anteils am Sozialprodukt bzw. an den öffentlichen Ausgaben fort (Bruto da Costa 1986: 40–45). Preiskontrollen, insbesondere ein auf das ganze Land ausgedehnter Mietstop hielten bis 1983–85 wichtige Lebenshaltungskosten in Grenzen. Neue Gewerkschaften entstanden, zunächst die CGTP-IN, in der die Kommunisten dominierten, sowie später und als Reaktion darauf die UGT, in der Sozialisten und Sozialdemokraten vorherrschten. Die privaten Unternehmer reagierten auf diese Veränderungen und die allgemeine sozialistische Rhetorik mit Investitionszurückhaltung.

Diese formellen und gesetzlichen Aspekte des Arbeitsmarktes spiegeln aber nur einen Teil der Realität in Portugal wieder. Zahlreiche Entwicklungen verlaufen außerhalb dieses Rahmens. Hierzu zählen u. a.: Die Agrarreform im Alentejo, die aus vielen Landarbeitern Genossenschaftler der Kooperativen machte. Die Fortsetzung jener sozialen Strukturen vor allem im Norden, wo zahlreiche Familien ihr Einkommen teils aus der Landwirtschaft, teils aus – oft nicht offiziell deklarierter – Lohnarbeit in der Industrie, teils aus Emigrantenüberweisungen oder Vermögen erhalten, wobei die beiden letzten Komponenten ein überdurchschnittliches Gewicht haben (Sousa Santos 1986: 176). Dies (neben den erwähnten Preiskontrollen) ermöglicht die Existenz von Betrieben, die extrem niedrige Löhne, oft an Kinder, zahlen, da das Lohneinkommen nicht die einzige Einkommensquelle dieser Beschäftigten darstellt. 1981 lebten landesweit 22 % der Lohnabhängigen bei einer „Bauernfamilie", eine Rate die in den meisten Bezirken des Nordens auf über 50 % ansteigt (Rodrigues 1986: 207). Selbst in Sektoren und Unternehmen mit formal besser regulierten Arbeitsverhältnissen werden die Löhne nicht oder mit großer Verspätung gezahlt, gelegentlich sogar in öffentlichen Unternehmen. Für 1983/84 schwanken die Schätzungen der Anzahl der davon betroffenen Arbeiter zwischen ca. 50 000 (offiziell) und 150 000 (CGTP-IN). Die Arbeitgeber reagieren auf diese Weise auf das Verbot, selbst bei unzureichender Auftrags- und Absatzlage Entlassungen vorzunehmen. Schließlich ist die Untergrundökonomie insgesamt zu



nennen, deren Bedeutung auf etwa bis zu 22 % des BIP und 800 000 Arbeitskräfte geschätzt wird (Cravinho 1986: 161). Auch was die Mechanismen der Deckung von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt betrifft, so zeigt sich eine Dominanz informeller Mechanismen: 1983 waren nur ca. 16 % der Arbeitslosen beim Arbeitsamt gemeldet, während 40 % bei der Suche nach einer neuen Beschäftigung auf private, d. h. vor allem familiäre Beziehungen bauen (Rodrigues 1986: 148).

Wie hat sich diese Struktur des Arbeitsmarktes auf die Entwicklung ausgewirkt?

*Volkswirtschaftlich* haben Staat und Markt weitgehend versagt. Die mangelnde Koordination von Einkommens- und Außenwirtschaftspolitik hat unnötige Schwankungen in der portugiesischen Wettbewerbsposition ausgelöst (Dauderstädt 1986b). Beschäftigungspolitisch haben die starken Reallohnrückgänge, die die Umverteilungsgewinne von 1974/75 weitgehend kompensierten, kaum Erfolge gebracht, auch wenn insgesamt die Zahl der Arbeitsplätze bis 1983 deutlich wuchs. Die Gewerkschaften sind aufgrund ihrer politischen Konkurrenz nur begrenzt willens und in der Lage, eine Konzertierung der Wirtschaftspolitik mitzutragen.

*Strukturpolitisch* kam wegen der Krise und des Zick-Zack-Kurses in der Lohnentwicklung und den flankierenden staatlichen Politiken auch der von den technokratischen Reformern unter Caetano von höheren Löhnen erwartete Effekt einer Qualifizierung der Industriestruktur hin zu Produktionen mit höherer Wertschöpfung nicht zustande. So blieb das alte Muster von vier Spezialisierungstypen erhalten: a) eine Kette von einfachen Industrien, die im wesentlichen auf Agrarrohstoffen aufbauen (Nahrungsmittel und Getränke, d. h. Wein, Öl, Fisch- und Tomatenkonserven sowie Holz, Kork und Papiermasse); b) eine Kette von Niedriglohnproduktionen (Textil, Bekleidung, Schuhe, Lederwaren); c) eine Kette von schweren Krisenindustrien (Stahl, Zement, einfache Grundchemie, Schiffbau), die heute weitgehend öffentliche Unternehmen umfassen; d) einfache Metallverarbeitung und Elektroindustrie. Während a) und b) wegen der Billiglöhne und/oder der billigen Inputs international wettbewerbsfähig sind, leidet c) unter Überkapazitäten und vergleichsweise rigiden Arbeitsbeziehungen. Die weitere Expansion von d) leidet u. a. unter dem Mangel an gut qualifizierten Arbeitskräften.

*Mikroökonomisch* ist eine gute Produktivitätsentwicklung zu beobachten. Mit 2,3 % durchschnittlicher jährlicher Steigerung des realen BIP/Beschäftigten zwischen 1975 und 1984 liegt Portugal auf demselben Niveau wie die BRD (2,2 % 1974–82) oder Frankreich (2,3 % 1974–82), deutlich vor den USA und Großbritannien, wenn auch hinter Japan (OECD 1986: 70; BIZ 1984). Aber die Produktivitätsgewinne reichen damit angesichts der Beschäftigungsentwicklung nicht für einen Aufholprozeß aus. Die Zuwächse wären wohl höher, wenn nicht in den Konjunktureinbrüchen 1975 und 1984 negative bzw. sehr niedrige Zuwächse aufgetreten wären. In Rezessionsphasen macht sich die Rigidität der Arbeitsgesetzgebung negativ bemerkbar, da den Produktionsverlusten relativ geringe Beschäftigungsrückgänge gegenüberstehen.

Möglicherweise verdanken sich die Produktivitätszuwächse auch teilweise den höheren Ausgaben für Erziehung und Gesundheit. Der Zusammenhang ist kaum zu quantifizieren. Aber Portugal (mit ca. 26 % Analphabeten 1981) benötigt mit Sicherheit mehr besser qualifizierte Arbeitskräfte, wenn es seine Industrie in der vierten Spezialisierungskette (d) entwickeln und die Produktivität der übrigen Sektoren, auch außerhalb der

verarbeitenden Industrie, steigern will. Dies erfordert in erster Linie ein verbessertes System der Berufsbildung.

### 3.2 Die Organisation des Kapitalmarkts

Mit dem Sturz der Diktatur wurden in der Struktur des finanziellen Sektors erhebliche Änderungen vorgenommen. 1975 wurden alle Banken und Versicherungen sowie die großen Unternehmen der Grundstoffindustrie, des Transportwesens etc. nationalisiert. Durch die im Besitz der finanziellen Unternehmen befindlichen Beteiligungen ergab sich auch darüber ein Staatseinfluß auf viele an sich nicht nationalisierte Unternehmen. Diese Beteiligungen werden durch eine Staatsholding (IPE) verwaltet.
Diese weitgehende Verstaatlichung der Kapitalmarktinstitutionen ergänzte eine schon im Estado Novo vorhandene politische Kontrolle der Instrumente, also staatlich fixierte Zinssätze, Wertpapiererträge, etc., die u. a. dazu beitrugen, staatliche Anleihen gegen private zu privilegieren (Fry 1977). Nach 1974 blieb, zumindest bis in die 1980er Jahre, die politische Kontrolle erhalten. Sie erstreckte sich auf den Wechselkurs, Kreditplafonds, die Zinssätze (Soll- und Habenzins), auf den Kapitalverkehr mit dem Ausland u. v. a. m. Wie wurde diese weitgehende Kontrolle genutzt?
Betrachten wir zunächst Angebot und Nachfrage auf dem Kapitalmarkt, also Ersparnis und Investition. Zumindest seit 1974 sparte Portugal im Regelfall weniger als es investierte. Die Bruttosparquote lag 1984 bei 20 %, bei den privaten Haushalten im gleichen Jahr bei 28 % (Banco de Portugal 1985: 105). Die hohe Sparleistung der Haushalte erklärt auch den oben schon erwähnten hohen Anteil des Zinseinkommens am Gesamteinkommen. Der öffentliche Sektor sparte praktisch nie; seine Verschuldung stieg von 1973 19 % des BIP auf 65 % 1984. Die Unternehmen sparten je nach Konjunkturlage, jedoch eher in – positiv wie negativ – unbedeutendem Umfang. Der private wie der öffentliche Unternehmenssektor zeichnete sich durch eine hohe Verschuldung aus.
Dem steht eine relativ hohe Bruttoinvestitionsquote (1984 ca. 24 %) gegenüber, davon der größte Teil außerhalb des öffentlichen Sektors (ohne Banken und Versicherungen). Die unzureichende Inlandsersparnis wird – zwangsläufig – durch eine entsprechende Auslandsersparnis (= Handelsbilanzdefizit), d. h. Gastarbeiterüberweisungen, Entwicklungshilfe, ausländische Investitionen und Verschuldung kompensiert (vgl. unten 3.6). Die erfolgreiche Attraktion von ausländischer Ersparnis hängt ihrerseits direkt von der verfolgten Zins- und Wechselkurspolitik ab, von der vor allem die Gastarbeiter ihr Transferverhalten abhängig machen. Besonders niedrig ist der Selbstfinanzierungsgrad der öffentlichen Unternehmen. Cravinho erwähnt, daß in 15 Unternehmen Investitionen in Höhe von 6 Mrd. US-Dollar zwischen 1977 und 1983 nur zu 4,4 % selbst und zu zwei Drittel durch Auslandschulden finanziert waren (Cravinho 1986: 139–145).
Die Ursache dieses Ungleichgewichts liegt z. T. in einer über weite Zeiträume verfolgten Politik des (nach Steuern) negativen Realzinses (OECD 1986: 32). Die Zinspolitik versuchte, nicht nur die Kreditaufnahme des Staates zu verbilligen, sondern diente auch dazu, bestimmte Investitionen zu fördern bzw. bestimmte Bevölkerungsgruppen



zu begünstigen, so z. B. durch Programme billiger Darlehen zum Wohnungskauf. Angesichts der real niedrigen Zinsen bedeutete Zugang zu Krediten praktisch einen Realeinkommentransfer an die Darlehensnehmer. Aber welche Sektoren und Zielgruppen profitierten davon in einem administrativ und politisch regulierten Markt?
Die offizielle Statistik unterscheidet zunächst zwischen öffentlichem administrativen Sektor (ÖAS), nicht-finanziellen öffentlichen Unternehmen (NFÖU) und Privatsektor. Ende 1985 hielt von insgesamt 4018 Mrd. Esc. internen (ohne Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausland) Nettokredit der ÖAS 32 %, die NFÖU 16 % und der Privatsektor 50 %. Die Nettokreditaufnahme betrug 1985 96 % aller Bruttoanlageinvestitionen, wobei sich dieser Prozentsatz im ÖAS bei 570 % (d. h. Schulden-finanzierter Staatskonsum) und im Privatsektor bei 51 % belief; die NFÖU reduzierten ihre Kreditposition 1985 um 13 Mrd. Esc. und investierten 157 Mrd. Esc. (eigene Berechnungen; Banco de Portugal 1985). Cravinho berichtet, daß das Verhältnis Schulden zu Eigenkapital im Privatsektor 1980 bei durchschnittlich 2 : 1 lag und in vielen Fällen 4 : 1 oder 3 : 1 erreichte, wobei kurzfristige Anleihen dominierten (Cravinho 1986: 140). Eine Gruppe, die offensichtlich kaum den Kapitalmarkt nutzen konnte, waren die Kooperativen in der Zone der Agrarreform. Ihr Fremdfinanzierungsanteil liegt mit etwa einem Drittel deutlich unter dem Sektordurchschnitt von ca. 70 % (10° Conferência da Reforma Agrária 1986). Auch die Klein- und Mittelindustire scheint Schwierigkeiten zu haben, Kredite zu erhalten (Cravinho 1986: 140). 1981–85 lagen die Subventionen an Unternehmen bei ca. 10 % der Staatsausgaben und bei ca. 20 % der Bruttoanlagekapitalbildung sowohl der öffentlichen wie der privaten Unternehmen (Dept. Central do Planeamento 1986). Diese Subventionen schließen noch nicht die zahllosen Steuervergünstigungen ein, die im Rahmen der Investitionsförderung vorgesehen sind.
Ein weiterer wichtiger Faktor, der die Selbstfinanzierungskraft und das Investitionsverhalten der Wirtschaftssektoren beeinflußte, ist die Preispolitik. Auch wenn seit den Beginn der 1980er Jahre Preiskontrollen zunehmend nachließen, so haben sie doch in vielen Fällen immer noch eine nicht zu unterschätzende Bedeutung, nicht zuletzt in ihrer indirekten Form als Zölle. Es sind hier insbesondere die Mieten zu nennen, deren Fixierung bis 1986 zumindest die Investitionen in die vorhandene Bausubstanz drastisch reduzierte und den Mietwohnungsbau praktisch dem Staat überließ. Daneben ist vor allem die Landwirtschaft und der Energiesektor noch von Preispolitiken beeinflußt. So weisen z. B. unter über 100 im statistischen Jahrbuch aufgeführten Branchen nur zwei eine negative Wertschöpfung aus: die Produktion von Zucker und Düngemitteln; beide operieren in regulierten Märkten. Die Energieunternehmen kranken häufig an ausstehenden Zahlungen seitens des Staates für Lieferungen. Umgekehrt hat der Ölpreisverfall 1985/86 dem Staat dank nahezu gleichbleibender verwalteter Treibstoffpreise hohe zusätzliche Einnahmen im Fundo de Abastecimento gemacht, einem Fonds für Preisinterventionen, der „Gewinne" aus dem Erdölsektor zur Subventionierung der Landwirtschaft bzw. von einzelnen Lebensmitteln nutzt.
Wie hat sich das Modell der politisierten Kapitalallokation auf die Entwicklung Portugals ausgewirkt? Offensichtlich ohne allzu großen Erfolg. Die Konzentration der Institutionen und Instrumente in der öffentlichen Hand wurden nicht für eine konsistente Entwicklungspolitik im Sinne eines strategisch planvollen Einsatzes des Kapitals für

die Modernisierung der Volkswirtschaft genutzt. Ein großer Teil floß in die Finanzierung öffentlichen Konsums und in Großprojekte in Krisensektoren.

### 3.3 Die Organisation des Staates

Wie beim Arbeitsmarkt (vgl. oben 3.1) muß man auch bei der Betrachtung des Staates in Portugal zwischen Norm und Wirklichkeit unterscheiden. Diese Kluft öffnet sich schon in bedenklicher Weise bei der Verfassung selbst (Thomashausen 1981), die an wichtigen Stellen sozialistische oder gar utopische Züge trägt, ohne daß davon in der Staatstätigkeit seit 1976, dem Jahr ihrer Veröffentlichung, viel zu spüren gewesen wäre.

Nicht nur sind diese Grundcharakterisierungen des gesellschaftlichen Systems und der Rechte praktisch eine Rhetorik, an die sich kaum noch eine politisch oder sozial relevante Gruppe gebunden fühlt, auch die eher prozeduralen Vorschriften zur Wirtschaft und Wirtschaftspolitik sind selten und dann meist nur dem Buchstaben nach eingehalten worden (Sousa Santos 1985: 890–900). Diese Aushöhlung der Verfassung spiegelt die soziale und politische Entwicklung wieder. Die Verfassung von 1976 ist das Produkt der revolutionären Phase von 1975, in der die Sozialisten und Kommunisten den Ton angaben. Der Einfluß beider Kräfte veränderte sich jedoch danach drastisch: sie wurden schwächer bzw. bewegten sich im politischen Spektrum weiter nach rechts. Es steht zu erwarten, daß die seit längerem diskutierte Verfassungsrefom einige dieser Diskrepanzen beseitigen wird. Aber da sie eine Zweidrittelmehrheit im Parlament benötigt, bedarf sie eines weiten politischen Konsenses, den selbst die absolute Mehrheit des PSD nach dem Wahlsieg vom 19.7.87 erst noch herstellen muß – voraussichtlich mit dem PS.

Wort und Wirklichkeit fallen auch in der sonstigen Gesetzgebung oft auseinander. Zu den typischen Mechanismen portugiesischen Staatshandelns (bzw. Nicht-Handelns) zählt die selektive oder Nicht-Anwendung der Gesetze durch die Bürokratie. Diese Praxis war schon im Estado Novo auf lokaler Ebene zu beobachten und nahm nach seinem Sturz gesamtgesellschaftliche Dimensionen an. Verabschiedete Gesetze erhielten z. B. nicht die vorgesehenen Durchführungsbestimmungen. Ein weiteres Beispiel ist die Agrarreform, deren Legalisierung und Formalisierung praktisch nur mit der Tendenz ihrer Umkehrung (Rückgabe von Land, Vieh, Gebäuden etc. an Großgrundbesitzer, Blockierung des Zugangs zu Kapital) und nicht im Sinne einer Stabilisierung der Kooperativen betrieben wurde (Sousa Santos 1985: 893).

Die in der Verfassung vorgesehene und von diversen Regierungen immer wieder propagierte mittelfristige volkswirtschaftliche Planung fand praktisch nicht statt (Silva 1982: 132). Sie scheiterte vor allem an der Kurzlebigkeit der Regierungen, die sie hätten betreiben müssen. Daneben beanspruchten häufig kurzfristige wirtschaftspolitische Zwänge die Aufmerksamkeit der Regierungen weitgehend. Zwei Zahlungsbilanzkrisen konnten nur im Rahmen von IWF-Stabilisierungsprogrammen gelöst werden, deren außenwirtschaftliche Imperative längerfristige Planungen zumindest erschwerten. Aber auch kurzfristig wurden von den drei nach der Verfassung jährlich vorgesehenen Finanz- und Wirtschaftsplanungsinstrumenten (Große Planoptionen, Jahresplan und Haushalt) nur 1977 alle fristgerecht erarbeitet und verabschiedet (Medina Carreira 1986: 357–358). Schon die offiziell ausgewiesenen Abweichungen zwischen Plan und Ausführung waren oft bedeutend und führten z. B. 1978 und 1979 sogar dazu, daß eine als restriktiv geplante Fiskalpolitik de facto expansiv wirkte. Daneben schätzen Experten weitere unausgewiesene Abweichungen vom Plan in Größenordnungen (1983 etwa auf 176 Mrd. Esc., d. h. ca. 17 % der öffentlichen Ausgaben), nach denen man die parlamentarische Kontrolle der Regierung in Sachen Fiskalpolitik (oder die Kontrolle der Fiskalpolitik durch die Regierung?) nur als Farce bezeichnen kann (Silva Lopes 1985). Dieser Kontrollmangel erstreckt sich über das Steuersystem in die Gesellschaft hinein, wo zum einen eine massive Steuerflucht bzw. -hinterziehung und zum anderen eine ausgeprägte Untergrundökonomie zu beobachten sind (Cocco Santos 1984; Sousa Lobo 1985). Der Wert der hinterzogenen Steuern wurde z. B. von einem ehemaligen Finanzminister in einer inoffiziellen Studie mit 120 Mrd. Esc. für 1982 beziffert, also ca. 20 % der Staatseinnahmen (Sousa Lobo 1985: 528). Ähnlich sieht es bei der Sozialversicherung aus: von 429 618 eingeschriebenen Arbeitgebern waren 53 390, also ca. 12 %, mit ihren Beiträgen im Rückstand, z. T. mit erheblichen Beträgen (Rodrigues 1986: 269–271).

Dieser Trennung von Norm und Realität im politischen Makrobereich entspricht eine analoge und noch schwerer durchschaubare Praxis im lokalen Mikrobereich. Dabei ist ohnehin zu bedenken, daß dieser Mikrobereich in Portugal auch nach 1974 eher beschränkt ist, weil die politische und administrative Macht de facto noch nicht in nennenswertem Umfang dezentralisiert wurde. Noch immer müssen und können eine Vielzahl von Entscheidungen nur in Lissabon gefällt werden.

Trotzdem gibt es auch und gerade auf lokaler Ebene eine umfangreiche anekdotische Evidenz über die selektive oder Nichtdurchsetzung von Regeln im alltäglichen Verwaltungshandeln, z. B. im Planungs- und Genehmigungsverfahren bei Baumaßnahmen. Zwischen 1971 und 1981 wurden ca. 40 % aller Gebäude ohne Genehmigung errichtet (Sousa Lobo 1985: 550). Oft ersetzt die Zahlung einer relativ unerheblichen Buße die Einhaltung von Vorschriften zum Vorteil des Übertreters. Das Spiel mit der Zeit (unter zahllosen Vorwänden) läuft oft auf die de facto Verweigerung von Amtshandlungen hinaus. Sie zu überwinden, bedarf es in vielen Fällen verwandtschaftlicher/klientelistischer Beziehungen, die immer noch eine der wichtigsten Vermittlungsformen von gesellschaftlichen Interessen in Staat und Verwaltung darstellt. Cutileiro spitzt dies so zu: Portugal käme in 24 Stunden zum Stillstand, wenn alle geltenden Gesetze voll angewandt würden (Cutileiro 1977: 267). Nur ihre selektive Anwendung läßt überhaupt „Entwicklungen" zu (Sousa Santos 1985: 892–893). Schließlich fällt darunter auch die in ihren wahren Ausmaßen schwer abzuschätzende Korruption.

Zusammenfassend kann man sagen, daß seit 1974 das formale und reale Staatshandeln verstärkt auseinanderfällt. Die offizielle Staatstätigkeit nimmt symbolische Züge an, während die wirklich bedeutsamen Entwicklungen zwar sicher partiell in den staatlichen Apparaten, aber außerhalb ihrer formalen Strukturen ablaufen. Damit sind sie zum einen der öffentlichen Kontrolle entzogen, zum andern können sie auch nicht mehr zur Legitimation des Staates beitragen, die somit zurückgeht (vgl. unten zur zu-

nehmenden Entpolitisierung der Bevölkerung). Quer zu dieser dualen Natur der Staatstätigkeit läuft eine seit 1974 zu beobachtende Politisierung der Exekutive, die zum einen normaler Nebeneffekt der Demokratisierung ist, zum anderen aber in der Parteipolitik personalistische und klientelistische Züge in neuem Gewand übernommen hat, worauf im folgenden genauer eingegangen wird.

### 3.4 Die Organisation des politischen Systems

Darunter verstehen wir hier das System der Vermittlung gesellschaftlicher Interessen in den Staat hinein. Dieses System ist überall und so auch in Portugal vielschichtig und differenziert nach Graden der Formalität. „Stimmungen" und „Moden" beeinflussen Staat und Verwaltung, ohne offizielle Legitimität. Das gilt ebenso, wenn auch mit größerer sozialer Legitimität, für die Medien als Teil der kritischen Öffentlichkeit. Noch konkreter wird es im Fall von Verbänden und Organistionen, wie Kirchen, die Sozialpartner und andere Interessenvertretungen. Den Parteien kommt schließlich verfassungsmäßig eine kanalisierende Rolle für den Willen des Volkes zu. Dessen eigentlicher Ausdruck sind dann die Wahlen – im Fall Portugals einerseits des Präsidenten und andererseits des Parlaments.

Presse und Medien spiegeln die öffentliche Meinung wieder, schaffen sie aber manchmal auch erst. In Portugal konnte man 1974–75 einen starken Linksrutsch der politischen „Atmosphäre" beobachten, der spätestens ab 1976 wieder einem pluralistischen, um die politische Mitte im westeuropäischen Sinne verteilten Bild Platz machte. Die Geschwindigkeit dieses Wechsels deutet schon einige der tieferen Charakteristika der Medienlandschaft in Portugal an: Insbesondere die Zeitungen sind ein Organ der urbanen, politisierten Mittelklasse. Die überwiegende Mehrzahl wird in Lissabon und Porto produziert und auch hauptsächlich dort gelesen. Zu 60 % (auflagemäßig) gehören sie dem Staat und auch der Rest hängt oft von öffentlichen Subventionen ab. Der kleine, politisierte Markt bestimmt Intensität und Form der Konkurrenz unter den vielen Blättern: sie ist äußerst scharf und schreckt vor sensationalistischen Gratwanderungen am Rande der Wahrheit selten zurück, um Leser zu gewinnen und den politischen Gegner zu irritieren. Die großen elektronischen Massenmedien sind zwar dezentralisierter und demokratischer in ihrer Konsumentenschaft, aber noch zentralistischer und politisierter in ihrer Produktion. Die Parteien kontrollieren sie entsprechend den Mehrheitsverhältnissen und das Management wechselt im Rhythmus der zahlreichen politischen Konjunkturen zum Schaden der Professionalität (Bruneau/MacLeod 1986: 165–180).

Die Rolle der Verbände vollzog eine doppelte Wende seit 1974. Während sie im Estado Novo integrierter, fast staatlicher Teil der korporatistischen Maschinerie waren, entwickelten sie sich danach zu untereinander konkurrierenden Interessenvertretungen. Weder auf der Arbeitnehmer- noch auf der Arbeitgeberseite existieren einheitliche Verbände. Die relative Stärke der Kommunisten in der sich 1974 zunächst andeutenden Einheitsgewerkschaft führte zum Aufbau einer sozialistisch-sozialdemokratischen Gegengewerkschaft, so daß heute zwei starke Verbände unterschiedlicher politischer Ausrichtung existieren: die mit der PCP liierte CGTP-Intersindical und die UGT, in der PS



und PSD den Ton angeben. Bei den Arbeitgebern gibt es ebenfalls interne Differenzierungen, sowohl regionaler (Lissabon, Porto) als auch sektoraler (Industrie, Handel, Landwirtschaft) Natur, die sich bis in die Dachverbände fortsetzen. Inzwischen wird die Verbändekonkurrenz schon wieder als Hemmschuh betrachtet und insbesondere die Sozialisten versuchten das makro-ökonomische Management über eine Form der „konzertierten Aktion" zu verbessern. Theoretiker wie Lucena sehen daher in Portugal schon wieder einen Neokorporatismus wie in anderen Industrieländern (Lucena 1985: 819–865).

Die Parteien stellen schließlich die privilegierte und zentrale Vermittlungsform zwischen Gesellschaft und Staat dar. Sie dominieren auch die Medien und – in geringerem Maße – die Verbände, wie wir gesehen haben. Das Parteiensystem ist wenig stabil, was angesichts seiner erst kurzen Geschichte in der Demokratie auch nicht sehr überrascht. Eine neue Partei, die PRD, konnte 1985 auf Anhieb eine Million Stimmen (18 %) bekommen, nur um sie zwei Jahre später wieder fast vollständig an die PSD zu verlieren. Innerhalb der Parteien gibt es – zumindest in Phasen ohne überragende Führungspersonen – ständige Rivalitäten und Flügelkämpfe, die zu wechselnden Koalitionen und auch Spaltungen führen. Überhaupt beherrschen persönliche und klientelistische Strukturen die innerparteiliche und oft auch die zwischenparteiliche Politik. Manche Krisen und Entwicklungen lassen sich sinnvoll nur aus Mustern persönlicher Feindschaft oder aus dem Gewicht von Personen in der Politik erklären (Bruneau/MacLeod 1986: 201). Damit beschränkt sich die Anziehungskraft der Politik auch zunehmend auf die politisierte Mittelklasse, soweit nicht auf lokaler Ebene weiter und tiefer mobilisierende und organisierende Strukturen in Kraft sind, wie z. B. seitens der Kommunisten im Alentejo. Entsprechend hat im Laufe der nachrevolutionären Phase die Entpolitisierung, sichtbar in der Stimmenthaltung, deutlich zugenommen. Sie stieg von 8 % (1975) auf 21 % (1983), 25 % (1985) und über 27 % im Jahr 1987.

Spitzt man das Ergebnis dieses Abschnittes zu, so läßt sich die Situation zusammenfassend wie folgt beschreiben: Die durch Medien, Verbände und Parteien strukturierte politische Öffentlichkeit trägt wenig zur Konzeptualisierung und Rationalisierung der Interessen der gesamten Bevölkerung bei. Daher kann sie auch kein konsensfähiges Projekt zur Entwicklung und Modernisierung des Landes produzieren. Sie dient vielmehr der „politischen Klasse" als Spielwiese zur Durchsetzung meist eng klientelistisch definierter Interessen (Aguiar 1985: 121).

### 3.5 Internationale Einbettung

Die strukturelle Abhängigkeit Portugals (Romão 1983: 201–203) manifestiert sich durch eine wachsende technologische Abhängigkeit, eine schwache Kapitalgüterindustrie, eine geringe innere sektorale Kohärenz, eine starke Abhängigkeit der realen Einkommen von außenwirtschaftlichen Faktoren (Handel, Tourismus, Emigration, ausländische Direktinvestitionen). Ab 1974 dominieren auf diesem strukturellen Hintergrund konjunkturelle Faktoren, die ihrerseits die strukturellen Probleme verschärfen (Freire de Sousa 1983; Mateus 1983). Ausgangspunkt dieser konjunkturellen Krisen waren außenwirtschaftliche Schocks.

Die Dekolonisierung brach abrupt die wirtschaftlichen Beziehungen zu den ehemaligen afrikanischen Besitzungen ab. Die Weltwirtschaftskrise im Gefolge der Ölkrise traf Portugal mehrfach: sie erhöhte die Importkosten des massiv von Öleinfuhren abhängigen Landes und reduzierte gleichzeitig die Nachfrage nach Exporten (einschl. Tourismus) und Gastarbeitern seitens der Industrieländer. Die außenwirtschaftliche Krise wurde intern – auch aufgrund der Wirren von 1974–76 – extrem schlecht gemeistert. Die provisorischen Regierungen, die ohnehin mit dem Vertrauensentzug des Kapitals zu kämpfen hatten, hielten an einem zu hoch bewerteten Escudo fest und verfolgten eine expansive Fiskal- und Geldpolitik. Beides verschärfte die außenwirtschaftlichen Probleme (Dauderstädt 1986b).

Die nächsten zehn Jahre brachten in konjunktureller Hinsicht eine Fortsetzung der Stop-and-go-Politik. Nachdem die außenwirtschaftliche Lage in eine Verschuldungskrise gemündet war, mußte die sozialistische Regierung 1976–78 in Abstimmung mit dem IWF durch Abwertung und Sparpolitik das Gleichgewicht wiederherstellen. Dies trug maßgeblich zu ihrem Sturz bei. Die darauf folgende konservative Regierung verfolgte wiederum eine expansive Wirtschaftspolitik mit tendenzieller Überbewertung des Escudo, die wegen ihrer Koinzidenz mit der Weltwirtschaftskrise 1982 erneut eine sogar noch schärfere Verschuldungskrise herbeiführte. Wieder (1983–1985) übernahmen die Sozialisten das undankbare Geschäft der Stabilisierung mit dem IWF, deren wirtschaftlichen „Erfolg" sie erneut mit einer Wahlniederlage zu bezahlen hatten. Die neue PSD-Regierung verfolgte wiederum eine expansive Politik, diesmal (bis 1987) ohne außenwirtschaftliche Probleme dank der günstigen Weltkonjunktur (fallende Ölpreise etc.), auch wenn sich 1987 schon wieder ein wachsendes Handelsbilanzdefizit abzeichnete.

Die Politik muß zum großen Teil als verantwortlich für diesen krisenhaften Konjunkturverlauf angesehen werden. Zwar war Portugal schweren außenwirtschaftlichen Schocks ausgesetzt, aber die wirtschaftspolitische Reaktion darauf sowie eine häufig elektoralistische Wechselkurs-, Kredit- und Fiskalpolitik führten erst die Krisen herbei, die allerdings im Entwicklungsmodell der Technokraten vor 1974 schon angelegt war. Die Politik realisierte nach 1974 in erster Linie weiter das fordistische Konzept der auf einen Massenmarkt abzielenden Großprojekte, das der Estado Novo nicht hatte durchsetzen können. Die Grundlagen dieses Konzepts waren aber durch die Krise fundamental zerrüttet.

Strukturell erhöhte sich dadurch Portugals Abhängigkeit vom Ausland erheblich. Nicht nur verschuldete es sich stark auf den internationalen Kapitalmärkten, es erklärte sich auch zum Entwicklungsland und wurde Empfänger von Entwicklungshilfe, was weiter zur Verschuldung beitrug. Demokratisierung und Dekolonisierung ermöglichten es Portugal, den EG-Beitritt zu beantragen. Politisch erwünscht, aber mit ökonomischer Skepsis betrachtet, gab der Beitritt Anlaß zur Vorbeitrittshilfe der EG, um Portugal auf die notwendigen Anpassungen vorzubereiten. De facto konzentrierte sich die Hilfe auf infrastrukturelle Investitionen und ließ die Problembereiche (Landwirtschaft, Klein- und Mittelindustrie) nahezu unberührt (Dauderstädt 1986a).

Das Beitrittsabkommen selbst sieht eine siebenjährige Übergangsperiode vor, in der Portugal seine Märkte liberalisieren und Politiken harmonisieren muß, aber andererseits die EG-Strukturfonds in Anspruch nehmen kann. Die Verteilung bzw. der Zugang zu diesen relativ erheblichen und meist nicht rückzahlbaren Mitteln vollzieht sich allerdings nach den klientelistischen Regeln der portugiesischen politischen Ökonomie: Korruption einerseits und politisch-administrative Zugangsblockierungen andererseits, z. B. für die Kooperativen der Agrarreform, sind typische Begleiterscheinungen. Weiter internationalisiert die EG-Integration nicht nur Produkt- und Faktormärkte mehr, sondern auch einige regulationsrelevante Sektoren von Wirtschaft (Banken, Börse) und Gesellschaft (Medien).



Insgesamt ist Portugal in der zweiten Häfte der 80er Jahre eine international offenere und abhängigere Volkswirtschaft. Sie ist dabei umso verwundbarer, als sich ihre Fähigkeit, den sich daraus ergebenden Herausforderungen zu stellen, kaum zugenommen hat. Wirtschaftsstrukturell stützt sich seine Wettbewerbsfähigkeit weiterhin auf einige wenige Produktlinien, deren komparativer „Vorteil" in der Natur (Wein, Oliven, Kork, Papiermasse, etc.) oder niedrigen Löhnen (Textil, Bekleidung, Leder, etc.) oder beidem (Tourismus) liegt. Wirtschaftspolitisch hat die Ausdehnung des öffentlichen Sektors keine Steigerung der außenwirtschaftlichen Strategiefähigkeit, sondern deren Schwächung durch Unterordnung unter kurzfristige, politische Partikularinteressen mit sich gebracht.

## *4 Ausblick: Durch Modernisierung aus der Abhängigkeit?*

Auch wenn in Portugal kein vollständiger Konsens über diese Situation herrscht, so sind sich die meisten Beobachter (und politischen Akteure) einig, daß das Land bei Abhängigkeit von außen und gleichzeitiger Öffnung einem massiven Anpassungsdruck ausgesetzt ist, dem es durch eine aktive Modernisierungspolitik begegnen muß. Was allerdings „Modernisierung" im portugiesischen Kontext bedeuten kann und soll, ist umstritten. Die Rechte versteht darunter eine Stärkung der Marktkräfte, worunter sie in erster Linie eine Liberalisierung der Arbeitsgesetzgebung, eine Revision der Verfassung und eine partielle Reprivatisierung der öffentlichen Unternehmen versteht. Auch die sozialistische Linke strebt in diese Richtung, allerdings mit zwei wesentlichen Einschränkungen, nämlich einer stärkeren wohlfahrtsstaatlichen Abfederung und sozialpartnerschaftlichen Kontrolle dieser Maßnahmen und einer deutlicheren Lenkungsrolle seitens des Staates. Nur die kommunistische Linke besteht auf einer Bewahrung der „Errungenschaften der Revolution" von 1974. Im Licht unserer vorhergehenden Überlegungen stellt sich die Frage so: Ist ein marktorientiertes bzw. ein mehr staatsorientiertes Modernisierungsprojekt in Portugal überhaupt realistisch?

Unsere Antwortthese lautet: Nein; in der gegenwärtigen Struktur der portugiesischen Gesellschaft sind sowohl Staat als auch Markt zu schwach und daher ungeeignet, als Zentrum einer Modernisierungsstrategie zu funktionieren. Entscheidende Bedingungen für ein erfolgreiches Projekt der Modernisierung liegen quer zu den taditionellen Kategorien von Markt und Staat – eine Aussage, die wahrscheinlich nicht nur auf Portugal, sondern angesichts der Krise des herrschenden Regulationsmodells auf praktisch alle Länder zutrifft (vgl. oben Abschnitt 1).

Im Fall Portugal gehen traditionelle, linke wie rechte Konzepte davon aus, daß es gelte, eine Industriegesellschaft nach dem Muster der „entwickelten" Länder (ein Muster, das dort schon massiven Verzerrungen unterworfen ist) zu etablieren. „Modernisierung" heißt in dieser Perspektive höhere, vor allem marktvermittelte Einkommen, die in den Konsum von mehr auf dem Markt erworbenen Gütern münden, die ihrerseits produktiver hergestellt werden – nach Maßgabe der Wettbewerbsfähigkeit in Portugal selbst. Der Markt ersetzte dann familiale und klientelistische Formen des gesellschaftlichen Zusammenhangs. Der modernisierte Staat als politische Zusammenfassung der individualisierten Marktteilnehmer garantierte die soziale Sicherheit und infrastrukturelle Vor- und Reparaturleistungen (Verkehr, Energie, Gesundheit, Ausbildung) sowie die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen. Dieses Entwicklungsmodell prägt nicht zuletzt die Struktur der ausländischen Hilfsprogramme z. B. der EG (Dauderstädt 1986a).

Dieses Modell übersieht zwei wesentliche Restriktionen, a) eine immanente und b) eine außenwirtschaftliche.

a) Die spontane Attraktivität des traditionellen Wachstums- und Modernisierungsmodells in Portugal liegt darin, daß Portugal tatsächlich noch ein armes Land ist, in dem die Bevölkerung – nicht zuletzt dank einer kulturellen Dominanz industriegesellschaftlicher Konsummuster – nach mehr Waren, nach mehr und besserer Infrastruktur (Verkehrs- und Gesundheitssystem) und nach mehr wohlfahrtsstaatlicher Absicherung verlangt. Die damit verbundenen Risiken, die in den Industriegesellschaften zunehmend politikwirksam werden (Beck 1986), treten erst langsam ins Blickfeld der portugiesischen Öffentlichkeit (Pimenta 1984). Die Stärkung marktvermittelter Produktion bringt den verstärkten Bedarf an kompensatorischem Staatshandeln mit sich, den aber der Staat wegen der Begrenztheit seines marktbezogenen Eingriffs nicht decken kann (Jänicke 1986). Die auch in Portugal schon virulente Umweltproblematik ist dabei nur die Spitze eines Eisbergs an „Externalitäten", zu dem vor allem auch die Krise des Wohlfahrtsstaats zählt. Während der bestehende Sozialstaat noch gar nicht funktioniert (Dauderstädt 1986b: 361–362), weisen (rechte) portugiesische Liberale schon auf fiskalische Beschränkungen des weiteren Ausbaus hin und fordern „gesellschaftliche" Lösungen ähnlich wie Reformer in den fortgeschritteneren Industriegesellschaften (Pimenta 1984: 203). Dort sind Aspekte genau jener „Moderne" schon in Auflösung begriffen, die das traditionelle Konzept in Portugal erst noch herstellen will: Vollzeitbeschäftigung als Normalfall, die Kleinfamilie und der Betrieb als Produktionszentrum. Oder sie stecken in der Krise, wie der Wohlfahrtsstaat und das System der Massenproduktion.

b) Es ist dieser Wandel der Industriegesellschaften, der Portugal außenwirtschaftlich vor neue Anpassungserfordernisse stellt. Auch wenn die weltwirtschaftliche Rezession Anfang der 80er Jahre überwunden ist, so gilt dies nicht für die Krise des globalen Fordismus, die sich am deutlichsten im Fortbestand hoher Arbeitslosigkeit äußert. Der technologische und soziale Wandel in den Zentren hat bis jetzt keine neuen stabilen Regulationsmuster hervorgebracht, an dem sich die Außenwirtschaftspolitik der Peripherie orientieren könnte. Angesichts der fortgesetzt hohen Geschwindigkeit dieses Wandels ist mit einer derartigen Stabilisierung auch sobald nicht zu rechnen, weswegen die einzig angemessene Strategie Flexibilität ist.



Im Fall Portugal heißt dies, daß seine Wettbewerbsfähigkeit und seine Standortqualität ständig wechselnden Mustern komparativer Vorteile unterworfen ist. Angesichts einer chronisch defizitären Handelsbilanz, einer hohen Importelastizität, einer immer noch relativ hohen Verschuldung benötigt Portugal konjunkturell einen kohärenten, gut abgestimmten, aber auch anpassungsfähigen Mix von Einkommens-, Wechselkurs-, Geld- und Fiskalpolitik und strukturell die auf ständig wechselnde Spezialisierungsmuster abgestellten Förderpolitiken (besonders Bildungs-, Forschungs- und Technologiepolitik). Diese gleichzeitige Politikkohärenz und -flexibilität setzt eine seit 1974 in Portugal unbekannte Konsens- und Strategiefähigkeit (Maaß 1986: 377–385) voraus. Sie wird umso schwieriger herzustellen, je mehr das Land durch die EG-Integration von äußeren Entscheidungszentren abhängig wird. Es wird eine der zentralen Testfälle für die Regierungsfähigkeit der neuen PSD-Mehrheit sein, inwieweit sie dieses Problem lösen kann. Sie muß einmal Konflikte innerhalb des Regierungslagers unter Kontrolle halten und zum andern demonstrieren, daß die Unternehmerschaft angesichts stabiler Rahmenbedingungen bereit ist, wirklich zu investieren und nicht nur die Subventionen und Protektion einer ihr wohlwollenden Verwaltung entgegenzunehmen.

Fassen wir abschließend zusammen: Portugals Abhängigkeit erfordert ein hohes Maß an sozialem und politischem Konsens, um die Entwicklung, sprich: Modernisierung, des Landes voranzubringen. Dieser Konsens fehlte bisher. Historisch gesehen, blockierten sich stattdessen fast immer (mit Ausnahmen eher zentralistischer Phasen wie zuletzt im Estado Novo) divergierende Interessen gegenseitig und damit den ganzen Entwicklungsprozeß. Aber ein Modernisierungskonsens steht heute in Portugal vor dem paradoxen Problem, daß sowohl markt- als auch staatsorientierte Konzepte überholt sind. Portugal ist immer noch von traditionellen Subsystemen („Subpolitiken" (Beck 1986: 301–306), Klientelismus, Untergrundökonomie, Mix unterschiedlicher Produktionsweisen) geprägt, die uns mit Recht von einem schwachen Staat und einem schwachen Markt sprechen lassen. Es integriert sich – nicht zuletzt als EG-Mitglied – mit Gesellschaften, in denen Staat und Markt aus anderen Gründen (Untergrundökonomie wegen des starken, nicht wegen des schwachen (Steuer-)Staats, etc.) schwächer werden, „versagen". Welche Regulationsmuster für Integrationsräume so umbrechender, partiell konvergierender Gesellschaften noch wirksam sind, wird eine der politisch wie wissenschaftlich interessantesten Fragen der nächsten Jahre bleiben. Einseitige Staat- oder Marktorientierung dürfte aber nicht dazu zählen.

## *Literaturverzeichnis*

*Aglietta, Michel*, 1976: Régulation et crises du capitalisme, Paris.
*Aguiar, Joaquim*, 1985: The Hidden Fluidity in an Ultra-Stable Party System, in: *Eduardo Sousa Ferreira* und *Walter C. Opello* (Hrsg.), Conflict and Change in Portugal 1974–1984. Lissabon, 101–127.
*Baklanoff, Eric N.*, 1980: La transformación económica de España y Portugal, Madrid.
*Banco de Portugal*, 1985: Jahresbericht, Lissabon.
*Beck, Ulrich*, 1986: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt.
*BIZ* – Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, 1984: 54. Jahresbericht.
*Boyer, Robert* (Hrsg.), 1985: Capitalismes, fin de siècle, Paris.

*Brenner, Y. S.*, 1984: Capitalism, Competition and Economic Crisis. Structural Changes in Advanced Industrialised Countries, Brighton.
*Bruneau, Thomas C./MacLeod, Alex*, 1986: Politics in Contemporary Portugal. Parties and the Consolidation of Democracy, Boulder.
*Bruton, Henry J.*, 1985: The Search for a Development Economics, in: World Development 13, 1099–1124.
*Cocco, Rosário M./Santos, Emanuel A.*, 1984: A Economia Subterránea: Contributos para a sua análise e quantificação no caso Português, in: *Banco de Portugal*, Boletim Trimestral 6, 5–27.
*10° Conferência da Reforma Agrária*, 1986: Trabalho e Desenvolvimento no Portugal de Abril 12–13.7., Evora.
*Bruto da Costa, Alfredo*, 1986: A despesa social publica em Portugal 1960–1983, in: Planeamento 8, 7–67.
*Costa e Sousa, Vinicio A.*, o. J.: Caracterização da classe politica Portuguesa, 1984/5 (?) Instituto Damião de Gois, Lisboa.
*Cravinho, João*, 1986: The Portuguese Economy. Constraints and Opportunities, in: *Kenneth Maxwell* (Hrsg.): Portugal in the 1980s. Dilemmas of Democratic Consolidation, New York, Westport, London, 111–165.
*Cutileiro, José*, 1977: Ricos e Pobres no Alentejo, Lisboa.
*Dauderstädt, Michael*, 1986a: The EC's Pre-Accession Aid to Portugal. A Critical Look, in: Intereconomics 2, 94–100.
*Dauderstädt, Michael*, 1986b: Internationale Konkurrenz und Wohlfahrtsstaat. Überlegungen am Beispiel Portugal, in: Konjunkturpolitik 32, 349–380.
*Dauderstädt, Michael* 1986c: Gesellschaften im internationalen Konkurrenzkampf, in: *Alfred Pfaller* (Hrsg.), Der Kampf um den Wohlstand von morgen. Internationaler Strukturwandel und neuer Merkantilismus, Bonn, 223–237.
*Dauderstädt, Michael*, 1987: Free Markets versus Political Consensus. The International Competitivness of Societies, in: Intereconomics 22, 21–28.
*Dauderstädt, Michael/Pfaller, Alfred*, 1984: Bestandsaufnahme und Bewertung neuer entwicklungspolitischer Ansätze, Köln.
*Dept. Central do Planeamento*, 1986: Portugal. Situação em Numeros, Lissabon.
*Eisfeld, Rainer*, 1984: Sozialistischer Pluralismus in Europa. Ansätze und Scheitern am Beispiel Portugal, Köln.
*Eßer, Klaus/Ashoff, Guido / Becker-Fahr, Tilo / Gaschütz, Cordula*, 1977: Portugal. Industrie und Industriepolitik vor dem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft, Berlin (DIE).
*Ferreira Taveira, Elisa M.*, 1984: Foreign Direct Investment in Portugal: the present structure, determinants and future evolution after the accession to the EEC, Ph. D. Thesis Reading.
*Freire de Sousa, Fernando*, 1983: Contrainte extérieure et régulation macroéconomique dans les économies sémiindustrialisées: le cas du Portugal, Diss. Paris I.
*Fry, Maxwell J.*, 1977: Financial Instruments and Markets, in: The German Marhall Fund of the United States/Fundação Calouste Gulbenkian: Conferência Internacional sobre Economia Portuguesa, Lissabon, 189–208.
*Goldthorpe, John E.* (Hrsg.), 1985: Order and Conflict in Contemporary Capitalism, Cambridge.
*Grohs, Gerhard / Cadete, Eduardo M. / Noelke, Michael*, 1982: Portugals Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft, Bonn (IEP).
*Hall, Peter*, 1986: Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France, Cambridge.
*Jänicke, Martin*, 1986: Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft, München/Zürich.
*Lipietz, Alain*, 1986: Mirages et miracles. Problèmes de l'industrialisation dans le tiers monde, Paris.
*Lucena, Manuel*, 1985: Neocorporativismo? – Conceito, interesses e aplicação ao caso português, in: Analise Social 20, 819–865.
*Marques, Alfredo*, 1980: La politique économique Portugaise dans la période de la dictature (1926–1974) – Analyse de trois stratégies de l'Etat, Diss. Grenoble.
*Maaß, Gero*, 1986: Portugal. Ein Schwellenland in der Schuldenkrise, Hamburg.
*Mateus, Augusto*, 1983: Internacionalização, crise e resessão (A especifidade portuguesa), in: Pensamiento Iberoamericano 3, 131–162.
*Medina Carreira, H.*, 1986: Finanças Publicas e Sistema Fiscal, in: Silva, Manuela (Hrsg.), Portugal Contemporâneo. Problemas e perspectivas, Oeiras (INA), 355–381.



*OECD*, 1986: Economic Surveys 1985/86. Portugal, Paris.
*Passos, Marcellino*, 1985: Der Niedergang des Faschismus in Portugal. Zum Verhältnis Staat/Politik, Gesellschaft und Ökonomie in einem europäischen Schwellenland, Diss. Marburg.
*Pfaller, Alfred* (Hrsg.), 1986: Der Kampf um den Wohlstand von morgen. Intenationaler Strukturwandel und neuer Merkantilismus, Bonn.
*Pfaller, Alfred*, 1987: Are the Western Welfare States Still Competitive?, in: Intereconomics 22, 112–119.
*Pimenta, Carlos* (Leitung), 1984: Aposta no Homem, Lisboa (IPSD).
*Piore, Michael J. / Sabel, Charles F.*, 1984: The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity, New York.
*Ramos dos Santos, Américo*, 1977: Desenvolvimento Monopolista em Portugal (fase 1968–1973) Estruturas Fundamentais, in: Análise Social 13, 69–95.
*Rodrigues, Maria J.*, 1986: Pour une alternative aux approches du marché du travail: le système d'emploi. Essai de conceptualisation et d'application au cas portugais après 1974, Diss. Paris I.
*Romão, António*, 1983: Portugal face à C.E.E., Lissabon.
*Silva, Manuela*, 1982: O planeamento em Portugal: Lições da experiência e perspectivas de futuro, in: Pensamiento Iberoamericano 2, 123–139.
*Silva Lopes, José*, 1985: Despesas e Deficit do Sector Publico, in: Desenvolvimento 2, 41–80.
*Sousa Lobo, Isabel*, 1985: Estrutura social e produtiva e propensâo à subterraneidade no Portugal de hoje, in: Análise Social 21, 527–562.
*Sousa Santos, Boaventura*, 1985: Estado e Sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português, in: Análise Social 21, 869–901.
*Sousa Santos, Boaventura*, 1986: Social Crisis and the State, in: *Kenneth Maxwell* (Hrsg.), Portugal in the 1980s. Dilemmas of Democratic Consolidation, New York, Westport, London, 167–195.
*Soares, Cândida M.*, 1986: Emprego, formação profissional e condições de trabalho, in: *Manuela Silva* (Hrsg.), Portugal Contemporâneo. Problemas e perspectivas, Oeiras (INA), 127–166.
*Stahl, Heinz-Michael* u. a., 1982: Perspectivas da emigração Portuguesa para a C.E.E. 1980–1990, Lissabon (IED).
*Thomashausen, André*, 1981: Verfassung und Verfassungswirklichkeit im neuen Portugal, Berlin.

# FORUM

## Leidet die deutsche Politikwissenschaft an Stagnation, Innovationsunfähigkeit und Provinzialität?

Anmerkungen zu einem Beitrag von Reimund Seidelmann

*Franz Lehner*

Kritische Diagnosen über den Zustand eines Faches verlieren sehr schnell an Glaubwürdigkeit und Überzeugungskraft, wenn sie überzogen und einseitig sind. Dieses Schicksal hat schon manche mit kräftigen schwarzen Strichen gezeichnete Kritik am Zustand und den Perspektiven der Politikwissenschaft erlitten. Reimund Seidelmanns unlängst veröffentlichte Kritik an der Stagnation, Innovationsunfähigkeit und Provinzialität der deutschen Politikwissenschaft und am Fehlen einer innovationsfördernden Forschungsorganisation wird wohl keine Ausnahme sein (Seidelmann 1987: 242).

### *Seidelmanns Diagnose*

Der generelle Tenor von Seidelmanns Beitrag ist nicht neu. Er behauptet, daß die politikwissenschaftliche Forschung in der Bundesrepublik Deutschland „unter inhaltlicher Stagnation, Fragementierung und einem Defizit an der notwendigen theoretisch-methodologischen Diskussion" und somit unter mangelnder Innovationsfähigkeit leidet (Seidelmann 1987: 242). Dieser grundlegende Vorwurf wird jedoch von Seidelmann weder substantiell herausgearbeitet noch empirisch belegt. Als Beleg dient ihm lediglich ein Verweis auf einige Arbeiten anderer Autoren, insbesondere auch auf einen Aufsatz von *Klaus von Beyme* (von Beyme 1986).
Gerade dieser Aufsatz ist jedoch als Beleg für Seidelmanns pauschale These nicht geeignet, weil *von Beyme* an keiner Stelle von einer generellen Stagnation und Innovationsunfähigkeit der deutschen Politikwissenschaft spricht und zudem davor warnt „in Larmoyanz ohne Vergleichsmaßstäbe über das Fach (zu) räsonieren" (von Beyme 1986: 12). Genau darauf läuft jedoch Seidelmanns pauschale Bewertung der deutschen Politikwissenschaft hinaus, weil er Bewertungskriterien nicht offenlegt, seine Analyse nicht differenziert und seine Kritik nicht belegt.
*Seidelmann* behauptet in seinem Beitrag, daß wichtige arbeitsorganisatorische Voraussetzungen einer innovativen Forschung in der deutschen Politikwissenschaft nicht mehr gegeben seien. Dabei führt er insbesondere die folgenden vier Argumente an:
1. Die grundsätzliche Bereitschaft, Forschungsprojekte durchzuführen, ist in der deut-

*Politische Vierteljahresschrift*, 29. Jg. (1988), Heft 3, S. 454–466 © Westdeutscher Verlag

Sonderdruck aus

# Politische Vierteljahresschrift

Zeitschrift der deutschen Vereinigung
für Politische Wissenschaft

29. Jahrgang · 1988
Heft 3

Westdeutscher Verlag

*Vom Verfasser überreicht · Durch den Buchhandel nicht zu beziehen*