



Lissabon, beengte Altstadt mit hoher sozialer Integrationskraft

Portugal 2017

Schon stark genug als Alternative zum EU-Neoliberalismus ?

In der ehemaligen europäischen Kulturhauptstadt und Portugals uralter Handelsmetropole Porto macht die berühmte Doppelbrücke Dom Luís durch ihre zwei Ebenen besonders deutlich, wie Portugals Verhältnis zur Europäischen Union zu verstehen ist. Es ist ein Verhältnis von give and take.

Die portugiesische Bevölkerung und ihre politischen Institutionen wie auch die private Wirtschaft sehen Sinn in solcher Doppelgleisigkeit und wollen sie nicht leichtfertig für eingleisige Abhängigkeiten „von Brüssel“ aufgeben. Es hat viel mit dem **Erhalt der eigenen Identität** zu tun.

Dazu paßt, daß Portugals Regierung im April 2015 ein Programm mit dem Titel „**Verpflichtung für Grünes Wachstum**“ vorlegte. Der Verpflichtung waren zwischen September 2014 und Januar 2015 insgesamt 10 Konferenzen zu strategischen Themen vorausgegangen (Wasser,

Landwirtschaft, Abfall, Energie, Tourismus) mit 1.500 Teilnehmern aus der Wirtschaft, der Wissenschaft, der Zivilgesellschaft und staatlicher Einrichtungen. Die Veranstaltungsreihe hatte das Ministerium für Umwelt und Energie organisiert. Das Ergebnis lautete konkret: Portugals *Entwicklungsperspektive 2020 auf der Grundlage von „grünem Wachstum“*.



Als Europäer stehen wir heute vor dieser spannenden Herausforderung, daß ein kleines Mitgliedsland der EU von einer Regierung geführt wird, die wohl verstanden hat, daß sie dem Druck der global vernetzten Wirtschafts- und Finanzmärkte nach 2007/08 nicht mehr ohne Hilfe der EU widerstehen kann. Dennoch soll portugiesische Eigenständigkeit beim WIE der unmittelbar anstehenden Entwicklungsperspektive des Landes gewahrt bleiben. Denn die bisherigen neoliberalen Direktiven der EU-Kommission decken sich nicht mit den politischen und gesellschaftspolitischen Grundsätzen der aktuellen Regierung Portugals. Portugals Regierung hat verstanden, daß sie – ohne auf Brüssel zu warten – auf neue Horizonte der nationalen

Entwicklung zugehen muß. Sie verpflichtet sich der Gesellschaft gegenüber zu einer „Grünen Wachstumspolitik“. Und, was mindestens ebenso wichtig ist: sie erläßt nicht nur einen Plan, sondern legitimiert diesen Plan durch eine thematisch breite gesellschaftliche Diskussion. Das ist der wesentliche Unterschied zur EU-Kommission, wenn man an die kritikwürdigen geheimen TTIP- und CETA-Verhandlungen zwischen Brüssel und Washington bzw. Ottawa denkt.

Die portugiesische Regierung wird seit Ende 2015 offizielle als „sozialistisch“ bezeichnet, weil die Regierungspartei sich selber so nennt. Aus deutscher Sicht sind weder Partei noch Regierung im Entferntesten mit der früheren SED oder der DDR-Regierung zu vergleichen. Eher läßt sich von einer Regierung mit „rot-grünen“ Prinzipien sprechen. Daher ist das Regierungsprogramm *Crescimento Verde* auch nicht nur ein „grünes“ Programm, sondern eines, das auch auf sehr unterschiedliche gesellschaftspolitische Herausforderungen abzielt, darunter die hohe Jugendarbeitslosigkeit, den Wandlungsprozeß der Landwirtschaft, den

Umgang mit den nationalen Rohstoffen oder das strategische ökonomische Rückgrat Portugals, den nationalen KMI-Sektor (Klein- und Mittel-Industrie).

Portugals Regierungschef António Santos da Costa betont entsprechend durchgehend, daß jedes Land seinen eigenen Weg finden muß. Das ist immer auch ein Hinweis auf die kritische Distanz zu der massiven Sparpolitik der deutschen Bundesregierung, die gerne allen EU-Mitgliedern gleichermaßen auferlegt werden soll. Aber Costas Credo ist gleichzeitig der Hinweis auf die weniger bekannte Tatsache, daß Portugal sich heute als guter industrieller Produktionsstandort und guter Absatzmarkt für deutsche Investitionsgüter und Joint-Ventures sieht und dabei die deutschen Formen der beruflichen Bildung zuläßt.

Alle diese Punkte und darüber hinaus die innenpolitisch notwendige Effizienzsteigerung der nationalen Bürokratie, die Rolle Portugals als Sprungbrett internationaler Konzerne in ehemalige portugiesische Kolonien (Afrika, Brasilien), das besondere außenpolitische Interesse Portugals an den südeuropäischen Mittelmeerländern und natürlich auch das keineswegs spannungsfreie Verhältnis zur deutschen Bundesregierung bieten gerade auch deutschen Institutionen der internationalen Zusammenarbeit einen breiten Fächer gewichtiger gesellschaftspolitischer Anknüpfungspunkte.

Zu den portugiesischen Rahmenbedingungen

Eckpunkte für sinnvolle gesellschaftspolitische Begleitung und Zusammenarbeit mit Portugal sind Sektoren, wie Politische Ordnung, Wirtschaftsverfassung, Umweltbedingungen und bestimmte Ausdifferenzierungen, wie Bildung und Bürgerbeteiligung, innenpolitische und außenpolitische Ausrichtung, Marktordnung, ökologischer Fußabdruck. Besonderes Augenmerk sollte dabei auf Vernetzungen und Synergien dieser Sektoren liegen, weil sich daraus die eigentliche Wirkung gesellschaftspolitischer Arbeit ergibt.

Sozialökonomisches Profil

Ähnlich wie die osteuropäischen EU-Mitgliedsländer war bei Portugal ein radikaler gesellschaftlicher Umbruch die Voraussetzung für die Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften bzw. heute in der Europäischen Gemeinschaft. Diese Ausgangsposition prägt weiterhin die im Fluß befindliche portugiesische Entwicklung und erklärt einen Teil der innergesellschaftlichen Widersprüche. Zunächst hatte die „Nelkenrevolution“ von 1974 West-Europas letzte Diktatur als breit getragene gemeinsame Aktion von Zivilgesellschaft und Militärs und oppositionellen politischen Kräften abgelöst und damit auch die letzten europäischen Kolonialkriege (vor allem in Afrika) beendet. Das „revolutionäre“ Portugal versuchte über wenige Jahre hinweg einen dritten Weg zwischen realem Kapitalismus und realem Sozialismus zu finden und zu gehen. Viele demokratische und soziale und alternative ökonomische Ideen blühten auf. Aber Westeuropa bot keinen Raum für „dritte Wege“. Das post-revolutionäre Portugal trat daher 1986 den damaligen Europäischen Gemeinschaften (**EG**) bei, gehörte von Anbeginn zur **EU** und hat sich – wie Deutschland – schon 1999 für den Euro als Landeswährung entschieden - ohne dadurch allerdings genügend Eigenständigkeit und innere Stabilität zu gewinnen. Im Gegenteil: Portugals wirtschaftliche Entwicklung während der EG-Phase war ebenso massiven finanziellen Zuschüssen durch die EG geschuldet, wie auch bis in die Gegenwart eine hohe private und staatliche Verschuldung und erhebliche strukturelle

Defizite Portugal in seiner gesamtgesellschaftlichen Entwicklung deutlich zurückgeworfen haben. Versucht man die Stärken und Schwächen des aktuellen Portugal stichwortartig zu erfassen, ergibt sich verkürzt dieser Überblick:

Weiterhin bestehende strukturelle Schwachstellen¹

- Portugals Wirtschaft erholt sich seit Mitte 2013 sehr langsam, und zwar nur im Rahmen eines **langsam zurückkehrenden Vertrauens** sowohl bei größeren Unternehmen als auch im Konsumentenbereich. Dazu hat die tendenzielle Beruhigung im portugiesischen Finanzsektor beigetragen.
- Die moderate wirtschaftliche Besserung bleibt allerdings vom **fiskalischen Ungleichgewicht** der Staatseinnahmen und –ausgaben ebenso bedroht wie von der **Volatilität der Finanzmärkte**. Von Unternehmer Seite wie von Normalbürgern werden außerdem zu große bürokratischer Hürden bei gleichzeitiger mangelnder institutioneller Fachkompetenz beklagt. Darin liegt vielleicht auch eine der Ursachen für **zu geringes Re-Investment** in Portugal. Dieses müßte dringend verstärkt und erweitert werden, um die Folgen der großen Finanzkrise nach 2007 real zu überwinden
- Die gesamte Finanzkrise hindurch mußten hohe **Staatsverschuldung** und das eingeschränkte Vertrauen in die Leistungsstärke der staatlichen Unternehmen als Impulsgeber für weiter angestiegene Staatsverschuldung angesehen werden. Trotz EU-Hilfe verharret die Staatsverschuldung weiterhin auf zu hohem Niveau. Trotz Reform der Unternehmensbesteuerung wie auch der Einkommensbesteuerung erscheint die **reale Steuer-Moral** weiterhin sehr niedrig und verhindert ausgeglichene Staatsfinanzen.
- Auch wenn von außen gesehen die Entwicklung der **Lohnkosten** insgesamt als moderat bezeichnet werden kann und daher letztlich auch als hilfreich in Richtung ausgeglichener Staatshaushalt, so wird aus Sicht portugiesischer Unternehmer die Verhandlungsmacht der **Gewerkschaften** als wichtiger Stolperstein für einen ausgeglichenen Staatshaushalt eingeschätzt. Dabei hat sich der Arbeitsmarkt seit 2014 zwar leicht erholt, aber vor allem die **Langzeit-Arbeitslosen** bilden weiterhin ein großes soziales Problem. Dadurch haben **Armut** und soziale Ausgrenzung seit Ausbruch der großen Finanzkrise weiter zugenommen.
- Eingeleitete **Sozialreformen** (vor allem Rentenreform und Gesundheitsreform) tragen in sich das Risiko langfristig ungesicherter Tragfähigkeit.

Statistische Diagramme fassen solche strukturellen Schwächen mit unterschiedlicher Anschaulichkeit zusammen und machen die Ansatzpunkte für den Modellwechsel deutlich: Die Tabelle zur **Leistungsbilanz** der EU-Mitglieder zeigt, wie unglaublich krass Deutschland die Wirtschaft Europas dominiert und damit gleichzeitig zu deren Ungleichgewicht beiträgt.² In Europa hört man den alten Begriff „beggar-my-neighbour“ angesichts des massiven Übergewichts der deutschen Leistungsbilanz. Gemeint ist dabei immer „den Nachbarn ausplündern“; also der Versuch eines Landes (Deutschland), Exportüberschüsse zu erzielen, die zwangsläufig für die Handelspartner eine Zunahme ihrer Importe darstellen und u.a. auf deren Produktionssektoren und für deren Arbeitsmarkt destruktiv wirken.

¹ vgl. *EU Kommission, country report Portugal, 26.2.2016*

² <https://www.finanzen100.de/finanznachrichten/wirtschaft/leistungsbilanz>

Deutschland	30350
Italien	2250
Tschechische Republik	1200
Ungarn	840
Belgien	630
Slowenien	290
Portugal	280
Luxemburg	260
Malta	40
Bulgarien	9
Estland	-60
Polen	-100
Finnland	-140
Slowakei	-160
Lettland	-170
Rumänien	-270
Dänemark	-330
Litauen	-690
Griechenland	-710
Frankreich	-2720

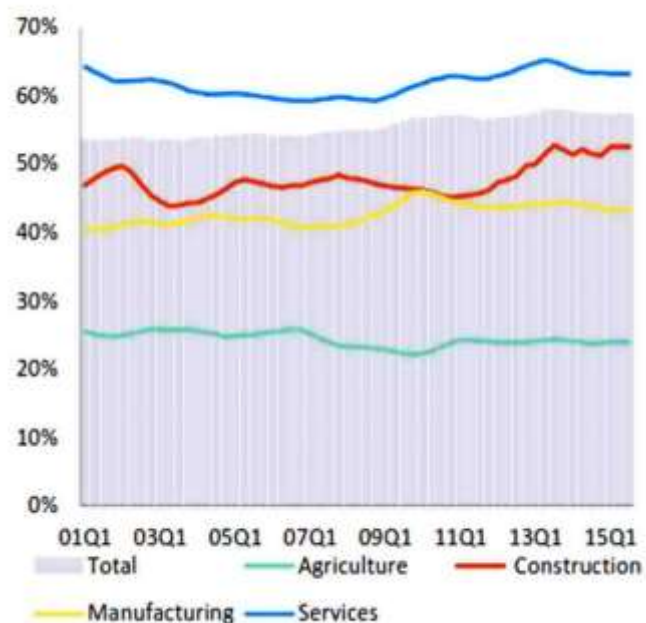
EU-Leistungsbilanz März 2016 in Mio €

Portugal weist – anders als z.B. Griechenland oder auch Frankreich – zumindest eine positive Leistungsbilanz aus. Dazu trägt das niedrige Lohnniveau und die komparativen Vorteile im niedrigen und mittleren Bereich der Wertschöpfungen bei (Getränkerverarbeitung, mineralische Rohstoffe, Papier, Holz, Zulieferprodukte in der Metallverarbeitung und beim Autobau). Dabei liegt die höchste Arbeitsproduktivität im Dienstleistungssektor (Tourismus) und die niedrigste in der Landwirtschaft. Zu den Indikatoren *niedriges Lohnniveau bei niedriger Wertschöpfung* und *geringe Arbeitsproduktivität* kommt als weiterer wichtiger Faktor der hohe Importanteil an den portugiesischen Exportprodukten hinzu. Aktuell heißt das, daß mehr als 40% der portugiesischen Exportprodukte durch Lohnveredelung von importierten Halbprodukten

oder Rohstoffen entstehen. Fachleute (und auch die EU-Kommission oder die deutsch-portugiesische Handelskammer) sehen demgegenüber erhebliches Potenzial in Portugal, um nationale Rohstoffe modern zu gewinnen und effizient zu verarbeiten und als portugiesische Qualitätsprodukte am internationalen Markt anzubieten.

Arbeitsproduktivität in zentralen Sektoren Portugals im Vergleich zum gesamten Euro-Raum:

Graph 1.8: Labour productivity relative to the EA-19



Source: European Commission

Zukunftsfähiges Wirtschaftsmodell für Portugal in der EU

Wirtschaftspolitisch dreht sich Portugals Regierung derzeit an einem Kreuzweg im Kreis. Einerseits wurde in einem aufwändigen demokratischen Verfahren der Modellwandel hin zum „nationalen grünen Wachstum“ erarbeitet und zur Leitlinie erklärt. Auch gilt für Portugal die neue Leitlinie der EU-Kommission zugunsten einer europäischen Kreislaufwirtschaft. Und parallel dazu setzt Ministerpräsident António Costa auf die Volksrepublik China als Retter aus der Krise und will die bestehende Zusammenarbeit weiter ausbauen. Dabei haben staatlich

gelenkte chinesische Investoren bereits den Elektrizitäts- und Versicherungssektor Portugals unter ihre Kontrolle gebracht und die Volksrepublik bemüht sich derzeit um den Einstieg in den Bankensektor und die Medien des Landes. Aber auch Krankenhäuser und Versicherungsgesellschaften kauft China in Portugal auf.



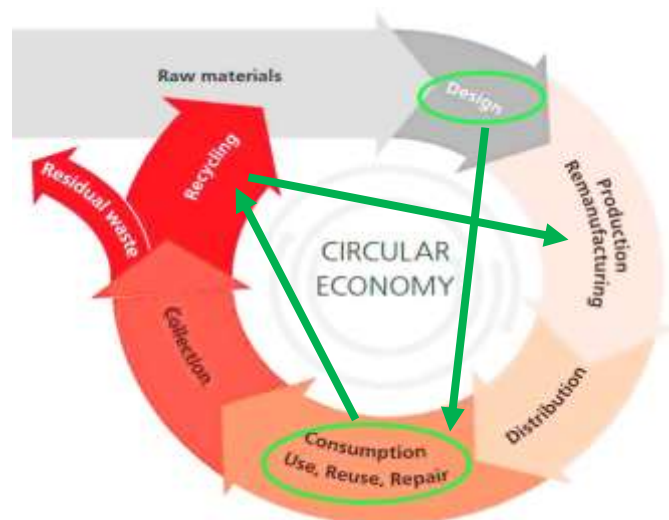
eine der chinesischen Banken in Lissabon

Aufgrund der sich langsam regenden Widerstände bei portugiesischen Geschäftsleuten und Wirtschaftswissenschaftlern verschleiern chinesische Ladenbesitzer ihre Identität hinter bangladeshi- oder philippinischen Namens-

schildern, bzw. werden entsprechende Pächter eingestellt.

Nach Großbritannien und Deutschland und Frankreich steht Portugal inzwischen an vierter Stelle in der EU was chinesische Direktinvestitionen betrifft. Selbst das Europaparlament ist inzwischen nervös geworden und die deutsche Wirtschaftsministerin warnt gemeinsam mit ihrem französischen Kollegen vor einer „technologischen Ausplünderung“ Europas durch chinesische Staatsunternehmen.

Noch bevor die EU-Kommission Wirtschafts- und Investitionskontrollen gegenüber chinesischen Unternehmen als reine Schutzmaßnahmen formuliert bietet sie den Mitgliedsländern eine zukunftsfähige Alternative zum bisherigen Wirtschaftsmodell: den EU-Aktionsplan für **Kreislaufwirtschaft**. Dabei geht es um deutlich mehr als nur um Abfallvermeidung und Recycling.



das Prinzip von Kreislaufwirtschaft, wie es jedes EU-Mitglied zur Grundlage seiner Wirtschaftspolitik machen soll

Ausgangspunkt sind die national verfügbaren Rohstoffe, gefolgt von dem überaus wichtigen Design eines Produkts. Denn das Produkt soll so entworfen werden, das es am Ende seiner Hauptfunktion selbst zur Rohstoffquelle wird (oder leicht repariert werden kann) und möglichst lange in den hier grün markierten Feldern genutzt und weitergenutzt wird.³ Kreislaufwirtschaft ist geprägt von dem Ziel, eingesetzte Rohstoffe so lange es irgend geht in der Wertschöpfungskette zu halten und „Abfall“ dadurch auf ein

³ **EU-Commission:** REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the implementation of the Circular Economy Action Plan, 26.1.2017)

Minimum zu reduzieren, eingesetzte Energien auf ein Minimum zu reduzieren, Mülldeponien fast überflüssig zu machen und nur den nicht mehr anders verwertbaren Produktrest energetisch zu nutzen.

In ihrem ehrgeizigen Paket zur Kreislaufwirtschaft vom Dezember 2015 faßt die EU-Kommission als Ziel entsprechend zusammen: „Ziel ist es, eine maximale Wertschöpfung und Nutzung aller Rohstoffe, Produkte und Abfälle zu erreichen, Energieeinsparungen zu fördern und die Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Die Vorschläge decken den gesamten Lebenszyklus ab: Von Produktion und Verbrauch bis zur Abfallbewirtschaftung und dem Markt für Sekundärrohstoffe.“⁴

Dieser Ansatz ist weitaus weniger abhängig von der neoliberalen Marktmacht eines Staates und seiner global operierenden Konzerne. Bei der so wichtigen Produktentwicklung (Design) können sich gerade auch kleinere Länder und Nischenökonomien einbringen, insbesondere, wenn sie über ein akzeptables Bildungssystem und über Mindestkapazitäten im Forschungsbereich verfügen. Für Portugal trifft das durchaus zu und damit besitzt Portugal auch das Potenzial für eine zukunftsfähige Wirtschaftspolitik, die nicht von imperialen chinesischen Interessen abhängig ist.

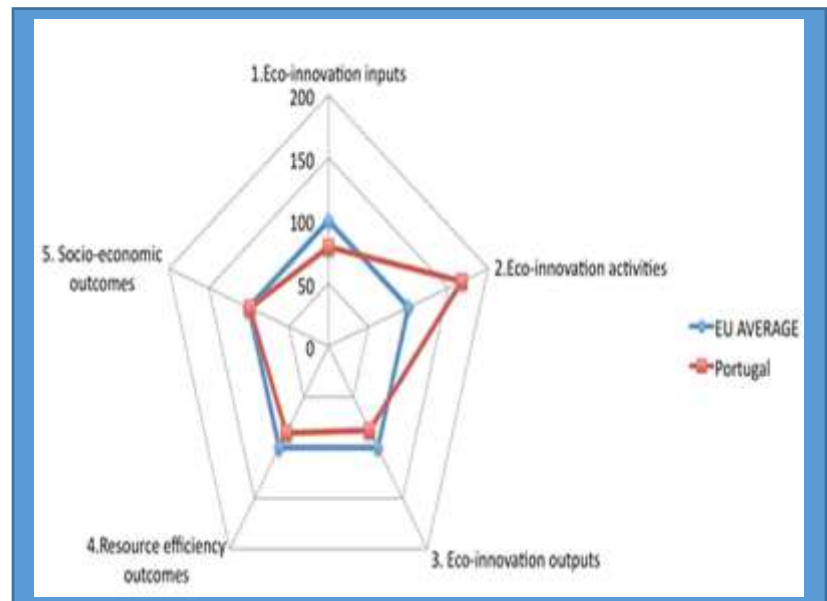
Innovations-Diamant: Portugal (rot) im Vergleich zum EU-Durchschnitt (blau)

z.B. Rohstoffsektor Forst

Derzeit ist der Forstsektor in Portugal noch ein klares Negativbeispiel, wenn es um die Sicherung und die nachhaltige Nutzung einheimischer Rohstoffe geht. Denn langsam und beinahe unaufhaltsam ist der Eukalyptus zur am weitesten verbreiteten Baumart in Portugal geworden. Er wächst – meist im Privatbesitz –

schon auf mehr als 800.000 Hektar, einem Viertel der portugiesischen Waldfläche. Tendenz stark zunehmend. Dabei sind seine Nachteile bestens bekannt: Eukalyptus braucht extrem viel Wasser, laugt wegen seines schnellen Wachstums die Böden aus und macht sie ungeeignet für andere Kulturen, erhöht – da in Monokultur angebaut – die Waldbrandgefahr. Und deren verheerende Wirkungen kennt man gerade auch in Portugal sehr gut.

Aber: Portugals boomende Papier- und Zelluloseindustrie ist zu einem wichtigen Devisenbringer geworden. Deshalb werden auch weiterhin mediterrane Mischwälder gerodet, damit schnell wachsende Eukalyptusplantagen entstehen können. Industrie und Waldbesitzer profitieren, die Umwelt leidet in mehrfacher Hinsicht und über kurz oder lang auch die regionale Bevölkerung, weil mit dem autochthonen Wald die Artenvielfalt verschwindet, der Wasserhaushalt sich drastisch verschiebt und damit auch die einheimische



⁴ EU-Kommission: Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft, Brüssel, Dez 2015

Nahrungsmittelproduktion zugunsten von Importwaren verliert. Das Gesamtpaket entspricht keineswegs der oben zitierten portugiesischen „*Entwicklungsperspektive 2020 auf der Grundlage von grünem Wachstum*“. Zivilgesellschaftliche Organisationen stellen sich als zu schwach heraus, um die Interessen der einheimischen Bevölkerung zu artikulieren und besser durchzusetzen. An dem Punkt ist internationale, zumindest europäische Zusammenarbeit mit erfahrenen NGOs eine wichtige Unterstützung für den aktuellen portugiesischen Weg.

Einer der hochinteressanten Ansätze, für den man sich auch in Portugal interessieren sollte, bietet z.B. das integrierte finnisch-schwedische Projekt zum nachhaltigen Stoffstrom-Management in der Forstwirtschaft, an dem u.a. Portugals Nachbar Spanien schon beteiligt ist. Dabei geht es um die innovative Nutzung von „Holzabfall“ etwa als Holzschaum für die



Verpackungsindustrie oder um die Gewinnung von Biodiesel aus Holz- und Schlachtabfällen und um zukunftsfähige mehrstöckige Holzbautechnik und anderes mehr. Alles Produkte, die in Schweden schon in der Erprobungsphase eingebracht sind ⁵ und in Portugal eingebracht werden könnten. Das allgemeine Ziel einer breiteren europäischen Kooperation lautet dabei: Verbesserter Zugang zu biobasiertem Rohmaterial innerhalb der EU und Abstand nehmen von der Rohstoffausbeutung etwa früherer portugiesischer Kolonien in Afrika.

Afrika „zu Gast“ in Lissabon

Die mit dem *grünen Wachstum* angedeutete Bereitschaft der portugiesischen Politik zu einem wirtschaftspolitischen Systemwandel erscheint in Verbindung mit der *Kreislaufwirtschaft der EU-Kommission* bestens geeignet, um in Portugal ein europäisches Fenster zu öffnen, das den Blick auf wichtige lessons learnt *anderer europäischer Länder* erleichtert..

Innovative lessons learnt: Kreislaufwirtschaft und Dezentrale Entwicklung

Unabhängig von seiner Größe ist jedes Land gut beraten, Kreislaufwirtschaft mit dem Aufbau **Regionaler Entwicklungs-Cluster** zu verknüpfen. Auch in Portugal wird vereinzelt der Cluster-Gedanke unter (ausländischen) Unternehmern und Wirtschaftswissenschaftlern diskutiert.⁶ In Deutschland wird dabei meist an große zusammenhängende Wirtschaftsräume gedacht

⁵ Koordinator: finnisches Waldforschungsinstitut Metla; Partner kommen aus Finnland, Schweden, Lettland, Deutschland (Universität Freiburg, UNIQUE forestry and land use) und **Spanien**

⁶ Cluster als Netzwerk aus Unternehmen, die eng zusammenarbeiten und auf Synergieeffekte achten, in Kooperation mit Forschungseinrichtungen, Handelskammern und anderen Dienstleistern

(Frankfurt, München, Ruhrgebiet...). Andere Länder entsprechen eher den portugiesischen Dimensionen und können leichter für Portugal Orientierungshilfen bieten, z.B. Norwegen.

Beispiel Norwegen: regionale Cluster unterschiedlicher Akteure

Ganz im Süden Norwegens hat sich in der Region von Agder eines der zumindest für Norwegen beispielhaften regionalen Cluster etabliert. Es trägt den Namen **Eyde Cluster**, benannt nach dem ursprünglichen mehrfachen Unternehmensgründer in der Region, Sam Eyde. Heute besteht das Eyde Cluster aus 27 Mitgliedern, darunter 11 größeren Industrieunternehmen, 6 Forschungseinrichtungen und mehreren Städten/Gemeinden. Die Region Agder ist seit über 100 Jahren Norwegens führende Exportregion und möchte das mit Hilfe des Eyde Cluster auch bleiben, nennt sich daher *“World Leading Cluster for Sustainable Process Industry”*. Regenerative Energie – auch für den Export – steht dabei ganz oben auf der politischen Agenda der Region. Ausgangsüberlegung waren gemeinsame Projekte zwischen den Cluster-Mitgliedern. Inzwischen handelt es sich aber um einen der zentralen Promotoren Norwegens für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben rund um das Thema Energieeffizienz und zukunftsfähige Produktionsverfahren und Produkte. Beteiligt daran sind je nach Kapazität im Grunde alle: Klein- und Mittelindustrie, Großindustrie, Gemeinden, Universität

Der direkte regionale Bezug beim Eyde Cluster zeigt sich z.B. in der Umwandlung regionaler Holz-„abfälle“ zu Biokohle, Bio-Öl, Bio-Gas, um selbst in Norwegen (dem größten europäischen Öl- und Gas-Förderer) den Ausstieg aus fossiler Energie zu beschleunigen. Ein globales Unternehmen, wie Alcoa etwa, will dabei seine Aluminium-Abfälle zukünftig mit Bio-Gas einschmelzen statt wie bisher mit Erdgas.

Daher verwundert es auch nicht, daß innerhalb des Eyde Cluster ein Projekt gefördert wird, wie die *Biocarbon Initiative*, und das zugehörige *Eyde 0 Abfall-Programm* – und zwar von ganz unterschiedlichen Institutionen: dem Norwegischen Forschungsrat ebenso wie dem Norwegischen Regionalen Forschungs-Fonds bis hin zu SPIRE, dem Public-Private-Partnership-Programm der EU.

Die Einbindung der regionalen Bevölkerung in dieses Netzwerk erfolgt in erster Linie dadurch, daß die genannten Transformationsprozesse in der Region selber stattfinden und dort auch die zukunftsfähigen Arbeitsplätze entstehen.

Solche längst in der Praxis bewährten Innovationen, wie Eyde Cluster haben noch keine Entsprechung in Portugal. Dabei lassen sich auch für Portugal mehrere Varianten von Cluster bzw. Netzwerken benennen:

Regionale Produzenten ähnlicher Produktschienen vernetzen sich (Agrar, Fisch, Holz, Metall)	Regionale Produzenten komplementärer Produktschienen vernetzen sich (Agrar, Nahrungsmittel, genossenschaftliche Vermarktung, Genossenschaftsbanken)
Produzenten ähnlicher Produktschienen aus unterschiedlichen Landesteilen identifizieren Synergieeffekte (arbeitsteilig Holz, Fisch etc mit	Produzenten komplementärer Produktschienen vernetzen sich mit gesellschaftlichen Akteuren (NROs, Universitäten) und regionalen Verwaltungen zur Stabilisierung des Netzes Staat – Gesellschaft - Industrie

erhöhter Wertschöpfung durch Spezialisierung)	
--	--

Innovativer Schwerpunkt: Bürger-beteiligte nachhaltige Kommunalpolitik

1996 hatte die zweite internationale Konferenz zur Aalborg-Charta in Lissabon stattgefunden. Im Oktober 2000 wurde dann auch der Lissaboner Aktionsplan zur Aalborg-Charta verabschiedet. Darin ging (und geht es weiterhin) um die Umsetzung der Lokalen Agenda 21, konkret um die zehn Aalborg Commitments: Governance, Lokales Management für Zukunftsbeständigkeit, Natürliche Gemeinschaftsgüter, Verantwortungsvoller Konsum und Lebensweise, Stadtplanung und Stadtentwicklung, Verbesserte Mobilität bei weniger Verkehr, Kommunale gesundheitsfördernde Maßnahmen, Dynamische und zukunftsbeständige lokale Wirtschaft, Soziale Gerechtigkeit und Von lokal zu global.⁷

Im Lissaboner Aktionsplan setzten die tausend VertreterInnen europäischer Städte, zusammen mit der Expertengruppe zur städtischen Umwelt der Europäischen Kommission sowie dem Internationalen Rat für kommunale Umweltinitiativen (ICLEI) z.B. Punkte, wie „5. Wir wollen zunächst vor unserer eigenen Tür kehren, indem wir das Prinzip der stufenweisen Weitervermittlung [der Ziele von Agenda 21] nach außen anwenden.“ D.h. nichts anderes als daß die eigenen Lernerfahrungen in der eigenen Gesellschaft den inzwischen 2.500 Unterzeichner-Städten der Aalborg-Charta zur Verfügung gestellt werden. Willy Brandt hatte als Sozialdemokrat hinter dem Motto gestanden: Demokratie wächst von unten nach oben, sie entwickelt sich von der lokalen Ebene aus, auf der die Menschen unmittelbar ihr Leben organisieren müssen. Die Aalborg-Charta und der Lissaboner Aktionsplan werden von demselben Denken getragen.

Inzwischen fand 2016 schon die dritte Konferenz der Vereinten Nationen zu Wohnungsfragen und nachhaltiger Stadtentwicklung statt, die ihre *New Urban Agenda* verabschiedete, weil immer klarer wird, daß nachhaltige Entwicklung weltweit nur gelingen kann, wenn sie in den Städten gelingt. Und für nachhaltige Stadtentwicklung besteht dann eine Chance, wenn die Bewohner sich in ihrem identitätsstiftenden Wohnumfeld wohl fühlen, wenn die Mobilitätsfrage ohne fossile Energien geregelt wird und wenn umwelt- und klimaverträgliche Baustoffe eingesetzt werden, denn Stahl, Zement und Beton gehören zu den Push-Faktoren der globalen Erwärmung. Zudem muß so rasch und konsequent wie möglich Wirtschaft als Kreislaufwirtschaft verstanden und politisch durchgesetzt werden.

⁷ Die **Aalborg-Charta** (vollständiger Titel **Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit** - Charter of European Cities & Towns Towards Sustainability) wurde am 27. Mai 1994 auf der Europäischen Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden in der dänischen Stadt Aalborg verabschiedet und seitdem von rund 2.500 lokalen und regionalen Verwaltungen in 39 Ländern unterzeichnet. Sie enthält eine Selbstverpflichtung der unterzeichnenden Gebietskörperschaften für eine zukunftsbeständige, nachhaltige Politik und ist Ausgangspunkt der Europäischen Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden (Sustainable Cities and Towns Campaign).



*Lissabon:
Urbanität
nach
menschlichem
Maß, am
Rande der
touristischen
Altstadt*

Auf die Habitat-Konferenzen wie auch auf die Aalborg-Charta und damit auf die seit 1996 eingetretenen neuen Herausforderungen reagierte die Versammlung europäischer Städte im April 2016 auf der iberischen Halbinsel, im baskischen Bilbao und verabschiedete die „Baskische Erklärung“.

Darin erinnern sich die Vertreter der europäischen Städte und Gemeinden an ihre Mit-Verantwortung für die notwendige Transformation unserer Gesellschaften, um menschenwürdige Lebensbedingungen zu sichern und dabei nicht die Begrenztheit der lokalen und nicht die der globalen Umwelt-Faktoren zu ignorieren. Diese Baskische Erklärung benennt deutlich die tiefe soziale und die ökonomische Spaltung unserer Gesellschaften; sie benennt die Ausbeutungsmechanismen im globalen Süden, die inzwischen zu immer gewaltigeren Flüchtlingsströmen führen und das Leben auch in den Städten des globalen Nordens immer stärker Entfremdungsprozessen aussetzen. Die Baskische Erklärung benennt die großen Herausforderungen im europäischen Urbanisierungsprozeß und präzisiert sie noch konkreter als die Aalborg-Charta oder der Habitat-Appell. Aktiver als Portugal mit seiner Lissabon-Delegation in Bilbao beteiligten sich an der Erklärung zwar die Skandinavier und die Deutschen und die Spanier. Aber benannt sind ganz eindeutig auch die Herausforderungen für die portugiesische Kommunalpolitik: ⁸

1. decarbonise our **energy systems** and reduce total energy consumption,
2. create sustainable urban mobility patterns and accessibility for all,
3. protect and enhance **biodiversity** and ecosystem services,
4. reduce the use of greenfield land and natural space,
5. protect **water resources**, water and air quality,

⁸ aus: THE BASQUE DECLARATION New Pathways for European Cities and Towns to create productive, sustainable and resilient cities for a liveable and inclusive Europe, Bilbao, 27.-29.4.2016)

6. adapt to climate change, and reduce the risk of disasters,
7. improve public space to create convivial, safe, and vibrant environments,
8. provide sufficient and **adequate housing** for all,
9. guarantee the **social inclusion** and integration of all parts of the society,
10. strengthen our local economies and **local employment opportunities**.

Die meisten dieser hier genannten Herausforderungen stellen große Herausforderungen für jede Regierung dar, auch gerade für die aktuelle Linksregierung Portugals. Gerade deswegen sollten solche europäischen Organisationen (also solche, die Themen-Ownership besitzen) den gespol Dialog zur Bewältigen dieser Herausforderungen unterstützen.

Politische Trägerschaft der erforderlichen portugiesischen Innovationen

Seit den 1990er Jahren wechseln sich die Regierungen zwischen den konservativen, sogenannten Sozialdemokraten (PSD) und den Sozialisten (PS) in der Regierungsverantwortung ab. Dabei stehen die Parteienamen nicht automatisch für politisch divergierende Inhalte. Demnach kommt es in erster Linie auf das jeweils vorgelegte Regierungsprogramm und auf dessen Umsetzung bzw. den Umsetzungswillen an.

Dabei gehört zur politischen Kultur Portugals, daß links-programmatische Parteien auf lokaler wie auf nationaler Ebene seit der „Nelkenrevolution“ (1974) immer besser vertreten waren als rechte oder nationalistische Organisationen. Das hat sich auch im Unterschied zu den meisten europäischen Ländern durch die große Finanzkrise nach 2007/08 nicht grundlegend geändert.

Seit Ende 2015 bemüht sich die Minderheitsregierung unter António Costa (Sozialistische Partei) um die Durchsetzung eines integrierten Reformpakets aus verstärkten Investitionen in Forschung und technologischen Innovationen, um verbesserte berufliche Ausbildung, um energiepolitische Umsteuerung zugunsten erneuerbarer Primärenergien, um den Ausbau einer effizienten Wasserwirtschaft, sowie um die Umsetzung der bestehenden Umwelt- und Gesundheitspläne.

Die Chancen bestehen auch weiterhin, daß die aktuelle PS-Minderheitsregierung von den Linksparteien (Kommunistische Partei und fundamentaler Links-Block) absprachegemäß toleriert oder bei der Umsetzung ihrer zentralen Programmpunkte sogar unterstützt wird.⁹ Achse des Regierungsprogramms unter MP António Costa ist nominell der fortgesetzte Versuch, eine Dynamisierung des BIP sowie der Handelsbilanz zu erreichen. Damit soll sowohl die Staatsverschuldung weiter abgesenkt als auch die Arbeitslosenzahlen weiter herunter gefahren werden. Letzteres hat sich schon unter der konservativen Vorgängerregierung zum Teil „von selbst“ ergeben, weil fast eine halbe Million Portugiesen das Land auf der Suche nach Arbeit verlassen haben. Die PS-Regierung kann und will allerdings nicht weiterhin dieses brisante sozialpolitische Thema aussitzen. Sie ist gehalten, in die Wirtschafts- und Sozialpolitik innenpolitisch stärker regulierend einzugreifen und sich gleichzeitig mit neuen Produkten und

⁹ genau genommen wird die Sozialistische Partei PS von der Kommunistischen Partei (PCP), der radikalen Linken (Bloco de Esquerda) und der Grünen Partei (PEV) im Parlament unterstützt. Das Besondere bleibt allerdings die Unterstützung der PS durch die insgesamt radikalere Linke, weil in den allermeisten Ländern die politische Kultur des linken Spektrums zu Dogmatismus und immer weiterer Aufspaltung neigt

Dienstleistungen international besser zu vernetzen. Große Stolpersteine, wie vor allem die Mitgliedschaft in der NATO, der reale neoliberale Entwicklungsprozeß der EU und das übertrapazierte Mandat der EZB durch Mario Draghi, die Nationalisierung großer multinationaler Konzerne – derartige Themen wurden zwischen PS und den Linksparteien einstweilen ausgeklammert, um sich zunächst nur auf vorhandene gesellschaftspolitische Schnittmengen zu konzentrieren.

Die politische Kultur Portugals läßt dabei auch zu, daß eine linke Regierung richtige Überlegungen einer konservativen Regierung auch für sich akzeptiert und ggfs mit eigener Dynamik umsetzt, etwa die perspektivische Aussage des vorherigen Umweltministers Jorge Moreira da Silva:

“Today, Portugal can be proud of having a Green Growth Commitment that is no longer a political unilateral initiative but rather a strategy that was appropriated by our society. This is the main guarantee that green growth is not a trend in Portugal, but a paradigm shift that is rooted in our population and a fundamental part of our future.”¹⁰

Die aktuelle politische Kultur der versammelten Linken in Portugal wird im übrigen Europa noch kaum richtig wahrgenommen. Dabei ist sie heute im Grunde das einzige Modell, um die brisant gewachsenen politische Unzufriedenheit in allen sozialen Schichten der EU nicht einem falsch verstandenen Nationalgefühl zu überlassen. Die breit entwickelte Ablehnung der über Jahrzehnte betriebenen sogenannten „freien Marktwirtschaft“ und einer allzu oft hegemonial auftretenden EU-Bürokratie mit einer immer weniger tolerierten Elite (Ashton, Juncker, Barroso, Tajani....) hat nicht nur in Großbritannien zu einer starken „Exit“-Stimmung geführt, sondern ebenso in einigen osteuropäischen Ländern. Auch sind Marine Le Pen und Geert Wilders nur die besonders herausragenden Sprecher einer nationalistisch-Anti-EU-Grundstimmung. Dieselbe Stimmung hat längst auch die klassischen skandinavischen Wohlfahrtsstaaten erreicht; auch in Finnland wird der Exit diskutiert und Norwegen bleibt wegen seiner Grenze mit Russland in der NATO. Aber kaum irgendjemand denkt im reichsten Land Europas an einen EU-Beitritt.

Nicht ohne organisierte Zivilgesellschaft

*Lissabon ist als Stadt ein Gesamtkunstwerk
– und die Gesellschaft ebenso.*

Deswegen sind nicht die politischen Parteien die einzig legitimierte Sprecher der Gesellschaft. Die unterschiedlichen Teile Portugals, der Norden mit seinen Bergen und Wäldern; der Süden mit seinen Korkeichen und Dörfern und Minen des Alentejo; die rot gedeckten Dächer der weißen Häuser und Kirchen, die den Charme der Dörfer im Süden ausmachen und die Fayencen-geschmückten großbürgerlichen Häuser und Paläste und der



¹⁰ Jorge Moreira da Silva, ehem. Minister für Umwelt, Raumplanung, Energie; PSD, 2013-15

portugiesische Jugendstil vor allem in Lissabon – sie alle sind wichtige Elemente der portugiesischen Identität. Aber dieser kulturelle und historische und intellektuelle Reichtum spiegelt sich noch zu wenig in der realen Politik des Staates.

Die etwas größeren NGOs in Portugal lassen sich in 3 oder 4 Gruppierungen einsortieren:

- Es gibt die auf klassische Nord-Süd-Themen konzentrierten NGOs. Sie bearbeiten die Themenfelder Menschenrechte, Entwicklungspolitik, soziale Mobilisierung u.ä.m. und sind dabei auf Portugal und seine Beziehungen zu Mittel- und Südamerika fokussiert. Typische Organisation ist OIKOS, die aus diversen portugiesischen Quellen ihre Projekte finanziert, aber auch über Programme der EU-Kommission (EuropeAid, European Social Fund).
- Es gibt inzwischen auch eine Reihe von NGOs, die sich um die sozialen Folgen von Hunger, Armut und Kriegsfolgen kümmern und Projekte organisieren und betreuen, die unmittelbar mit medizinischer Hilfe und Umweltschutzmassnahmen zu tun haben. Ein wichtiger Vertreter dieser Gruppierung ist AMI. AMI finanziert sich überwiegend über staatliche portugiesische Hilfsprogramme.
- Es gibt mehrere NGOs, die sich mit Genderfragen und Frauenrechte befassen und insbesondere mit Gewalt gegen Frauen und dabei ganz besonders mit häuslicher Gewalt gegen Frauen. Dafür ist die NGO APAV ein wichtiger Vertreter. APAV ist in seinem Themenfeld mit einer Reihe anderer EU-Länder vernetzt. Für seine Projekte erhält APAV sowohl staatliche portugiesische Finanzierung als auch Mittel aus verschiedenen EU-Fonds.

Schließlich besteht die „Portugiesische NGO Plattform“, ein Bündnis aus 60-70 NGOs, die im Wesentlichen die entwicklungspolitische Arbeit der portugiesischen Regierungen begleiten und im deutschen Verständnis zum TZ-Bereich gehören. Entsprechend wird deren Arbeit auch fast ausschließlich vom portugiesischen Außenministerium finanziert.

Auf diese NGO Plattform bezieht sich auch die OECD mit ihrem Entwicklungsausschuß DAC, wenn es dort heißt, daß in Portugal zivilgesellschaftliche Organisationen in erster Linie im Bereich entwicklungspolitischer Bildungsarbeit zu finden sind.¹¹

Auf den ersten Blick finden sich im NGO-Sektor Portugals daher nur bei genauer Durchsicht einige NGO, die sich den offenen wirtschaftspolitischen und sozialpolitischen und Rohstoff-bezogenen Fragen in Portugal widmen. Aber in Portugal ist auch das vor allem von Norwegen finanzierte NGO-Förderprogramm **EEA Grants and Norway Grants** als wichtige Stütze für gesellschaftspolitische Arbeit präsent.¹² Die übergreifenden Zielvorstellungen dieses europäischen Fonds mit finanziellen Beiträge aus Norwegen, Island und Lichtenstein richten sich auf den Abbau sozialer und wirtschaftlicher Verwerfungen in 16 süd- und osteuropäischen Förderländern und auf den Erfahrungsaustausch zwischen diesen Ländern. Für die laufende

¹¹ OECD: Partnering with Civil Society, Paris 2012: In **Portugal**, the National Strategy for Development Education was designed in consultation with all national stakeholders, including civil society representatives. The strategy's four specific aims are:

1. Building the capacity of Portuguese public bodies, CSOs and development education actors.
2. Promoting the advancement of development education in the formal education sector at all levels.
3. Promoting the advancement of development education in non-formal education settings.
4. Promoting awareness raising and political advocacy for government action for development.

¹² <http://eeagrants.org/What-we-do/EEA-and-Norway-Grants-2014-2021>.

