

Teil 1: Einleitung

A. Einführung

Die Revolution gab den Portugiesen Ihre Rechte und Freiheiten zurück.
*A revolução restituiu aos Portugueses os direitos e liberdades fundamentais.*¹

Diese Aussage über den Einfluss der Nelkenrevolution² auf die Rechte und Freiheiten der Portugiesen bildet einen Kernbestandteil der Präambel der Portugiesischen Verfassung vom 2. April 1976.³ Die zitierte Passage teilt freilich den appellativen Charakter der gesamten Präambel⁴ und bringt daher vor allem eine Hoffnung zum Ausdruck. Als Hypothese einer rechtswissenschaftlichen Untersuchung eignet sie sich somit nicht.⁵ Dennoch wirft diese Aussage trotz und wegen ihres kategorischen Inhalts⁶ eine Reihe grundsätzlicher Fragen auf, welche auch für die vorliegende Arbeit von Bedeutung sind. Welche Rechte und Freiheiten sind gemeint? Wann wurden den Portugiesen die Rechte, die ihnen nun zurückgegeben werden sollen, ursprünglich gegeben, wann wurden sie ihnen genommen? Wurde der Rückgabeprozess mit der Verfassungsgebung bereits abgeschlossen oder dauert er noch an?

Die zentrale Bedeutung der Nelkenrevolution für die weitere Entwicklung Portugals ist dabei ebenso offensichtlich wie unbestritten. So ist bereits bei einer oberflächlichen Betrachtung zu erkennen, dass sich etwa die reale Situation der Grundrechte und Freiheiten seit der Revolution entscheidend verändert hat. Während das Land sowohl vor als auch unmittelbar nach der Nelkenrevolution weitgehend von politischer Instabilität geprägt war und diese auch an der wirtschaftlichen und sozialen Situation der Bürger zunächst nicht viel ändern konnte,⁷ gilt Portugal heute trotz eines weiterhin bestehenden,

1 Präambel Abs. 3 S. 1 CRP.

2 Die am 25. April 1974 begonnene, portugiesische Revolution wird als Nelkenrevolution bezeichnet, weil die Bevölkerung die an der Revolution beteiligten Soldaten und Fahrzeuge mit Nelken schmückte. Vgl. zum Revolutionsbegriff *Thomashausen*, Verfassung und Verfassungswirklichkeit, S. 28f., und *Clijsters*, Portugal 1974, S. 57f.

3 Vgl. zum Inhalt der Präambel im Allgemeinen *Miranda*, in: *ders.*, Estudos sobre a Constituição, Bd. 1, S. 17 – 25, *ders.*, in: *ders./Medeiros*, Constituição Portuguesa Anotada, Bd. 1, S. 47 – 50, sowie *Canotilho/Moreira*, Constituição da República Portuguesa anotada, Bd. 1, S. 179 – 182.

4 *Miranda*, in: *ders./Medeiros*, Constituição Portuguesa Anotada, Bd. 1, S. 47f., sowie *Canotilho/Moreira*, Constituição da República Portuguesa anotada, Bd. 1, S. 180f.

5 Es würde dem appellativen Charakter der Präambel nicht gerecht, die Aussage auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen. Denn selbst wenn die reale Situation der Rechte und Freiheiten sich nicht entscheidend verändert hätte, hätte die zitierte Passage als Appell weiterhin eine Berechtigung.

6 Trotz, weil man von einer Präambel Klarheit und Antworten erwartet, wegen, weil im Rahmen einer Präambel kein Platz für Erklärungen ist.

7 Vgl. zu den wirtschaftspolitischen und sozialen Entwicklungen zwischen Revolution und Verabschiedung der Verfassung *Sänger*, Portugals langer Weg nach Europa, S. 263 – 283, und *Gonçalves Ferreira*, 15 anos da história recente de Portugal, S. 643 – 658.

nicht unerheblichen Abstands zu den wirtschaftlich stärksten europäischen Ländern⁸ als modernes Land, das in vielen Bereichen den Anschluss an die führenden Industrienationen geschafft hat.⁹ So ist es Portugal, das lange Zeit als Armenhaus Europas galt und beispielsweise die höchste Säuglingssterblichkeitsrate der OECD aufwies,¹⁰ gelungen, nicht nur diese offensichtlichsten Zeichen sozialer Missstände zu überwinden, sondern auch in anderen Bereichen erhebliche Fortschritte zu erzielen. Die volkswirtschaftlich positive Entwicklung lässt sich unter anderem an der Erfüllung der Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und der Einführung des Euro als gemeinsames Zahlungsmittel mit elf anderen europäischen Ländern im Jahr 2002 erkennen. Auch auf politischer Ebene hat Portugal die turbulente post-revolutionäre Phase¹¹ seit langem hinter sich gelassen und bildet nunmehr eine stabile Demokratie westlicher Prägung. Symbolisch stehen für das moderne Portugal daher auch nicht mehr die Armenviertel Lissabons, sondern beispielsweise die Bauten, die im Zuge der Weltausstellung 1998 oder der Fußballeuropameisterschaft 2004 errichtet wurden. Die reale Situation des Landes im Jahr 1976 unterscheidet sich daher offenbar von der im Jahr 2009. Und auch in der Zukunft wird sich diese reale Situation des Landes weiter verändern. Bezugnehmend auf die einleitend erwähnte Passage ist somit schon jetzt festzuhalten, dass der Rückgabeprozess weder zum Zeitpunkt der Verfassungsgebung noch heute als abgeschlossen angesehen werden kann. Die Analyse der realen Situation der Rechte und Freiheiten beinhaltet daher stets nur eine Momentaufnahme.

Dies gilt auch für die vorliegende Untersuchung, die den Zusammenhang zwischen der portugiesischen Verfassung einerseits und dem System der Sozialen Sicherheit andererseits zu ergründen sucht. Dieser Untersuchungsgegenstand weist auch darüber hinaus eine enge Verbindung zu der eingangs zitierten Passage der Präambel auf. So wurde bereits hinreichend belegt,¹² dass die Revolution nicht nur den entscheidenden Impuls für die gesamte weitere Entwicklung Portugals lieferte, sondern dass auch die Verfassung selbst ein Produkt der Revolution ist.¹³ Zwar hat sich die Wirkung der Revolution

8 Im Jahr 2004 belief sich das portugiesische Bruttoinlandsprodukt auf gut 66 % des OECD-Durchschnitts, nachdem es 2001 noch bei gut 70 % gelegen hatte. Vgl. OECD, *Die OECD in Zahlen und Fakten 2007*, S. 33. Vgl. zur wirtschaftlichen Entwicklung genauer unten S. 81.

9 Vgl. zum gewandelten Portugal-Bild *Offenhäuser*, in: *Briesemeister/Schönberger*, *Portugal heute*, S. 909 – 912.

10 OECD, *Gesundheit auf einen Blick*, S. 34f. Zwischen 1970 und 2003 sank die Säuglingssterblichkeit in Portugal um 93 % und weist zudem für das Jahr 2003 mit 4,1 Todesfällen pro 1000 Lebendgeburten einen Wert deutlich unter dem Durchschnitt der OECD-Länder auf.

11 Vgl. zu den politischen Entwicklungen in der revolutionären Phase *Gonçalves Ferreira*, *15 anos da história recente de Portugal*, S. 519 – 535, *Ferreira/Marshall*, *Portugal's Revolution: ten years on*, S. 189 – 197, *Schönberger*, in: *Briesemeister/ders.*, *Portugal heute*, S. 187 – 199, *Rhaden*, in: *Briesemeister/Schönberger*, *Portugal heute*, S. 225 – 236. Insbesondere während des sog. „heißen“ Sommers 1975 überschlugen sich die Ereignisse in Portugal, ehe die gemäßigten politischen Kräfte die Überhand gewannen.

12 Vgl. dazu ausführlich *Thomashausen*, *Verfassung und Verfassungswirklichkeit*.

13 Auch *Canotilho/Moreira*, *Fundamentos da Constituição*, S. 9, und *Häußling*, *Soziale Grundrechte in der portugiesischen Verfassung*, S. 21, bestätigen diesen engen Zusammenhang zwischen Verfas-

nicht in ihrem Einfluss auf die Verfassung erschöpft, die Verfassung ihrerseits wäre jedoch ohne die Revolution nicht möglich gewesen und bildet gewissermaßen den rechtlichen Extrakt derselben. Für eine juristische Untersuchung kommt es aber gerade auf die rechtlich relevanten Aspekte an, weshalb im vorliegenden Zusammenhang zwangsläufig nicht die Bedeutung der Revolution insgesamt, sondern lediglich die der Verfassung zu analysieren ist. In Anlehnung an die Formulierung der Präambel wäre somit zu fragen, ob die Verfassung den Portugiesen ihre Rechte und Freiheiten zurückgegeben hat.

Doch auch auf der passiven Seite bedarf die zitierte Formulierung einer Konkretisierung, um für die vorliegende Untersuchung fruchtbar gemacht zu werden. So ist zunächst festzuhalten, dass für diese passive Seite nicht die normativen Grundlagen der Rechte und Freiheiten herangezogen werden können, weil sonst der Einfluss der Verfassung auf sich selbst untersucht würde. Vielmehr müssen die Rechte und Freiheiten im Sinne ihrer Umsetzung in die Rechtswirklichkeit zum Gegenstand der Untersuchung gemacht werden. Auch können und sollen vorliegend nicht alle Lebensbereiche, in denen die Rechte und Freiheiten zum Ausdruck kommen, untersucht werden, sondern lediglich das System der Sozialen Sicherheit als zentraler Bestandteil eines modernen Verfassungsstaates. Die eingangs zitierte Passage der Präambel mündet im Rahmen der folgenden Untersuchung somit in die Frage, was die infolge der Revolution verabschiedete Verfassung im Hinblick auf die Soziale Sicherheit bewirkt hat. Ziel der Arbeit ist es somit zum einen, das heutige portugiesische System der Sozialen Sicherheit in seiner Gesamtheit darzustellen und zu analysieren. Zum anderen soll anhand der dadurch gewonnenen Erkenntnisse und einer Analyse der verfassungsrechtlichen Grundlagen untersucht werden, ob, und gegebenenfalls wie sich in diesem System der Einfluss der Verfassung manifestiert hat.

sung und Revolution. *Bornhorst*, in: *Briesemeister/Schönberger*, Portugal heute, S. 247, bezeichnet die Revolution als Dreh- und Angelpunkt der jüngeren Geschichte Portugals.

B. Fragestellung und Untersuchungsgegenstand

I. Fragestellung

Verfassungen nehmen in den modernen Verfassungsstaaten eine herausgehobene Stellung in der Normenhierarchie ein.¹⁴ Sie haben eine besondere Bedeutung für die Ausgestaltung des einfachen Rechts und somit auch für die Ausgestaltung der Sozialen Sicherheit. Dies folgt unmittelbar aus ihrer Funktion und ihrem Inhalt. Verfassungen sind dazu bestimmt, die Rechte der Bürger zu gewährleisten und die Organisation des Staates festzulegen.¹⁵ Sie entfalten ihre Bedeutung nicht nur bei der Abwehr staatlicher Eingriffe, sondern auch im Hinblick auf die Gewährung staatlicher Leistungen. Die Frage nach der Bedeutung der Verfassung zielt denn auch darauf ab, eben diesen Bereich der staatlichen Leistungen auf mögliche Einwirkungen dieses Normkomplexes hin zu untersuchen. Die Frage lautet also: was bewirken Verfassungen in der Sozialen Sicherheit und welchen Einfluss haben sie auf die Ausgestaltung der Sozialsysteme?

Die Frage nach dem Einfluss wird dabei gerade auch vor dem Hintergrund gestellt, dass die Diskussionen meist von der zunehmend schwierigen Finanzierung der Systeme geprägt werden. Ausgehend davon wird ausgiebig über die richtigen Antworten auf die nur schwer beeinflussbaren demographischen und makroökonomischen Entwicklungen gestritten. Die rechtlichen Rahmenbedingungen der Reformen stehen hingegen weniger stark im Blickfeld und erscheinen eher als lästige Hindernisse auf dem Weg zur Umsetzung der gefundenen Lösungen.¹⁶ Dennoch sollten die rechtlichen Rahmenbedingungen nicht unterschätzt werden, bilden sie doch das Gerüst, welches auch bei allen öko-

14 Ob nationale Verfassungen angesichts des supranationalen Rechts weiterhin die Spitze der Normenhierarchie einnehmen, ist eine Frage, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit ebenso wenig geklärt werden kann wie die Frage nach dem Zusammenhang zwischen dem Gemeinschaftsrecht und der Ausgestaltung der Sozialen Sicherheit. Gegen eine Einbeziehung des Gemeinschaftsrechts spricht insbesondere dessen im Verhältnis zum Verfassungsrecht gänzlich verschiedene Funktionsweise. Vgl. grundlegend zum Verhältnis des Gemeinschaftsrechts zum nationalen Recht *Streinz*, Europarecht, Rdnr. 190 – 258, und *Haltern*, Europarecht, Rdnr. 911 – 1020, sowie vertiefend *Huber*, Recht der Europäischen Integration, S. 149 – 156, *Giegerich*, Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionalisierungsprozeß, S. 678 – 693, sowie *Kadelbach*, Vorrang und Verfassung, S. 219 – 233.

15 Dieser Inhalt von Verfassungen wird bereits durch Art. 16 Déclaration des droits de l'homme et du citoyen von 1789 vorgegeben: „*Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.*“ Vgl. dazu auch *Isensee*, in: *ders./Kirchhof*, HStR, Bd. 2, Verfassungsstaat, Rdnr. 166f., und *Grimm*, Die Zukunft der Verfassung, S. 12f. Vgl. zu den Funktionen einer Verfassung genauer unten S. 216, sowie zu deren Erfüllung im Rahmen des europäischen Einigungsprozesses *Pernice*, in: VVDStRL 60, S. 163 – 176, und *Giegerich*, Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionalisierungsprozeß, S. 304 – 328.

16 Als Beispiel kann auch die Diskussion über die jüngste Reform des deutschen Gesundheitswesens dienen. In deren Zentrum stand ein Streit um die Finanzierung des Systems. Mögliche verfassungsrechtliche Probleme der verschiedenen Modelle wurden erst sehr spät in die Diskussion eingebracht und spielten deshalb keine entscheidende Rolle bei der Ausarbeitung.