

## 7. Soziale Mobilisierung und juristische Auseinandersetzungen um die Austeritätspolitik in Portugal

Portugal gilt in der kritischen politik- und sozialwissenschaftlichen Forschung als Beispiel für einen erfolgreichen Umgang mit der globalen Finanzkrise ab 2007. Insbesondere die sozialen Mobilisierungen gegen die Austeritätspolitik und ihre Austragung auf verschiedenen institutionellen Ebenen, ebenfalls in der juristischen Arena, spielten in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle für die Politisierung der portugiesischen Gesellschaft. Dies machte wiederum einen wesentlichen Bestandteil dieser Erfolgsgeschichte aus. Während der Massendemonstrationen gegen die Austerität brachten die Bewegungsnetzwerke ihre Forderungen durch kollektive Handlungsrepertoires in die politische Arena ein. Sie stellten den Kurs der Regierungsentscheidungen infrage, der vor allem auf die Einhaltung der international etablierten finanziellen Richtlinien hinauslief (vgl. Estanque et al. 2018; Lains 2019). Die Aushandlung dieser gegensätzlichen Interessen in den verschiedenen gesellschaftlichen Arenen des Rechts, der Politik und der ›Straßen‹ war wesentlich facettenreicher, als das Erfolgsnarrativ über den portugiesischen Fall suggeriert (vgl. Martins 2017; Finn 2017). Im Rahmen der vorliegenden Fallstudie analysiere ich die Wechselwirkung zwischen strittigen und institutionalisierten Momenten dieser sozialen Kämpfe, die ich sowohl der wissenschaftlichen Literatur zu diesem Protestzyklus (vgl. u.a. Fonseca 2020; Fonseca/Estanque 2018; Martins 2017) als auch mehreren analysierten Dokumenten und den in Portugal geführten Interviews<sup>1</sup> entnehme.

Für die Darstellung meiner Analyse orientiere ich mich an den im vorherigen Kapitel erarbeiteten Dimensionen, um die Rechtsmobilisierungsprozesse aus der Perspektive sozialer Bewegungen zu rekonstruieren. Als ersten Schritt befasse ich mich mit dem politökonomischen Kontext des Landes vor, nach und während der Proteste bis 2015, dem Jahr der Konstituierung einer Minderheitsregierung unter der Führung der sozialistischen Partei (7.1). Im Anschluss betrachte ich die Ereignisse der kollektiven Mobilisierung entlang einer chronologischen Rekonstruktion der Bewegungsgeschichte (7.2) und analysiere drittens die Einschreibungsprozesse ebendieser Mobilisierung in Institutionen, die ich auf der

1 Die Interviews werden im Kapitel mit Nummer, Ort und Datum verzeichnet. Im Fall von langen Interview-Passagen wird ebenfalls der originale Abschnitt auf Portugiesisch in der Fußnote sowie die Position des Abschnitts im MAXQDA aufgeführt. Für eine Liste der gesamten Interviews siehe das Interviewverzeichnis der Arbeit.

Grundlage meines theoretischen Schwerpunkts mit besonderem Fokus auf das juristische Feld untersuche (7.3). Wichtig anzumerken ist hierbei daher, dass die parteipolitische Dimension der Auseinandersetzungen in Portugal nur selektiv miteinbezogen wird, und zwar vermittelt nach ihrer Relevanz für die Bewegungen und rechtspolitischen Prozesse. Diese drei analytischen Ebenen – Kontext, Bewegungsrepertoires und juristische Manifestierung sozialer Kämpfe – sind die Kernparameter für die Beschreibung und interpretative Erzählung der politischen und juristischen Auseinandersetzungen um die Austeritätspolitik in Portugal. Dafür verbinde ich die Rekonstruktion der lokalen Ausprägung der transnationalen Mobilisierungen gegen die Austeritätspolitik mit der Analyse der spezifischen juristischen Dimension der Auseinandersetzungen in dem Land. Das Kapitel schließt mit einer zusammenfassenden Reflexion erstens über den politischen Gehalt dieses kollektiven Mobilisierungsprozesses und zweitens über das Verhältnis von kollektiv artikulierten Bewegungsforderungen und ihrem Eintritt in das juristische Feld (7.4).

## 7.1 Portugals politische Ökonomie rund um die Anti-Austeritätsbewegung

Die meisten Studien über die Anti-Austeritätsbewegung in Portugal beginnen mit der Kontextualisierung der Ereignisse rund um die Verhandlungen des ersten *Memorandum of Understanding* zwischen der portugiesischen Regierung und den internationalen Institutionen – der sogenannten Troika aus Europäischer Kommission, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds –, dessen Unterzeichnung am 17. Mai 2011 stattfand (vgl. z.B. Baumgarten 2013; Duarte/Baumgarten 2015; Reis 2013; Sola Morales 2020). Die Verschärfung der politischen Lage in dem Land reicht jedoch weiter zurück. Die Finanzkrise ab 2007 wirkte als externer Schock auf bestehende wirtschaftliche und soziale Herausforderungen, mit denen Portugal bereits vorher und insbesondere seit seinem Eintritt in die Eurozone konfrontiert war (Reis 2013: 3ff.). Die periphere Position in Europa sowie seine semiperiphere Stellung in der globalen Wirtschaft deuten auf historisch gewachsene Abhängigkeitsverhältnisse hin, die zum einem mit den limitierten Produktivkräften der portugiesischen Wirtschaft zusammenhängen (Reis 2018: 14).<sup>2</sup> Zum anderen

- 2 Als »persistente Peripherie« (*periferia persistente*) bezeichnet der portugiesische Ökonom José Reis die Kontinuität eines strukturell abhängigen Entwicklungspaths in Portugal, der sich durch die Kombination eines limitierten Industriesektors mit schwach qualifizierter Arbeitskraft charakterisiert (Reis 2018: 36ff.). Obgleich Portugal zu den europäischen Kolonialmächten – im Fall Brasiliens seit dem 15. Jahrhundert und im Fall von Mosambik, Angola

reichten die begrenzte Industrialisierung und die Einbettung in die globale Wirtschaft nicht aus, um diese Bedingtheiten der portugiesischen Ökonomie gegenüber internationalen Kapitalfraktionen sowie das Angewiesensein auf Hilfen anderer Industrieländer der Eurozone aufzubrechen (ebd.: 59). In den folgenden Abschnitten rekapituliere ich die relevanten Wendungen und Kontinuitäten, die die abhängige Entwicklung der portugiesischen Ökonomie historisch prägen. Dieser Überblick bietet eine politökonomische Kontextualisierung, innerhalb der die portugiesische Anti-Austeritätsbewegung entstand sowie der Bedingtheiten, die diesen Mobilisierungsprozess noch vor der Finanzkrise 2007f. ko-konstituiert haben. Zur besseren Systematisierung der verschiedenen Phasen gliedere ich diese chronologische Rekonstruktion in vier Teile: den Wiederaufbau der portugiesischen Wirtschaft nach der Nelkenrevolution (7.1.1); den Prozess der Demokratisierung und den Eintritt in die europäische Gemeinschaft (7.1.2); die Finanzkrise ab 2007 und die portugiesischen Anpassungsreformen (7.1.3); und schließlich betrachte ich die Inhalte des Anpassungsprogramms und seine Richtlinien für die Arbeitsrechtsreformen (7.1.4). Dieses erste Unterkapitel zeigt eine Bestandsaufnahme des politökonomischen Kontexts, in dem sich die portugiesische Anti-Austeritätsbewegung mit ihren Forderungen artikuliert hat.

### 7.1.1 Wiederaufbau nach der Nelkenrevolution

Vor der sogenannten Nelkenrevolution<sup>3</sup> im Jahr 1974 war Portugal eines der ärmsten Länder Westeuropas. Das individuelle Einkommen erreichte kaum die minimale Grenze anderer europäischer Länder (Hübner 1976: 53), und die wenigen industriellen Profite mündeten in keinerlei systematische Umverteilungspolitik zugunsten der Bevölkerung

und Guinea-Bissau bis 1975 – gehörte, führte seine koloniale Herrschaft zu keiner strukturellen Entwicklung des Landes, beispielsweise durch eine Verlagerung der Ressourcen aus den Kolonien in Investitionen zur Industrialisierung des Landes selbst. Hingegen blieb Portugal vom internationalen Kreditmarkt und Kapitalfluktuationen der globalen Wirtschaft abhängig (ebd.).

- 3 Die Nelkenrevolution umfasst eine Reihe an sozialen Ereignissen, Demonstrationen und friedlichen Aktionen, die zwischen 1974/75 von verschiedenen sozialen Gruppen in Portugal (bspw. sozialen Bewegungen, Studierenden, Gewerkschaften, kommunistischen Gruppen) und dem linken Flügel der Armee organisiert wurden, um sich gegen das autoritäre Regime des »Estado Novo« (Neuer Staat) zur Wehr zu setzen. Der *Estado Novo* konstituierte sich 1926 unter der Führung António de Oliveira Salazars, der 1968 nach einer Hirnblutung von Marcelo Caetano, ebenfalls Militär, abgelöst wurde und Portugal bis zu den Ereignissen der Nelkenrevolution regierte (vgl. Accornero 2021, 2019; Varela 2014, 2012c).

(Sperling 2019: 23). Konzentrations- und Mechanisierungsprozesse in der Agrarindustrie hatten Urte Sperling zufolge zu einer »Proletarisierung« der Landarbeit geführt, sprich zu einer Intensivierung von Ausbeutungsverhältnissen anstatt zu einer besseren Gestaltung der Arbeitsbedingungen oder zur Umverteilung des Landes für die Landwirtschaft (ebd.).<sup>4</sup> Die Entwicklung des Tourismussektors bot Gelegenheit für Immobiliengeschäfte und Bodenspekulation (ebd.: 24), deren Gewinne die wenigen wohlhabenden Familien im Land auf ausländische Konten verlagerten (ebd.: 39). Der benachteiligten Mehrheit der Bevölkerung blieb nur die Alternative, entweder um ihre Subsistenz zu ringen oder aus dem Land auszuwandern (Reis 2018: 47). Trotz prekärer Lebensbedingungen und obwohl politischen Gegner:innen durch das damalige autoritäre Regime Verfolgung und Repression drohte, organisierten sich Arbeiter:innen, Gewerkschafter:innen und Studierende sowie progressive Flügel innerhalb der Armee gegen die Diktatur und drückten ihren Unmut durch zivilen Ungehorsam, Proteste und Streiks aus (vgl. Accornero 2019; Varela 2012a).

Die Nelken- oder Aprilrevolution, wie die am 25. April 1974 begonnenen Aufstände genannt werden, bedeutete einen Schlussstrich unter achtundvierzig Jahre militärisch-repressiver Regierungen unter António de Oliveira Salazar (1932–1968) und Marcelo Caetano (1968–1974) (Varela 2012c: 25). Die zunehmende Instabilität innergesellschaftlicher Beziehungen sowie der Niedergang des kolonialen Projekts in Afrika waren ebenfalls relevante Faktoren, die zum Zusammenbruch des autoritären Regimes beitrugen (Ruivo 2015: 13ff.). Das portugiesische koloniale Projekt geriet in eine Krise, da aufgrund von mangelnden Ressourcen die Repressionen gegenüber den antikolonialen Kämpfen nicht aufrechterhalten werden konnten sowie weitere militärische Interventionen gegen die Unabhängigkeitskriege in Angola, Guinea-Bissau und Mosambik erschwert wurden (ebd.: 31f.).<sup>5</sup>

- 4 In dieser Zeit konstituierte sich eine Metallindustrie, die die Ankurbelung der Wirtschaft während der Diktatur ermöglichte. Dennoch brachte eine solche Entwicklung keine Lösung für strukturelle Probleme der portugiesischen Gesellschaft: Politische Repression, Auswanderung in Länder innerhalb und außerhalb Europas und der Mangel an einer Politik zur Einkommensumverteilung oder zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und des Analphabetismus markierten diese Periode (Reis 2018: 44). In dieser Zeit nahm Portugal auch an ersten Initiativen für die Integration in den europäischen Binnenmarkt teil. Das Land war in den 1960er Jahren Mitbegründer der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), die einen zentralen Meilenstein für die Gründung der Europäischen Gemeinschaft bzw. daraus folgend der Europäischen Union darstellte (Sperling 2019: 47).
- 5 Nach dreizehn Jahren Befreiungskriegen in den damaligen afrikanischen Kolonien führte dieser Konflikt zu einer Krise innerhalb des Militärs in

Zudem erreichte die rebellische Stimmung rund um das Jahr 1968 auch Portugal, wo sie, dem Historiker Francisco Balsemão Ruivo (ebd.: 35) zufolge, an einer »Wiederbelebung der Zivilgesellschaft« mitwirkte, die sich trotz der jahrzehntelangen staatlichen Repression und Zensur weiterhin heimlich organisiert hatte. Auch Arbeitskämpfe haben diese Periode geprägt. Die Historikerin Raquel Varela unterstreicht, dass die Zunahme politischer Konfrontationen und Arbeiter:innenstreiks nicht nur vor, sondern insbesondere auch nach dem revolutionären Aufstand 1974 und während der Gestaltung des neuen politischen demokratischen Regimes stattfand. Ziel der Arbeiter:innenbewegung war es vor allem, die sozialen Defizite und prekären Arbeitsverhältnisse, die das ökonomische Modell der Diktatur prägten, zu bekämpfen und ein alternatives sozial-inklusives Arbeitssystem zu fordern (Varela 2014: 136).

Nach der erfolgreichen Revolution und dem Absetzen von Caetano wurde zunächst unter Führung von General Antônio de Spínola<sup>6</sup> und mit Tolerierung des linken Flügels der Armee eine Transitionsregierung gebildet. Diese sollte strukturelle Reformen in Bezug auf drei Prinzipien anstoßen: Demokratisierung, Dekolonisierung und Entwicklung, auf Portugiesisch die drei Ds: *Democratizar, Decolonizar e Desenvolver* (Paulino 2014: 2). In dieser Hinsicht war die Aprilrevolution kein einmaliger Umsturz der diktatorischen Regierung, sondern ein langwieriger Prozess, der sich über den Zeitraum von April 1974 bis November 1975 erstreckte. Der sogenannte »revolutionäre Prozess im Fortgang« (*Processo Revolucionário em Curso*) entfaltete sich ab dem Sommer 1974 in mehreren Phasen und umfasste eine Reihe an widerständigen Initiativen, die von Haus- und Landbesetzungen über die Übernahme von Fabriken bis zur Durchsetzung von radikalen Maßnahmen auf der institutionellen und wirtschaftlichen Ebene reichten, wie Varela (2014: 21ff.) die zentralen Ereignisse der Revolution zusammenfasst. Eine der Forderungen der unter der »Bewegung der Streitkräfte« (*Movimento das Forças Armadas* – MFA) versammelten linken Kräfte während der Revolution war die Konstituierung eines nationalen Entwicklungsprojekts, das zur Überwindung der ländlichen Konzentration im Großgrundbesitz sowie der Konzentration in der vom Auslandskapital abhängigen Agrarindustrie führen sollte (Sperling 2019: 22f.).

Infolge des Aufstands waren Banken und private Unternehmen – wie zum Beispiel Versicherungs- und Transportunternehmen – verstaatlicht

Portugal. Ein progressiver Flügel setzte sich seitdem für das Ende der Diktatur ein (Varela 2012a: 404).

- 6 Antônio de Spínola war Teil des konservativen Flügels des Militärs, General in Guinea-Bissau und Unterstützer des Estado Novo. 1974 trat er aus der Transitionsregierung zurück und verstrickte sich im März 1975 in einen Putschversuch gegen die neue progressive Regierung. Nachdem dieser scheiterte, ging er ins Exil nach Brasilien (Sperling 2019: 34ff.).

worden. Zudem waren ein Mindestlohn für den öffentlichen Sektor und darüber hinaus ein Erwerbslosengeld eingeführt worden (Accornero 2018: 357). Die Übergangsregierung blieb jedoch nicht ohne politische Spaltungen, denn innerhalb des Militärs und der verschiedenen Kapitalfraktionen bestanden tief verankerte diametrale Interessen fort. Dank zahlreicher Streiks und Mobilisierungen trat Antônio de Spínola, Vertreter der konservativen Kräfte des Militärs, im September 1974 zurück. Ab diesem Zeitpunkt übernahm der linke Flügel die Regierung des Landes (Sperling 2019: 67).

Die gesamte Periode der Übergangsregierung war von politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen gekennzeichnet. Nach Jahren selektiver Entwicklung und starker wirtschaftlicher Abhängigkeit bemühte sich die neue Regierung darum, eine Politik zu konzipieren und durchzusetzen, die die interne Restrukturierung der Wirtschaft mit einer Verbesserung der sozialen Situation für die Bevölkerung kombinieren sollte. Laut Reis wurden in dieser Zeit mehr als eine halbe Million Portugies:innen, die aus den afrikanischen Kolonien nach Portugal zurückkehrten, in den Arbeitsmarkt integriert (Reis 2018: 52). Diese demographische Wende änderte die Bedingungen für die Transformation der portugiesischen Ökonomie, brachte aber zugleich neue potenzielle Konflikte mit sich (ebd.).<sup>7</sup>

Im Süden Portugals fanden in dieser Periode zahlreiche Landbesetzungen statt, die sich in Solidarität mit den urbanen Arbeitskämpfen für bessere Arbeitsbedingungen entwickelten und dabei zunehmenden Druck auf die neue Regierung erzeugten. Ein beispielhaftes Ergebnis davon ist das in diesem Zusammenhang entstandene Projekt zu einer Landreform, die das Agrarministerium unter der sozialistischen Regierung 1975 startete (Varela/Piçarra 2016: 1195). Diese und weitere strukturellen Reformen förderten die Entwicklung eines produktiven Sektors, der imstande war, sowohl eine partielle Entwicklung des Landes voranzutreiben als auch darauf gestützte soziale Leistungen für die Bevölkerung einzuführen.<sup>8</sup> Laut Reis war die produktive wirtschaftliche Entwicklung dieser Periode insbesondere auf die Dezentralisierung der Produktion und die

7 Die unter der Bewegung der Streikkräfte organisierten Gewerkschaften von Stadt- und Landarbeiter:innen forderten auch eine neue Verfassung, die 1976 erlassen wurde, sowie einen neuen gesetzlichen Rahmen, der zum Beispiel die Verstaatlichung von privaten Unternehmen ermöglichen sollte (ebd.: 71). Gesetz n. 660/74 vom 25. November 1976 gab dieser Forderung nach, indem es vorsah, dass Unternehmen, die die postrevolutionären Reformen nicht unterstützten, verstaatlicht werden dürften (Varela/Piçarra 2016: 1193).

8 Laut Reis (2018: 53) erreichten Investitionen in den Industriesektor damals 20 Prozent des BIPs. Diese wurden mit dem Ziel vorgenommen, das Land vor externen Schocks zu schützen.

territoriale Ausweitung der Wirtschaft zurückzuführen. Regionen Portugals, die bislang unproduktiv oder lediglich als Quellen von Arbeitskraft dienten, wurden zum ersten Mal in den nationalen Produktivsektor einbezogen (Reis 2018: 53). Die Aufrechterhaltung des sozialrevolutionären Gehalts und die konkrete Übersetzung dieses Projekts in etablierte soziale Rechte, die in der Verfassung 1976 niedergelegt wurden, sind Erbstücke der Nelkenrevolution, die bis heute den portugiesischen Sozialstaat charakterisieren (vgl. Canotilho/Moreira 2007; Varela 2012b). Parallel dazu begann bereits in den 1960er Jahren der Integrationsprozess Portugals in den gemeinschaftlichen europäischen Raum (Reis 2018; Lühmann 2015). Dies änderte die Bedingungen für die politischen Verhandlungsprozesse und die Umsetzung der damals gerade initiierten Demokratisierung des Landes, Prozesse, die die nächste Phase des portugiesischen politisch-ökonomischen Kontextes einleiteten.

### 7.1.2 Demokratisierung und wiederkehrende wirtschaftliche Krisen

Der Aufbau eines Sozialstaatsmodells prägte den Demokratisierungsprozess Portugals nach der Revolution. Die Unternehmenslandschaft wurde partiell dezentralisiert und das Gesundheitswesen sowie das Sozialsystem wurden universalisiert (Küpeli 2013: 26). Allmählich etablierte sich ein funktionierender Arbeitsmarkt, und der Produktionssektor entfaltete vor allem dank der Integration der aus den Kolonien zurückkehrenden Arbeiter:innen neue Produktivkräfte (Reis 2018: 52). Die Binnen-Entwicklungsstrategie, die auf einer Expansion der eigenen Industrie angesichts der Nachfragen anderer europäischer Märkte beruhte, musste sich zugleich an die expansionistischen Strategien und den Wettbewerb mit genau denselben europäischen Länder anpassen (Sperling 2019: 130). Die globale Krise des Ölpreises in den 1970er Jahren traf Portugal wiederum als unvermeidbarer externer Schock, was Folgen für den Wettbewerb mit der Produktion von Ländern wie Indien und China hatte, die im Zuge der Globalisierung mit deutlichen Wettbewerbsvorteilen gegenüber wenig industrialisierten Ländern wie Portugal rechnen konnten (Lourtie 2011: 66; Reis 2018: 53).<sup>9</sup>

Diese globale Krise rund um die 1970er und 1980er Jahre hat sich nicht nur auf Portugal ausgewirkt, sondern verursachte im gesamten europäischen Raum einen Anstieg der Arbeitslosigkeit mit der darauffolgenden

- 9 Der Ölpreisschock, gefolgt vom Eintritt von Ländern wie Indien in die Textilindustrie und China in andere Exportmärkte, konfrontierte die portugiesische Wirtschaft mit deutlichen Wettbewerbsnachteilen. Im Jahr 1990 machte der portugiesische Textilsektor zum Beispiel noch 33 Prozent der gesamten Exporte des Landes aus, während er bis zum Jahr 2006 auf nur noch 13 Prozent sank (Lourtie 2011: 66).

Belastung der sozialen Sicherungssysteme (Bieling 2017: 43f.). Aufgrund seiner fragilen wirtschaftlichen Position forderte Portugal 1977 und 1983 beim IWF externe Finanzhilfe an.<sup>10</sup> Die jeweiligen Anpassungsprogramme zielten darauf ab, das Land vor einem rezessiven Kurs zu schützen, die Staatsverschuldung unter Kontrolle zu halten und die Wirtschaft mithilfe des Zugangs zu Krediten anzukurbeln (Reis 2018: 55).<sup>11</sup>

Konkrete Maßnahmen aus diesem Rettungspaket waren einerseits die Kontrolle der Währung und der Staatsausgaben über eine Entwertung des Escudos in Kombination mit dem Einfrieren der Löhne im öffentlichen Sektor,<sup>12</sup> eine Strategie, die nur deshalb möglich war, weil diese Krise noch vor dem Eintritt in die Eurozone und der Einführung des Euro als Währung stattfand (Lühmann 2015: 204).<sup>13</sup> Andererseits richteten sich weitere Maßnahmen an die Liberalisierung der Märkte; sprich bestimmte Handelsbeschränkungen wurden allmählich abgebaut, mit dem Ziel, Kapital- und Kreditzufluss ins Land zu ermöglichen (Küpeli 2013: 26). In dieser Zeit wurden auch die ersten staatlichen Unternehmen privatisiert, sodass der »Anteil staatlicher Unternehmen im Finanzsektor Mitte der 1990er Jahre von etwa 80 % (1975) auf unter 30 % [sank]« (ebd.: 27). Die ersten Integrationsinitiativen in den EU-Binnenmarkt, inklusive einer immer enger werdenden Verflechtung der nationalstaatlichen

- 10 Das erste Anpassungsprogramm in Portugal wurde 1977 unmittelbar von der ersten demokratisch gewählten Regierung unter der sozialistischen Partei eingeführt. Strukturelle Probleme, wie Kapitalflucht und hohe Staatsverschuldung, waren damals bereits die Gründe für die Anwendung des internationalen Rettungspakets (Küpeli 2013: 26).
- 11 Bereits in den 1990er Jahren verzeichnete Portugal eine hohe Staatsverschuldung, damals circa 35 Milliarden Euro. Ab 2007 stieg diese Summe noch erheblich, von ca. 135 Milliarden 2008 bis 230 Milliarden Euro am Ende des Anpassungsprogramms 2014. Siehe »Portugal: Staatsverschuldung von 1990 bis 2019 und Prognosen bis 2025«, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/167460/umfrage/staatsverschuldung-von-portugal/> (Zugriff 21.03.2021).
- 12 Das portugiesische Verfassungsgericht war aufgerufen, Maßnahmen des zweiten Hilfsprogramms (ab 1983, Urteile 11/83, 66/84 und 141/85) zu prüfen, die darauf abzielten, das Besteuerungsmodell für Einkommen im öffentlichen Sektor zu ändern. Der damalige etablierte Präzedenzfall zur Bestätigung der neuen Steuermodalität bezog sich auf die Notlage des Landes und hat, wie Teresa Violante und Patrícia André dies einschätzen, die späteren Entscheidungen im Rahmen des Sparprogramms der 2010er Jahre beeinflusst (Violante/André 2019: 234ff.).
- 13 Das individuelle Einkommen blieb nominell gleich, verschlechterte sich dennoch faktisch durch die Inflation. Nach dem Eintritt in die Euro-Zone war eine Entwertung der Währung nicht mehr möglich, deswegen griff die Regierung auf die Kontrolle der staatlichen Ausgaben sowie die Durchführung einer Renten- und Verwaltungsreform zurück (Küpeli 2013: 39).



Wirtschaft mit dem europäischen gemeinsamen Raum, begleiteten diesen Prozess der wirtschaftlichen Regenerierung.

Doch auch wenn progressive Transformationen im Rahmen der sozialen Sicherheit und der partiellen Modernisierung produktiver Sektoren erreicht wurden,<sup>14</sup> reichten diese nicht aus, um soziale Ungleichheiten, die Arbeitslosigkeit sowie die Prekarität der Beschäftigungsverhältnisse grundlegend einzudämmen (Rodrigues/Reis 2012: 189). Die Bedingungen für den Eintritt in die Europäische Union begrenzten den Zugriff auf bestimmte makroökonomische Maßnahmen sowie die Möglichkeit, die eigene Lohnpolitik zu bestimmen (Reis 2018: 59). Die Ökonomen José Reis und João Rodrigues beurteilen diese Eingrenzung des Handlungsraums für die Wirtschaftspolitik wie folgt:

»[...] the European obsession with unit labour costs, relating the growth of nominal wages to the growth of productivity in real terms (considered the most prominent indicator of the competitiveness of national economies), generates a policy bias that favours their permanent compression, thus deteriorating the position of labour and favouring the relative growth of the weight of capital incomes« (Rodrigues/Reis 2012: 192).

Der Spielraum für Reaktionen auf zyklische Krisenerscheinungen wurde damit reduziert. Die Abwärtsspirale zur Konvergenz der Löhne im europäischen Raum vertiefte laut Macedo (2003: 180) die bestehende Kluft zwischen Ländern des hochindustrialisierten Nordens und des peripheren Südens in Europa.

In den 1990er Jahren musste Portugal noch einen weiteren externen Schock durchstehen, als verschiedene osteuropäische Länder der EU beitraten. Aufgrund der zentralen geographischen Position der neuen Mitgliedsstaaten in Europa und des höheren Bildungsniveaus ihrer Arbeitskraft, die darüber hinaus unter niedrigeren Löhnen arbeitete, rechneten diese Länder mit deutlichen Wettbewerbsvorteilen gegenüber Portugal (Lourtie 2011: 66). Eine erste Rezession traf Portugal bereits 2003 (mit einem Einbruch des BIP um -0,9 Prozent), während Länder wie Spanien und Griechenland in dieser Periode ein erhebliches ökonomisches Wachstum verzeichneten. In der Tat stach die Divergenz bzw. die Abweichung gegenüber den anderen europäischen Ländern, sogar in der Peripherie Europas, hervor. Nach einigen Jahren finanzieller Hochkonjunktur direkt nach dem EU-Beitritt erschöpften sich die Quellen für die Kreditaufnahme, die bislang die auf Finanzkapital basierende portugiesische Wachstumsstrategie ermöglicht hatte (ebd.: 66f.). Aufgrund der steten Bemühungen um eine erzwungene Konvergenz in Richtung der

14 Nach dem Eintritt in die Eurozone war im Jahr 2001 die Arbeitslosigkeit der erwerbsfähigen Bevölkerung in Portugal von 7 auf 4 Prozent gesunken (Lourtie 2011: 68) um später, 2013, nach der globalen Krise 2007, wieder auf 16,4 Prozent zu steigen (Correia/Carvalho 2016).

europäischen zentralen Ökonomien war somit eine Verlangsamung des Wirtschaftswachstums festzustellen (Lains 2019: 1096).

Die Regierungen Südeuropas versuchten der krisenhaften Konjunktur der 1990er Jahre mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, Reformen der sozialen Sicherheitssysteme und Beschneidungen im öffentlichen Sektor entgegenzuwirken. Auch Portugal griff auf ähnliche Strategien zurück (Bieling/Buhr 2015b: 345). Die Antworten auf das langsame Wachstum der nationalen Ökonomien spiegelten nicht nur, wie Hans-Jürgen Bieling und Daniel Buhr dies erläutern, den »Druck zur ›internen Abwertung‹ relativ wettbewerbsschwacher Volkswirtschaften« wider, sondern auch die Veränderung der gesellschaftlichen Machtbeziehungen (ebd.). Im Fall Portugals gingen solche Anpassungsprozesse mit einer neuen Verschärfung der Arbeitskonflikte einher. Einige Vermächtnisse der Revolution, wie zum Beispiel die gewerkschaftlich konsolidierte Struktur und die in der Verfassung verankerten Arbeitsrechte, galten als zentrale Eckpfeiler für die Aufrechterhaltung minimaler sozialer Standards und würdiger Arbeitsbedingungen (Lima/Artiles 2014: 151)

Dennoch etablierte sich im europäischen Raum über die Jahre hinweg allmählich ein wirtschaftliches neoliberales Korsett (ebd.). Die abhängige Stellung der portugiesischen Wirtschaft, die diese bereits zum Zeitpunkt dieser genannten Krisenerscheinungen anfällig für externe Schocks machte und zugleich ihre Bewältigungskapazitäten prägend unterminierte, ist Reis (2018: 60) zufolge ein strukturelles Problem, das in verschiedenen Krisenkonstellationen immer wieder zurückkehrt und für das die Bevölkerung einen sozialen Preis zu zahlen hat. Dieser Umstand änderte sich mit der Integration Portugals in die Europäische Union nur wenig. Ihre Implikationen zeigten sich erneut während der Finanzkrise ab 2007.

### *7.1.3 Die Finanzkrise ab 2007 in Europa und Portugal*

Die Finanzkrise traf Portugal in einer Periode schwacher Wirtschaftskonjunktur. Die Entwicklungen der letzten Dekaden hatten die portugiesische Ökonomie an einen Stagnationspunkt gebracht, der das Land »außerordentlich anfällig für weitere krisenhafte Einflüsse« machte (Lühmann 2015: 198). Eine zentrale Ursache dieses fragilen Zustands in Portugal lag in der Finanzialisierung der Wirtschaft. Für José Reis bedeutet dies das Vorherrschen eines wirtschaftlichen Modells, das die reale Produktivität der Wirtschaft durch die Herausbildung finanzieller Vermögenswerte ersetzte, mit dem Ziel, diese »Wertbeträge« stetig rentabler zu machen. Dieser Prozess förderte eine kredit- und schuldenbasierte Wirtschaft (Reis 2018: 61). Dem folgend hatte sich die Staatsverschuldung Portugals zwischen 2007 und 2009 von 68 auf 83,7 Prozent

erhöht. In den folgenden Jahren wurde dann die Grenze von 120 Prozent des BIPs überschritten (Lüthmann 2015: 200).

Seit dem Eintritt in die Eurozone hatten die portugiesische Ökonomie bedeutsame Kapitalzuflüsse erreicht. Diese Kredite führten allerdings nicht zwangsläufig zu einer Erhöhung der Produktivität in Portugal. Laut Ricardo Reis (2013: 12ff.) wurden solche Kredite aufgrund von Fehlallokationen suboptimal eingesetzt und zudem durch unrealistische Risikoeinschätzungen finanziert. Somit erreichte die Staatsverschuldung eine fast unkontrollierbare Stufe. Die große Abhängigkeit von europäischen Krediten erwies sich spätestens ab 2009 im Kontext der Eurokrise als besonders problematisch. Portugal hatte bereits zuvor die Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts der EU bzw. das nach den Maastricht-Kriterien zulässige Haushaltsdefizit von 3 Prozent nicht einhalten können. Über die 2000er Jahre wurde dem Land vonseiten der EU mehrmals mit einem potenziellen Defizitverfahren gedroht (Lourtie 2011; Reis 2018).

Mit wiederkehrenden Krisen umgehen zu müssen, war und ist weiterhin ein charakteristisches Merkmal der portugiesischen Wirtschaft, was sich aufgrund des eingeschlagenen neoliberalen und deregulierenden Entwicklungspfads nach dem Eintritt in die EU nur akzentuierte. Laut Bieling und Buhr, die das herrschende europäische Krisenmanagement in diesem Kontext analysieren, wird seit Beginn der europäischen Integration ein marktliberales Paradigma auch teilweise autoritär im Anschluss an »bereits initiierte Prozesse der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Deregulierung, der tarifpolitischen Dezentralisierung und der Reorganisation des öffentlichen Sektors [...] forciert fortgesetzt« (Bieling/Buhr 2015a: 18).

In ähnlicher Richtung sieht José Reis die makroökonomischen Konvergenzkonditionalitäten im Rahmen der EU-Wirtschaftspolitik als Maßnahmen, die den Spielraum für wirtschaftliche und soziale Politik reduziert haben. Denn diese seien nur dann in der Lage, den funktionierenden Markt zu schützen, wenn sich die ökonomische Politik der etablierten europäischen Geldpolitik unterordne (Reis 2018: 59). Für Reis ist in dieser Hinsicht besonders ersichtlich, wie hier ein soziales europäisches Projekt fehlte, d.h. ein Projekt, das in seinem Kern den gemeinsamen Wohlstand für alle europäischen Länder beinhaltete (ebd.: 60).

Sowohl die Interpretation von Bieling und Buhr als auch von Reis über die Defizite des europäischen Integrationsprojekts verweisen außerdem auf die Problematik, dass der Etablierung eines gemeinsamen europäischen politischen Kontexts gerade der Mangel an demokratischer Legitimation zugrunde liegt. In diesem Prozess verbanden sich technokratische und marktorientierte Diskurse, die sich in den Institutionen der verschiedenen europäischen Staatsapparate niederschlugen, jedoch wenig Raum für Initiativen zur Stärkung eines sozialen Charakters

der EU ließen (Bieling/Buhr 2015a: 26; Reis 2014: 48ff.). Soziale Bewegungen und die diversen kollektiv organisierten Akteur:innen in den Auseinandersetzungen gegen die Austeritätspolitik kritisierten gerade diese Unfähigkeit sowohl der supranationalen Institutionen als auch der nationalen Regierungen, Alternativen zum marktorientierten Projekt auf die Agenda zu setzen (vgl. u.a. della Porta 2015; Flesher Fominaya/Cox 2013).

Die Art und Weise, wie die globale Finanzkrise die europäischen Länder betraf, war keine simple Wiederholung der US-amerikanischen Krisenereignisse. Sondern es handelte sich dabei um eine spezifische Reaktion auf Asymmetrien, die die europäische Integration über Jahre hinweg kennzeichneten (Copelovitch et al. 2016: 813). Die Erhöhung der Kreditkosten für die weitere Finanzierung von Staatsanleihen traf zunächst Länder wie Griechenland und Irland besonders hart, später folgten Spanien, Malta und Portugal dieser Tendenz (vgl. Telles 2011; Wöhl 2015; Moore/Trommer 2020). Angesichts eines marktorientierten Krisenmanagements und der stetigen De-Industrialisierung nationaler Wirtschaftsräume, die die Bewältigungsstrategien früherer Krisen charakterisierten, blieben die Handlungsspielräume für die Reaktion auf die Finanzkrise ab 2007 den langjährig bestehenden finanziellen Abhängigkeiten verhaftet (Bieling/Buhr 2015b: 18).

Verschiedene der oben genannten Länder der Peripherie Europas wandten sich in der Folge an die EU und griffen ab 2010 auf Finanzhilfen zurück.<sup>15</sup> Die Sparpolitik bzw. die Austeritätspolitik war seitdem das herrschende »politische Projekt«, wie Ingo Stützle (2014) dies begrifflich deutlich macht, das den Tenor des Krisenmanagements in der Eurozone in den Jahren ab 2010 definierte. Diese Politik zielte auf die Reduktion staatlicher Ausgaben und Kürzungen sozialer Leistungen als Kernmaßnahmen für die wirtschaftliche Regenerierung sowie die Aufrechterhaltung der finanziellen Richtlinien für den gesamten europäischen Raum ab (ebd.: 163ff.).

Das finanzielle Rettungsprogramm für Griechenland war nur die erste von vielen Strategien, die fast die gesamte europäische Peripherie umfassten und die Herausbildung eines europäischen Gerüsts für die Verarbeitung ähnlicher Krisenerscheinungen in Gang setzte (Copelovitch et al. 2016:

15 Italien, Frankreich und Spanien führten ebenfalls Sparmaßnahmen ein, die ähnliche Folgen wie diejenigen des portugiesischen Anpassungsprogramms (bspw. Erhöhung von Arbeitslosigkeit, Privatisierungen, Senkung von Staatsausgaben und daher Verschlechterung von öffentlichen Dienstleistungen) hatten. Trotzdem verfügten diese Länder über einen höheren Grad an Autonomie zur Bestimmung ihrer Wirtschafts- und Sozialpolitiken. Spanien, dessen Krise ebenfalls drastisch war, hat im strengen Sinne kein mit den Institutionen der sogenannten Troika verhandeltes Anpassungsprogramm umgesetzt (vgl. Cunha 2018; Lourtie 2011).

814).<sup>16</sup> Verhandlungen zwischen der griechischen Regierung und den internationalen Institutionen der »Troika« fanden in diesem Kontext statt, um die Konditionalitäten und den konkreten Ablauf des Anpassungsprogramms für das Land zu bestimmen (ebd.). Massenproteste und politische Konfrontationen begleiteten sämtliche Verhandlungen nicht nur in Griechenland, sondern es entstand eine europäische Protestwelle, die den politischen Widerstand gegen die strukturellen Reformen und Sparmaßnahmen bis nach Portugal brachte (vgl. u.a. Soeiro 2014). Denn die damals angesetzten Reformen definierten sowohl das Paradigma als auch die *Policy*-Mechanismen der europäischen Finanzhilfe,<sup>17</sup> die im Nachhinein mit entsprechenden nationalen Anpassungen auch in Portugal umgesetzt wurden (Copelovitch et al. 2016; Poulou 2017).

#### 7.1.4 *Das portugiesische Anpassungsprogramm und die Reformen des Arbeitsrechts*

Die portugiesische wirtschaftliche und soziale Krise ist nur eine Teilgeschichte in dieser gesamten Krisenkonstellation. Ab 2009 stellte sich heraus, dass die zwei wichtigsten Banken des Landes – *Caixa Geral de Depósitos* (CDG) und *Banco de Portugal* (BdP) – ihre Transaktionen nicht mehr finanzieren konnten (Hanek/Gallo 2015: 4; Lühmann 2015: 203; und

- 16 2009 entdeckte die neu gewählte griechische Regierung, dass das Haushaltsdefizit weit über den Schätzungen sowohl der vorherigen Regierung als auch der Leitlinien der Eurozone lag; sprich die Verschuldungsratio Griechenlands überstieg zum damaligen Zeitpunkt die Grenze von 3 Prozent des BIPs. Das Land versuchte zunächst Ende 2009 bis Anfang 2010 Maßnahmen auf nationaler Ebene umzusetzen, die bereits auf einen Austeritätskurs verwiesen. Ein Anpassungsprogramm wurde dennoch bereits 2010 eingeführt (Copelovitch et al. 2016: 814).
- 17 Parallel zu den nationalstaatlichen Krisenerscheinungen erschufen die entsprechenden Akteur:innen auf der europäischen Ebene in dieser Periode eine Reihe von Finanzinstrumenten, die mit Rücksicht auf die Ziele und Zwecke des Gemeinschaftsraums zur Bewältigung der Krise beitragen sollten (Copelovitch et al. 2016: 815). Solche Mechanismen sollten Kredite für die europäischen Länder unter besseren Bedingungen, Zinsen und Kosten als für die allgemeinen Märkte ermöglichen. Dies sollte nicht nur die entsprechenden nationalen Konjunkturen wieder ankurbeln, sondern auch das EU-Währungssystem, den europäischen Binnenmarkt sowie seine Finanzlage vor externen Gegebenheiten schützen. Zunächst wurde 2010 die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (European Financial Stability Facility, kurz ESFS) gegründet, die 2013 durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus (European Stability Mechanism, kurz ESM) ersetzt wurde (vgl. Cunha 2018; Stützle 2014; Poulou 2017a, 2017b, 2017c; Gerken 2021). Siehe <https://www.esm.europa.eu/> (Zugriff 21.03.2021).

auch Interview 10, Lissabon, 8.03.2018). Objektiv war die portugiesische Regierung nicht mehr in der Lage, ihre Schulden zu bezahlen (Lourtie 2011: 65ff.). Die strukturelle Finanzialisierung der Wirtschaft und die bereits defizitären Produktionsbilanzen der vorherigen Jahre hatten die Bedingungen für eine eigene nachhaltige Reaktion auf die lokale Erscheinung der Krise in Portugal erschwert. Hinzu kamen die sozialen Folgen dieses problematischen wirtschaftlichen Kontextes. Das soziale System litt unter zunehmender Belastung, denn die Kosten für die Regenerierung des Bankensystems wurden durch direkte und indirekte Steuerreformen sowie durch die Kürzung der sozialen Leistungen kompensiert (Lühmann 2015: 204).<sup>18</sup>

Im Arbeitssektor zeigten sich darüber hinaus weitere strukturelle Probleme. Portugal war bereits im Lauf der 2000er Jahre durch eines der niedrigsten europäischen Bildungsniveaus im Vergleich zu anderen Ländern geprägt, obgleich sich die Bildungsangebote sowie die Technologieinvestitionen in den Jahren nach dem EU-Eintritt verbessert hatten (Interview 2, Coimbra, 5.03.2018; vgl. auch Lourtie 2011). Dennoch stand der sich allmählich wieder verschlechternde Bildungsstand des portugiesischen Arbeitsmarkts sowie der erwerbsfähigen Arbeitskräfte schon länger als Problemthema auf der politischen Agenda (vgl. Soeiro 2015; Varela et al. 2013).

Die Prekarisierung der Arbeitswelt und der Abbau arbeitsrechtlicher Garantien begannen, wie schon oben skizziert, nicht erst mit der Finanzkrise 2007. Die Jahre von Finanzialisierung, Beschneidung von Arbeits- und sozialen Rechten sowie die stetige Neoliberalisierung des Arbeitsmarktes führten jedoch zu einem Anstieg an informellen Beschäftigungsverhältnissen und der Zunahme an befristeten oder unsicheren Arbeitsstellen (vgl. Soeiro 2012, 2015). Die junge Generation war dabei besonders betroffen, denn nicht einmal eine qualifizierte Ausbildung konnte eine Garantie für eine sichere Aussicht auf Arbeit geben: 2013 erreichte die Arbeitslosigkeit für Beschäftigte zwischen 18 und 25 Jahren die hohe Marke von 38 Prozent (Correia/Carvalho 2016: 158). Dora Fonseca und Elisio Estanque verweisen dabei auf eine diesen Prozess begleitende Unterminierung gewerkschaftlicher Spielräume. Der sukzessive Abbau vorgesehener Möglichkeiten zu sozialem Dialog zwischen Arbeiter:innen, Gewerkschaften und Arbeitgeber:innen hatten die Kapazitäten der Lohnabhängigen und ihrer Interessenvertretung reduziert, sich kollektiv für Arbeitnehmer:innenrechte einzusetzen (Fonseca/Estanque 2018, auch Interview 13, Coimbra, 14.03.2018).

- 18 Die Einstellung von Transaktionskosten und Schulden öffentlich-privater Unternehmen in den staatlichen Haushalt, wie in Portugal, aber auch in Spanien und Griechenland, führte zu einer Anpassung, die zugleich einen bedeutenden Anstieg des gesamten Landesdefizits darstellte (vgl. Lourtie 2011).

Trotz zunehmender Prekarisierung in diversen Lebensbereichen der Portugies:innen teilten die internationalen Institutionen in ihren offiziellen Studien und Presseberichten eine andere Diagnose mit: An mehreren Stellen der begleitenden Studie des *Memorandum of Understanding* (MoU)<sup>19</sup> standen die angeblich zu hohen Löhne, die umfassende Reichweite an sozialen Rechten sowie der rigide Schutz gegenüber Entlassungen als wesentliche Gründe für die erschwerte Regenerierung der portugiesischen Wirtschaft im Vordergrund (MoU 2011: 10; siehe auch Reis/Rodrigues 2011). Der als »angeschwollen« bzw. degradiert bezeichnete, sprich (angeblich) überbesetzte und überbezahlte öffentliche Arbeitssektor verhindere die nötige Reaktion auf die ökonomisch schweren zyklischen Bedingungen (MoU 2011: 10).

Diese zwei Perspektiven auf die Situation der Arbeitswelt – einerseits die Betonung der schon vorhandenen Prekarität, andererseits die Begründung einer weiteren Prekarisierung – spielten eine zentrale Rolle in den Narrativen über die Krise in der Peripherie Europas und auch in Portugal. Während Stimmen innerhalb jedes Landes die steigende Unsicherheit und Prekarisierung der Arbeiter:innen skandalisierten und alternative Antworten auf die Krise jenseits neuer Kürzungen der sozialen Leistungen verlangten, etablierte sich auf europäischer Ebene das zentrale Narrativ, dass die Länder in der Peripherie Europas an ihrer Situation selbst schuld seien (vgl. Amaral 2020; Reis/Rodrigues 2011). Denn sie seien nicht in der Lage gewesen, strukturell problematische Merkmale ihrer Volkswirtschaften zu reformieren (vgl. Fonseca/Ferreira 2015; Kousis 2016).

Die Zuspitzung der Eurokrise ab 2010 führte dementsprechend auch zu einer sozialen Krise der Solidarität zwischen den europäischen Ländern. Sowohl in den Medien als auch in wissenschaftlichen Studien wurden damals vor allem Griech:innen, Portugies:innen und Spanier:innen als »nicht ausgebildet«, »nicht arbeitsfähig« dargestellt (Amaral 2020: 12ff.), oder als Bevölkerungen, die über ihre eigenen Verhältnisse lebten

19 Die Gestaltung des portugiesischen Anpassungsprogramms wurde durch eine Reihe von Studien (Liste fiskalpolitischer Maßnahmen, Makroökonomische Prognosen, *Indicative financing needs and sources*), technische Implementationsstudien (aus der Regierung sowie aus den Agenturen und Banken) sowie das Memorandum selbst, das Technische MoU, das *MoU on Specific Economic Policy Conditionality*, und außerdem die »Letters of Intent« der portugiesischen Regierung an den IWF und die Eurogruppe festgehalten. In Anlage Nr. 5 des Memorandums befindet sich auch eine detaillierte Zeitplanung, in der die finanziellen Maßnahmen über die drei Jahre des Programms festgeschrieben sind. Wenn nicht anders angegeben, zitiere ich das gesamte Dokument als ein einziges, bezeichnet durch die Abkürzung »MoU«. Siehe [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2011/pdf/ocp79\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp79_en.pdf) (Zugriff 18.03.2021).

(vgl. Chabanet/Lacheret 2016; Soeiro 2014). Diese Interpretation unterschied sich nur sehr wenig von vorherrschenden Auffassungen in Portugal selbst. Akteur:innen unterschiedlicher politischer Couleur sowie die internationalen Institutionen sahen den Bedarf, strukturelle Reformen sowohl in der Arbeitswelt als auch im öffentlichen Sektor herbeizuführen (Reis 2011: 16ff., auch Interview 10, Lissabon, 8.03.2018). Auch wenn es unumstritten ist, dass die portugiesische Krise nicht ohne strukturelle Veränderungen zu bewältigen war, unterschieden sich damals dezidiert die Ansichten über die Ursachen dieser Krise sowie über die zu implementierenden Lösungsansätze (vgl. Braga 2016; Fonseca/Ferreira 2015; Lourtie 2011).

Einerseits positionierte sich die Mehrheit der portugiesischen Bevölkerung in Reaktion auf die Vertiefung der prekären Lage, in der sie ihr Leben bereits führte: »Ich glaube, [...] dass ich noch nie in einem Land war, in dem so offen über den Schutz vor der Austerität[s]politik gesprochen wurde; dass darüber gesprochen wurde, dass auch die Mittelschicht eigentlich ein Leben führt, das auch eher von spärlichen Ressourcen geprägt ist« (Interview 16, Porto, 22.05.2018, Pos. 42).<sup>20</sup> Die Portugies:innen reagierten auf den »Abbau ihrer Rechte« (*perda de seus direitos*) (Interview 2, Coimbra, 5.03.2018, Pos. 27), durch die Teilnahme an Demonstrationen und anderen kollektiven Aktionen.

Andererseits bemühte sich die portugiesische Regierung, Bewältigungsstrategien für die Krise zu entwickeln, die nicht zuletzt in die Etablierung der Austeritätspolitik als herrschendes Modell mündeten. Zunächst versuchte die sozialistische Regierung durch die Stabilisierung der Finanzen und den Einsatz von Beschäftigungsalternativen die Wirtschaftslage Portugals auf europäische Standards zu bringen. Ein harter Sparkurs wurde erst im Nachhinein durchgesetzt, als Reaktion auf die ansteigende Staatsverschuldung, was die zweite Phase dieses Prozesses kennzeichnete (Lühmann 2015: 201). All die abwechselnd in die Regierung gewählten Parteien unterstützten die Ausrichtung und Umsetzung privatisierender Maßnahmen, d.h. einer im Allgemeinen neoliberalen Politik (ebd.). Sprich: Sowohl die faktisch sozialdemokratische Sozialistische Partei Portugals (*Partido Socialista*, PS) als auch die Parteien des rechten Spektrums, die sozialdemokratische genannte konservative Partei (*Partido Social Democrata*, PSD) und die Partei »Demokratisches und Soziales Zentrum« (*Centro Democrático e Social – Partido Popular*, CDU/PP) unterstützten die strikten fiskalpolitischen

20 Portugiesische Version: »Eu acho [...] que eu nunca estive num país em que [se fala] tão abertamente da proteção contra a austeridade, que fala que, na verdade, a população de classe média vive numa vida que também é marcada por recursos bastantes escassos« (Interview 16, Porto, 22.05.2018, Pos. 42).



Maßnahmen. In der Opposition sowohl der Parteipolitik als auch des Managements der Austeritätspolitik blieben die linken Vertreter:innen: der Linksblock (*Bloco de Esquerda*, BE), die Portugiesische Kommunistische Partei (*Partido Comunista de Portugal*, PCP) und die Grünen (*Partido Ecologista*, »Os Verdes«, PEV). Die europäische Wirtschaftskrise erreichte Portugal daher auf dem Höhepunkt seiner eigenen Krise (Telles 2011: 48).

Als José Socrates, Premierminister Portugals und Mitglied der PS, ab 2008 mehrere Wachstumspakete zur Ankurbelung der Wirtschaft umsetzen wollte, schloss er sich dabei einem immer stärkeren Sparkurs für die Wirtschaftspolitik an. Zwischen 2010 und 2011 verabschiedete die Regierung drei sogenannte Wachstumspläne (auf Portugiesisch *Programa de Estabilidade e Crescimento* – PEC).<sup>21</sup> Darin wurden Einschnitte bei Arbeitsrechten und sozialen Leistungen, die Erhöhung von Mehrwertsteuer und Fahrpreisen sowie weitere Sparmaßnahmen auf die Agenda gesetzt. Diese sogenannten PEC 1 (März 2010), PEC 2 (Juni 2010) und PEC 3 (September 2010) waren es letztlich, die den konkreten Rahmen der Austeritätspolitik definierten (Lühmann 2015: 203).

Bewegungsakteur:innen der Prekären und Gewerkschaften organisierten sich bereits in Reaktion auf die in diesen Plänen vorgesehenen Maßnahmen, denn sie sahen einen Zusammenhang zwischen der Verschlechterung ihrer Arbeits- und Lebensumstände und der Einführung einer weitgehend restriktiven Wirtschaftspolitik (vgl. Fonseca 2013; Lühmann 2015; Soeiro 2015). Der vierte Wachstumsplan sollte laut Regierung die Lage zur Refinanzierung der Staatsschulden verbessern und die stetige Herabstufung Portugals durch Rating-Agenturen eindämmen (Lourtie 2011: 75 ff.). Diese Strategie hatte aber keinen Erfolg, denn zu dem Zeitpunkt war die Situation in anderen peripher-europäischen Ländern, wie Griechenland und Irland, ebenfalls angespannt. Trotz deutlicher Unterschiede wurde die Lage dieser Länder als ähnlich problematisch bezeichnet, weil sie weiterhin abhängig von externer Finanzierung waren (vgl. Copelovitch et al. 2016; Lourtie 2011). Daraus ließe sich auch das »über seine Verhältnisse leben«-Narrativ in Bezug auf die Südeuropäer:innen bis hin zur Zusammenfassung dieser Staaten – Portugal, Irland und Griechenland – unter dem Akronym PIGS-Staaten (oder *Schweine-Staaten*) erklären. Im Nachhinein stellte sich aufseiten der internationalen Finanzinstitutionen eine gemeinsame Scheinkorrelation zwischen dieser vermeintlichen »Verschwendungssucht«, oder der Annahme, sie hätten »über ihre Verhältnisse gelebt«, und den jeweiligen Wirtschaftskrisen

21 Auf der Website des portugiesischen Parlaments können alle Programme der Wachstumspläne abgerufen werden: <https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/ProgramaEstabilidadeCrescimento.aspx> (Zugriff 18.03.2021).

heraus. Diese führte aber dazu, dass andere Entwicklungspfade, wie zum Beispiel die strukturellen Hierarchien innerhalb Europas sowie die Vorteile, die für Länder wie Deutschland aus der Krise entstanden, unsichtbar gemacht wurden und dies auch blieben (siehe z.B. Munkelt 2012; Stelter et al. 2015).<sup>22</sup>

Noch im Verlauf dieses für Portugal ungünstigen wirtschaftlichen und politischen Kontextes versuchte José Sócrates im März 2011, das vierte Wachstumspaket zu verabschieden. Unter dem politischen Druck der portugiesischen Gesellschaft – damals fand die erste Massendemonstration des portugiesischen Protestzyklus statt (siehe 7.2) – lehnten die Oppositionsparteien, vor allem die konservativen PSD und CDS, die die anderen drei PECs zuvor unterstützt hatten, das Paket jedoch ab. Interessanterweise taten sie dies, ohne irgendeine bedeutende inhaltliche Kritik an dem Programm zu äußern. Ganz im Gegenteil: Beide Parteigruppen – PS und PSD/CDS – standen ideologisch und programmatisch für das Sparprogramm (Ferreira 2013: 12ff; Lourtie 2011: 74). Dieses sollte die bereits ausgehandelten Sparmaßnahmen im öffentlichen Dienst verstärken und weitere Reformen im Arbeitssektor, wie zum Beispiel die Reduktion des Arbeitslosengeldes und die Vereinfachung von Entlassungen, durchsetzen (Lühmann 2015: 203; Accornero/Ramos Pinto 2020: 52).

Die Verhandlungen für das vierte Wachstumspaket spitzten die bereits problematischen Konstellationen in Portugal zu. Transnational betrachtet hat der sogenannte »Ansteckungseffekt« aus der irischen und griechischen Krise die Chancen einer erfolgreichen Verhandlung für Portugal erheblich erschwert (Lourtie 2011: 85). Auch auf der nationalstaatlichen Ebene war die Wahrscheinlichkeit eines Kompromisses zwischen der sozialistischen Regierung und den konservativen Parteien im Parlament sehr gering. Obwohl sich PSD und CDS auch bereiterklärten, einen harten Sparkurs einführen zu wollen, entschieden sie schließlich, sich von dem in verschiedene Korruptionsaffären verstrickten Premierminister Sócrates zu distanzieren und unterstützten daher keinen parlamentarischen Kompromiss zu dieser Entscheidung. Außerdem sahen Wahlumfragen damals voraus, dass die PSD zum ersten Mal seit langem vor der PS liegen würde, weswegen über einen Sieg der Konservativen bei Neuwahlen spekuliert wurde (Hanek/Gallo 2015: 4). Die Abstimmung über den PEC 4 fand unter massiven sozialen Protesten, insbesondere am 12.

- 22 Mehrere Zeitungsartikel in deutschen und europäischen Medien haben über die für die peripheren Länder Südeuropas nachteiligen Auswirkungen der Krise berichtet. 2018 veröffentlichte zum Beispiel der *Tagesspiegel* den Artikel »Deutschland verdient Milliarden mit Griechenland-Krediten«, in dem über eine Studie zu Zinsgewinnen deutscher Banken während der Krise berichtet wurde. Siehe z.B. <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/zinsgewinne-in-schuldenkrise-deutschland-verdient-milliarden-mit-griechenland-krediten/22717682.html> (Zugriff 18.03.2021).

März 2011, statt. Einige Tage danach, am 23. März, trat Premierminister José Socrates samt der PS-geführten Regierung aufgrund fehlender Unterstützung für das Anpassungsprogramm von der Regierung zurück (Baumgarten 2013: 460). Für Mai 2011 wurden Neuwahlen angesetzt, bei denen die konservativen Parteien gerade zu Beginn der Massenproteste gegen die Austeritätspolitik die Mehrheit der Stimmen gewannen (Caldas 2012: 1f.).

In der Zwischenzeit wurde eine Übergangsregierung unter dem zurückgetretenen Premierminister, jedoch unter Einbeziehung der Parteien des gesamten politischen Spektrums und mit eingeschränkter Befugnis, eingesetzt, die im April 2011 die Verhandlungen mit den Institutionen der Troika begann. Die Interimsregierung und die internationalen Institutionen (die Europäische Kommission, die Europäische Zentralbank und Internationaler Währungsfonds) einigten sich auf eine Vereinbarung, sodass das Stabilitäts- und Anpassungsprogramm Portugals bereits Ende 2011 umgesetzt wurde (ebd.: 3). Der politische Rahmen für die neuen Reformen zur Durchsetzung der Sparmaßnahmen, die darüber hinaus eine Novellierung der Arbeitsgesetze erforderten, wurde in einer Reihe offizieller Ergebnisdokumente, darunter das *Memorandum of Understanding* und technische Berichte, festgehalten.

Ogbleich das PEC 4 im Parlament scheiterte, betont Lühmann (2015: 202f.) wie oben gezeigt zurecht, dass die dort vorgesehenen Maßnahmen nun »über einen Umweg« umgesetzt wurden. Denn die im Anpassungsprogramm festgelegten Maßnahmen spiegelten insgesamt die MoU-Richtlinien wider und unterschieden sich nur wenig von dem abgelehnten PEC 4. Das neue Sparprogramm sollte demnach innerhalb von drei Jahren die Erholung der portugiesischen Wirtschaft und die Wiederherstellung des Investitionsvertrauens ermöglichen. Laut Beschreibung der Europäischen Kommission beinhaltete das Rettungspaket für Portugal eine ambitionierte Reformagenda. Finanziell wurden circa 78 Milliarden Euro aus Kreditlinien der EU/EFSM (26 Milliarden Euro), der EFSF (26 Milliarden Euro) und des IWF (26 Milliarden Euro) bereitgestellt.<sup>23</sup> Zwischen Mai 2011 und Anfang 2014 gab das Programm die zentralen Richtlinien für Reformen im produktiven Sektor, bei der Arbeitsregulation und auf anderen sozialen Ebenen vor, mit dem Zweck, die Wettbewerbsbedingungen des Landes zu verbessern (MoU 2011: 10ff.).

Die Planung und Umsetzung von Binnenreformen waren die Bedingungen für die jährliche Ausschüttung der Kredite an das Land, deren Verhandlung und Ausarbeitung in der Verantwortung der portugiesischen

23 2011 waren noch beide Programme, und zwar die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (ESFS) und der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), aktiv. Siehe <https://www.esm.europa.eu/efsf-overview> (Zugriff 21.03.2021).

Regierung lag. Das MoU und die darauffolgenden vierteljährlichen Monitoring-Berichte legten einen detaillierten Umsetzungsplan für das Anpassungsprogramm fest, in dem Prioritäten, Teilschritte des Programms sowie Maßstäbe für die Verfolgbarkeit der implementierten Maßnahmen spezifiziert wurden. Die internationalen Institutionen und die Interimsregierung bestimmten die Maßnahmen und Konditionalitäten: Das Ergebnis im Memorandum war demnach mehr als eine bloße Absichtserklärung. Die vereinbarten Richtlinien gaben den politischen Akteur:innen in Portugal eine deutliche Marschrichtung vor (Fonseca/Ferreira 2015: 671). Für das rigide Anpassungsprogramm war nicht allein die Troika verantwortlich, wie viele Protestierende auf den Straßen dies später anprangerten. Die portugiesische Regierung spielte eine wesentliche Rolle in der Formulierung und Legitimierung der finalen Gestaltung des Programms. Letztlich gingen Repräsentant:innen der PSD so weit, dass sie strukturelle Reformen<sup>24</sup> durchzusetzen versprachen, die weit über den Vereinbarungen mit der Troika lagen (Fonseca/Ferreira 2015). Oder wie in einem Interview geäußert wurde: Die Regierung war »päpstlicher als der Papst« (*»mais papista que o Papa«*) (Interview 12, Coimbra, 9.03.2018, Pos. 25), was die Ausarbeitung und Umsetzung des Anpassungsprogramms anging.

Für João Rodrigues und José Reis begann die Implementierung des Austeritätsprogramms in Portugal mit einer »grausamen Intensität« (*»savage intensity«*). Die konservativen Parteien ergriffen die Chance, so in den Worten beider Wissenschaftler, »to restructure the national political economy so as to decisively erode those social protections that were inherited from the revolutionary period of 1974–75 and from the enduring social mobilizations that followed« (Rodrigues/Reis 2012: 189). In dieser Hinsicht rückten die Arbeitsreformen ins Zentrum des Anpassungsprogramms sowie der darauffolgenden gesellschaftlichen kollektiven Kritik. Die Lohnpolitik und die Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst wurden insbesondere mit dem *Memorandum of Economic and Financial Policies* (MEFP), das Teil des MoUs war, adressiert. Konkrete Maßnahmen umfassten die Reduktion von Ausgaben, indem Gehälter und Renteneinkommen bis 2013 nicht erhöht werden sollten. Das MEFP zielte ebenfalls auf die Reduktion des Personals im öffentlichen Sektor ab 2012 ab (ein Prozent jedes jeweiligen Jahres bis 2013). Zudem sollten die Personalkosten jedes Jahr um 2 Prozent sinken. Die

24 Fiskalpolitische Reformen konnten anhand sektorspezifischer Regulierung durch die Exekutive implementiert werden. Die Durchsetzung von anderen Maßnahmen, wie zum Beispiel im Arbeits- und Sozialbereich, setzte jedoch den Erlass eines neuen nationalen gesetzlichen Rahmens voraus, weshalb diese zur Prüfung vor das Verfassungsgericht gebracht werden konnten (Vilante/André 2019: 235).

Obergrenze von 18 Monaten für die Auszahlungen von Arbeitslosengeld und die entsprechenden Rentenzahlungen sollten ebenfalls reformiert werden (MoU 2011: 24/§ 58). Ab 2012 sollte der gesetzliche Rahmen für die Umsetzung dieser Maßnahmen geschaffen werden, d.h. eine Arbeitsmarktreform stand auf der Agenda sowie Debatten um die Haushaltsauflagen in diesem Bereich für jedes folgende Jahr im Verlauf des Anpassungsprogramms (MoU 2011: 12/§ 2). Das MoU sah auch Reformen vor, die auf die Abwicklung kollektiver Arbeitsvereinbarungen und Tarifverträge abzielten, wie zum Beispiel der Abbau von Kündigungsrechten, die Flexibilisierung von Regeln zur Arbeitszeit und Tarifverhandlungen. Somit beeinträchtigten sie das Potenzial von Gewerkschaften, die kollektiven Rechte der Arbeiter:innen zu schützen (Lourtie 2011: 85; auch Interview 12, Coimbra, 9.03.2018).<sup>25</sup>

Aus der Sicht der Berater:innen der internationalen Institutionen waren solche Reformen mehr als notwendig:

»Labour market reforms are key to improve growth prospects and recover competitiveness. The most critical are excessive employment protection of permanent contracts, generous unemployment benefits, rigid working-time arrangements and a wage bargaining system that has not been capable to keep wage growth aligned to developments in productivity and external competitiveness« (MoU 2011: 12/§ 18).

Die Arbeitsreform sollte demnach anhand einer flexibleren Gestaltung der Löhne und des Arbeitsschutzes Anreize für die Dynamisierung des Arbeitsmarkts schaffen. Ein umfassender Beschäftigungsschutz führe, so die Studie der Kommission, zur Passivierung der Arbeiter:innen (MoU 2011: 12/§ 57). Daher wurde die Möglichkeit einer Erhöhung des Mindestlohns ausgeschlossen (MoU 2011: 25/§ 60). Das Programm sah keine strukturellen Maßnahmen zur Minderung der prekären Arbeitsverhältnisse vor, die seit der Einführung der »*recibos verdes*« ein zentrales Problem für Freiberufler:innen und informell Beschäftigte darstellten (MoU 2011: 25/§ 60f.). Unter dem Regime dieser »grünen Belege«<sup>26</sup> mussten Selbstständige Formulare ausfüllen, um sowohl die Bezahlung für erbrachte Leistungen zu erhalten als auch ihre Tätigkeiten für mögliche

- 25 Laut Lühmanns Analyse konnte die Regierung diese Einschnitte nur so durchsetzen, weil »Gehälter und Pensionen im öffentlichen Sektor formal per Gesetz ohne Beteiligung der Beschäftigten oder Gewerkschaften« festgelegt werden können (Lühmann 2015: 210). Jedoch waren vor dem Anpassungsprogramm solche Entscheidungen nicht unilateral verabschiedet, sondern nach vorherigen Tarifverhandlungen mit den Gewerkschaften eingeführt worden (ebd.).
- 26 Zur genauen Erfassung der »*recibos verdes*« sowie zur Versteuerung der darunter subsumierten Tätigkeiten siehe <https://reorganiza.pt/o-que-sao-recibos-verdes/> (Zugriff 21.03.2021).

Steuerzwecke oder die soziale Sicherung zu melden. Das Grundproblem bei dieser Art der Arbeitserfassung war allerdings, dass viele Arbeiter:innen, die ihr Einkommen über solche Belege bezogen, in Wirklichkeit als klassische Beschäftigte arbeiteten, d.h. sie hatten einen festen Arbeitstag sowie feste Aufgaben, die ein typisches Beschäftigungsverhältnis charakterisieren. In der Kritik stand deshalb vor allem die Tatsache, dass angesichts des Arbeitslosigkeitsrisikos viele Arbeitnehmer:innen eigentlich Daueraufgaben ausübten, ohne dabei über den Schutz eines unbefristeten Arbeitsvertrags zu verfügen (vgl. Soeiro 2008; Diogo 2012; Estanque/Costa 2014).

Das Memorandum erkannte diese Problematik an, die bereits seit den 1990er Jahren Thema sozialer Kritik in Portugal war (Soeiro 2015: 112) – und sogar bis heute ist. Das MoU bot aber keine konkrete Lösung für die Minderung dieses allzu einfach durch Arbeitgeber:innen instrumentalisierbaren *Procederes* an, durch das viele Portugies:innen ihren Lebensunterhalt unter prekären Bedingungen verdienten.<sup>27</sup> Im Rahmen der Proteste gegen die Austeritätspolitik stand die Frage der Prekarität im Mittelpunkt, wodurch es gelang, die ebenfalls von prekären Beschäftigungsverhältnissen im öffentlichen Dienst betroffene Mittelschicht für die soziale Lage der anderen prekär Beschäftigten zu sensibilisieren, wie in einem Interview betont wurde:

»Das Thema [der *recibos verdes*] stand im Mittelpunkt der Debatten [...], weil wir prekäre Arbeitsverträge im Staat [öffentlichen Dienst] haben, genau innerhalb des Staates selbst. Und so etwas betrifft auch die sogenannte Mittelschicht. Es ist also leicht zu verstehen, warum das Thema der Prekarität eine so große Verbreitung gefunden hat. Die Prekarität ist seit vielen Jahren [gegenwärtig]. Seit langer Zeit werden [befristete Verträge] im Leben der Portugies[:innen] [als Möglichkeit] in Betracht gezogen, [auch für] Menschen mit einem Hochschulabschluss, aus der Mittelschicht [...].« (Interview 2, Coimbra, 5.03.2018, Pos. 29).<sup>28</sup>

27 José Soeiro betont im Hinblick auf den portugiesischen Arbeitsmarkt im Jahr 2011, dass damals ca. 20 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung unter einem solchen Beschäftigungsmodell arbeiteten (Soeiro 2015: 112). Für aktuelle Auswertungen der Lage von prekären Beschäftigungsverhältnissen in Portugal vgl. Braga et al. 2017; Estanque et al. 2018. Gerade die Problematik der *recibos verdes* kritisierte die Bewegung FERVE – »Fartos d'Estes Recibos Verdes« (in sinngemäßer Übersetzung »Wir haben diese grünen Belege satt«) bereits seit 2007. Diese Bewegung beteiligte sich auch an den sozialen Kämpfen gegen die Austeritätspolitik, wie in Abschnitt 7.2.2 erläutert wird (vgl. Fonseca 2013; Soeiro 2015).

28 Portugiesische Version: »A questão estava [dos recibos verdes] no centro dos debates [...] porque temos contratos precários no Estado, exatamente, dentro do próprio Estado. E uma coisa está assim atinge também a chamada classe média. Assim fica fácil de entender, porque a questão da precariedade

Darüber hinaus waren im Rahmen des MoUs parallel zu einer Arbeitsmarktreform Einschnitte in Renten und Gehälter für den öffentlichen Sektor (Einfrierung für 2012–2013) vorgesehen, und zwischen 2012 und 2014 durften keine neuen Personaleinstellungen vorgenommen werden (MoU 2011: 25/§61). Eine Aktivistin stellte in einem Interview die Folgen dieser Maßnahme für den Haushalt der Angestellten im öffentlichen Dienst heraus:

»Die [Lohn]kürzung [für die Angestellten des öffentlichen Dienstes] war ›krass‹: Kein 13. Monatsgehalt zu erhalten, dies macht einen ganz schönen Unterschied für den[:die] Arbeiter[:innen] aus [...]. Es bedeutet, dass es Monate oder sogar Tage gibt, an denen [die Person] arbeitet und nicht bezahlt wird. Das betraf alle« (Interview 2, Coimbra, 5.03.2018, Pos. 25).<sup>29</sup>

Diese Kürzungen im Bereich der Entlohnung wurden durch weitere ergänzt. Da Bildungsinstitutionen und Einrichtungen des Gesundheitssystems ebenso Teil des öffentlichen Sektors waren, wurden auch in diesem Bereich konkrete Kürzungsmaßnahmen durchgeführt (MoU 2011: 42/MEFP). Infolgedessen verschlechterte sich die bereits prekäre Lage in Bezug auf soziale Leistungen und den Bildungszugang drastisch (vgl. Telles 2011; Lühmann 2015).<sup>30</sup> Auch für das Justizsystem empfahl das MoU Strukturänderungen (MoU 2011: 27f./§69–73, hier 28/§69): »The dysfunctions of the judicial system affect the efficient conduct of all economic activities, on account of the uncertainty and extra costs in the legal enforcement of laws and contracts.« Im Rahmen der Justizreform waren die Neustrukturierung der Gerichtsverwaltung, die Einführung von neuen Technologien und die Vereinfachung sowie Optimierung von Verfahren vorgesehen. Dafür sollten bestimmte Gerichtsbarkeiten zusammengeführt und spezialisierte Gerichtshöfe, zum Beispiel für alternative Streitschlichtungen, gegründet werden (MoU 2011: 28/§70).<sup>31</sup>

teve uma expansão tão grande. A precariedade está [presente há] muitos anos. Desde muito [a possibilidade dos contratos a prazo] está perfeitamente contemplada na vida do português, [inclusive para] pessoas com cursos superiores, da classe média [...]« (Interview 2, Coimbra, 5.03.2018, Pos. 29).

29 Portugiesische Version: »o corte [salarial para os funcionários públicos] foi brutal: ficar sem subsídio do décimo-terceiro mês faz toda a diferença para o trabalhador [...]. Quer dizer que há meses ou até dias em que se trabalha e não se recebe. Isso afeta a todos eles« (Interview 2, Coimbra, 5.03.2018, Pos. 25).

30 Das Programm sah zudem die Gründung von »school clusters« vor, sprich die Zusammenlegung von mehreren Schuljahren, um so die Kosten für Personal und Infrastruktur zu reduzieren (MoU 2011: 42/MEFP).

31 Die portugiesischen Medien berichteten zahlreich über die Abneigung der Jurist:innen gegenüber der vorgesehenen Justizreform. Sie kritisierten vor allem die Überbelastung des öffentlichen Dienstes durch die Lohnkürzungen,

Die Intervention der Troika bedeutete eine deutliche Akzentuierung des Sparkurses mit weiteren neoliberalen Zügen. Sie war allerdings kein komplettes Novum für Portugal. Im Anpassungsprogramm kulminierte eine Auffassung über mögliche Krisenbewältigungsstrategien, die die wirtschaftliche Regenerierung des Landes auf Kosten der zunehmenden Prekarisierung der Lebensverhältnisse vieler Portugies:innen bereits über die vorherigen Jahre hinweg vorgesehen hatte. Die Jahre nach der Einführung der ersten Reformen 2011 waren durch politische Konflikte und soziale Proteste charakterisiert. Der Reformplan sah bereits in den ursprünglichen Verhandlungen eine allmähliche Intensivierung der Maßnahmen über die Jahre bis 2014 vor, denn das Jahr 2011 diente zunächst als Vorbereitung, damit ab 2012 der rechtliche Rahmen geschaffen war, um die gesamten Reformen zu konkretisieren. Das Verfassungsgericht wurde bereits 2011 angerufen, mehrere dieser Maßnahmen auf ihre Verfassungskonformität zu prüfen, wie in Abschnitt 7.3 im Anschluss an die Rekonstruktion des Mobilisierungszyklus ausgeführt wird.

Die Anti-Austeritätsbewegung konstituierte sich als relevante politische Kollektivität in diesem Kontext, die die sozialen Effekte der konkreten Sparmaßnahmen anprangerte und Alternativen für die Krisenbewältigung von den verantwortlichen Institutionen forderte. Die Arbeitsmarktreformen bildeten den Kern des Anpassungsprogramms; Kämpfe gegen diese Maßnahmen waren zugleich die Hauptanliegen der Anti-Austeritätsbewegung. Darüber hinaus haben die Proteste und kreativen Mobilisierungen *gegen die Troika* dazu beigetragen, dass überhaupt Alternativen zu den Zwängen der finanziellen Reformen imaginiert wurden. Die Formen der kollektiven Organisation sowie die Konstituierung der Bewegung in dieser Mobilisierungswelle analysiere ich im nächsten Abschnitt.

## 7.2 »Wir wollen unser Leben zurück«: Mobilisierung gegen die Austeritätspolitik

Nicht trotz Prekarisierung, sondern vor allem wegen der zunehmenden Verschlechterung ihrer Lebens- und Arbeitsbedingungen organisierten sich vielfältige Akteur:innen gegen die Austeritätspolitik in

die sogenannte »Reorganisation« bzw. Zusammenlegung von Bezirksgerichten (*Comarcas Judiciais*) und zudem den zunehmenden Druck zur Effizienz und Beschleunigung bei der Durchführung rechtlicher Verfahren (vgl. Oliveira 2014). Siehe z.B. den Artikel von 2011: »Juizes e Advogados contra a política governamental« (Richter und Anwälte gegen die Regierungspolitik): [https://www.rtp.pt/noticias/pais/juizes-e-advogados-contra-politica-governamental-na-abertura-do-ano-judicial\\_n522980/](https://www.rtp.pt/noticias/pais/juizes-e-advogados-contra-politica-governamental-na-abertura-do-ano-judicial_n522980/) (Zugriff 21.03.2021).



Portugal. Dieser Zustand verschärfte sich ab 2011 infolge der Verhandlungen und der Implementierung des Anpassungsprogramms. Die Notwendigkeit, Alternativen zu einer solchen Politik aufzubauen, oder gar sich andere Szenarien als die Austerität vorzustellen, war entscheidend für die Konvergenz einer pluralen Akteurskonstellation. Tausende von Portugies:innen kämpften darum, würdige Lebensbedingungen im Alltag und bei der Arbeit sowie auch Bildungsmöglichkeiten zurückzugewinnen (Soeiro 2012: 105ff.). Vor diesem Hintergrund vernetzten sich unterschiedliche Akteur:innen in der portugiesischen Anti-Austeritätsbewegung (vgl. über die Bewegung Accornero 2018; Baumgarten 2013; Fonseca 2020; Soeiro 2012).

Die Protestierenden bezogen sich auf bereits begonnene soziale Kämpfe, die in den Auseinandersetzungen gegen die Prekarisierung der Arbeit wurzelten. Dazu gehörte die Organisierung der Prekären gegen die Regulierung der informellen Arbeit, die, wie am Beispiel der *recibos verdes* ersichtlich, vor allem zu Ungunsten der jungen Arbeiter:innen als Teil früherer marktorientierter Reformen der portugiesischen Regierung eingeführt worden war (vgl. Camargo 2013; Soeiro 2014). Die Proteste drückten nicht nur die Unzufriedenheit mit den Sparreformen aus, sondern waren auch Teil eines staatsübergreifenden Protestzyklus gegen die politisch-autoritäre Ausrichtung der Wirtschaftspolitik und der Demokratie innerhalb der gesamten Europäischen Union, die insbesondere die Länder der europäischen Peripherie betraf (vgl. Demirović 2013; Oberndorfer 2016a). In Portugal mündete diese widerständige Energie in die sozialen Kämpfe gegen die Austerität. Soziale Bewegungen formierten sich aus der Vernetzung von Gewerkschaften, Künstler:innen, Studierenden und einer Reihe weiterer kollektiver Akteur:innen. Sie griffen über verschiedene Taktiken und Methoden die Politik der Troika an, um gegen die Entscheidungen dieser institutionellen Finanzpolitik zu protestieren. Wie die portugiesische Protestwelle sich zu der transnationalen Bewegung gegen Austerität verhielt (7.2.1), wie sie sich entfaltete (7.2.2), welche Akteurskonstellation diesen Mobilisierungsprozess vorantrieb (7.2.3), und schließlich die weiteren politischen Artikulationen, die aus dieser Bewegungskonstellation während und nach den Massenprotesten auftauchten (7.2.4), sind die Leitdimensionen, die ich im Folgenden entlang einer Chronologie der Proteste sowie einer Analyse der Bewegungsrepertoires in dieser Mobilisierungswelle behandle.

### 7.2.1 Die transnationale Mobilisierungswelle gegen die Austerität

Soziale Kämpfe gegen die Austeritätspolitik nach der Finanzkrise ab 2007 fanden in Städten und auf Plätzen weltweit statt. Die transnationale Protestwelle rund um die Jahre 2010-2013 beförderte eine scharfe

Kritik und gesellschaftliche Empörung gegen die autoritären Entwicklungen einer neoliberalen Politik, die sich vor allem durch Wettbewerb, Entsolidarisierung und die Maximierung des wirtschaftlichen Profits auszeichnete (vgl. Bailey et al. 2018; Gerbaudo 2017; Oberndorfer 2016a). Die globale Finanzkrise, die in den USA ab 2007 begann und sich in Europa vor allem ab 2008 zuspitzte, wird in der gesellschaftskritischen Forschung als »multiple Krise« begriffen, denn sie betraf nicht nur die wirtschaftliche Dimension, sondern auch verschiedene gesellschaftliche Ebenen, von den Bedingungen für die wirtschaftliche Erholung bis zur sozialen Reproduktion (vgl. u.a. Demirović 2013; Atzmüller et al. 2013; Wöhl 2015; Lorey 2019). Dieselbe kritische Literatur betrachtet diese Krise darüber hinaus als eine Präambel der autoritären Tendenzen, die sich aktuell weltweit zeigen und für die die Vernetzung konservativer politischer Parteien mit rechtsradikalen Gruppierungen in Deutschland, Ungarn und auch in Frankreich ein Beispiel darstellt (vgl. Oberndorfer 2016b; Book et al. 2020; Schaffar 2019). Jedoch sind auch progressive Bewegungen in diesem Kontext entstanden – außer in Portugal z.B. in Spanien, Griechenland sowie Deutschland und Frankreich<sup>32</sup> –, die Reaktionen auf das neoliberale Wirtschaftsmodell und das erodierte demokratische System kollektiv innerhalb verschiedener Sphären des sozialen und politischen Lebens ausgehandelt haben: auf den Straßen, in den Parlamenten und auch in den Gerichten (vgl. Buckel 2017; Demirović 2013).

Auch wenn sich dieser disruptive Zyklus, der sich außerdem infolge der Protestereignisse im Kontext des Arabischen Frühlings verschärfte,<sup>33</sup> nicht

32 Beispiele hierfür sind die gut erforschten Bewegungen der »Empörten« in Spanien und Griechenland, aber auch die *Blockupy*-Bewegung in Deutschland und die *Nuit Debout* in Frankreich (vgl. Brustier 2016; Candeias/Vöpel 2013; Reynolds 2018; Vey 2015).

33 Der politische Protestzyklus des Arabischen Frühlings beschreibt die Mobilisierungen, die nach der Selbstverbrennung des sechszwanzigjährigen Mohamed Bouazizi am 17. Dezember 2010 in Tunesien begannen und zu politischen Wendepunkten in verschiedenen anderen Ländern der Region, wie zum Beispiel Ägypten und Libyen, führten. Diese Proteste wurden zunächst von mehreren politischen Akteur:innen als erfolgreich betrachtet, denn sie haben unmittelbar einen Wechsel in politischen Regimes beeinflusst, in denen seit langer Zeit konservative Parteien regierten und wo sich die sozioökonomische Lage zu diesem Zeitpunkt im Krisenzustand befand (Sergi/Vogiatzoglou 2013: 220). Donatella della Porta und Alice Mattoni verorten die Ereignisse des Arabischen Frühlings in der gesamten Protestwelle, die in dieser Region startete, jedoch später die europäische Peripherie, die USA sowie Länder wie Brasilien und die Türkei erreichten. Gemeinsam hatten diese transnationalen Mobilisierungen, dass sie autonome Akteur:innen außerhalb des parteipolitischen Spektrums involvierten, auf

allgemein durch einheitliche Forderungen charakterisieren lässt, können seine vielfältigen widerständigen Praktiken unter einem deutlich kapitalismuskritischen Charakter zusammengefasst werden. Zur Systemkritik zählten auch die Forderung auf reale Teilhabe sowie das Verlangen nach Transformation der bestehenden Demokratie (vgl. z.B. della Porta 2017, 2015; Flesher Fominaya/Cox 2013; Nunes 2014; Rucht 2016). Diese Proteste erneuerten darüber hinaus existierende kollektive Handlungsrepertoires durch die Praxis der Platzbesetzungen und die resolute Ablehnung hierarchischer Repräsentationsformen (Flesher Fominaya 2020: 88).

Der Zyklus der sozialen Kämpfe gegen die Austerität stellte einen Wendepunkt dar, in dem die langjährig artikulierten Forderungen, die verschiedene Subdimensionen der Sozial- und Wirtschaftspolitik problematisierten, und die Vernetzungsarbeit kollektiver Akteur:innen offensichtlich wurden. Diese Protestwelle war multidimensional und multitemporal (vgl. della Porta/Mattoni 2015; Flesher Fominaya/Cox 2013): Sowohl geographisch als auch zeitlich wurden lokale Artikulationen gemeinsamer politischer Anliegen aufgegriffen; in der Protestwelle wurden die spezifischen Angelegenheiten der nur scheinbar zerstreuten Akteursnetzwerke in die gesamten sozialen Kämpfe inkorporiert (vgl. Camargo 2014; Flesher Fominaya/Cox 2013; Moore/Trommer 2020).

Ab 2010 intensivierte sich die Protestwelle gegen die Austerität auch im westeuropäischen Raum (vgl. Brustier 2016; Flesher Fominaya 2016; Soeiro 2015). Als Paradebeispiel der Platzbesetzungen gilt die Besetzung der *Puerta del Sol* in Madrid, die Anlaufpunkt und Grundlage dieses Zyklus darstellt (della Porta 2015: 2ff.). Diese Referenz war eine zentrale Inspiration für portugiesische Aktivist:innen: Sie waren selbst Teil des transnationalen Netzwerkes, das im Zuge dieses Protestzyklus entstand. Denn »die portugiesische Platzbesetzung begann in Solidarität mit der spanischen« (Interview 7, Lissabon, 7.03.2018, Pos. 1). Diese Vernetzung fungierte im Nachhinein auch als Nährboden für die Formierung anderer Netzwerke für soziale Kämpfe um die Demokratisierung der Politik. Ein besonderes Beispiel sind die munizipalistischen Bewegungsparteien, die sich als progressive linke politische Plattformen im Anschluss an diese Protestwelle konstituierten. In verschiedenen lokalen Parlamenten, wie zum Beispiel in Spanien, Italien und auch in Osteuropa stellten diese Gruppen die traditionellen Praktiken der Entscheidungsverfahren infrage und setzten sich dafür ein, sowohl Bewegungsstimmen als auch neue und partizipative Handlungsformen in die politische Arena einzubringen (vgl. mit Blick auf die spanischen und osteuropäischen

digitale Vernetzungsformen angewiesen waren und große Platzbesetzungen organisierten (della Porta/Mattoni 2015: 1f.). Mehr zu diesem Protestzyklus siehe Heydemann 2016; Oikonomakis/Roos 2016; Salih 2013; Sergi/Vogiatzoglou 2013.

Erfahrungen der municipalistischen Bewegungsparteien Sarnow/Tiedemann 2019; Tiedemann 2019).

Konsens der Bewegungen in Zeiten der Anti-Austeritätsproteste war die Priorisierung des Lebens über die ökonomischen und politischen Zwänge. Lokal organisiert und transnational vernetzt drückten die Aktivist:innen ihre Empörung über das erodierte Demokratiesystem und die Charakteristika einer neoliberalen Marktwirtschaft aus (für einen Überblick siehe della Porta et al. 2017). Diese Diagnose über die transnational aufgetretenen Schieflagen aus der globalen Krise übersetzten die Bewegungen jedoch in ihre eigenen konjunkturellen Anliegen. Konkrete politische Projekte dienten als Anlass zum Beginn der Proteste, und die Bewegungsnetzwerke versammelten sich in den üblichen politischen Räumen, in denen lokale Mobilisierungen in der Regel ihren Ausgangspunkt haben, wie beispielsweise auf dem Rossio-Platz in Lissabon, dem Syntagma-Platz in Athen, oder, einige Jahre später, der Place de la République 2016 in Paris (vgl. u.a. Baciocchi et al. 2019; Georgiadou et al. 2019; Karyotis/Rüdig 2018; Reynolds 2018).

Die Anti-Austeritätsbewegung umfasste verschiedene Gruppen, die sich vielfältig, nicht-identitär und gesellschafts- sowie kapitalismuskritisch positionierten (vgl. Rucht 2016; Bailey et al. 2018; Duarte/Baumgarten 2015). Dies war auch im portugiesischen Fall nicht anders. Studierende, Arbeitslose, Gewerkschafter:innen, prekär Beschäftigte, Künstler:innen, autonome Aktivist:innen: Eine gesamte Generation und ein plurales Netzwerk von Akteur:innen richtete ihre Forderungen nicht nur auf die Zukunft. Ihre sozialen Kämpfe brachten auch Beispiele hervor, wie aktivistische Organisation und kollektive solidarische Formen im Alltag während der Proteste und darüber hinaus gelebt wurden (vgl. u.a. Georgiadou et al. 2019; Lorey 2019; Wöhl 2015).

Die Durchführung von Sparprogrammen in Südeuropa war Ausgangspunkt für die Zuspitzung dieser Konfrontationen. Die plurale Akteurskonstellation kritisierte die Regierungen, Parteien und internationalen Institutionen, die in der Ansicht der Bewegung die politische Verantwortung für das prekarisierende wirtschaftliche Modell trugen (vgl. u.a. Camargo 2013; im Hinblick auf Spanien vgl. Huke 2017; auf Irland vgl. Moore/Trommer 2020; und auf Griechenland vgl. Oikonomakis/Roos 2016). In Portugal haben die Sparmaßnahmen zur Vertiefung der Prekarisierung verschiedener Lebensbereiche beigetragen. Viele junge Protestierende gingen auf die Straße, weil sie eine perspektivlose Zukunft fürchteten (Soeiro 2012: 104). Auf einer makroökonomischen Ebene verschärfte die Finanzkrise die abhängigen Strukturen und Machtungleichgewichte im europäischen Raum noch weiter, wie bereits dargestellt (7.1). In einem Land, das historisch von externen Kapitalzuflüssen sowie internationaler Hilfe zur Aufrechterhaltung seiner ökonomischen Tätigkeiten und zur Finanzierung des Sozialstaates angewiesen war und

weiterhin ist, stellte die Verknappung von finanziellen Ressourcen einen noch drastischeren Einschnitt für die portugiesische Bevölkerung dar. Die massenhaften Proteste, die mehrere portugiesische Städte erreichten, adressierten gerade die vorgesehenen Maßnahmen des Anpassungsprogramms. Die global entstandene widerständige Energie mündete auch in Portugal in die sozialen Kämpfe gegen die Austerität, die eine plurale Kollektivität anhand verschiedener Taktiken und in unterschiedlichen sozialen Arenen austrugen.

### 7.2.2 Die Proteste gegen die Austeritätspolitik in Portugal – eine Chronologie

Der Mobilisierungszyklus gegen die Austeritätspolitik umfasste kollektiv organisierte Aktionen und Protestereignisse rund um die Jahre 2011 bis 2013. Am 12. März 2011 fand die Demonstration der *Geração à Rasca* (sinngemäß »Die verzweifelte Generation«) statt, auf die eine zweiwöchige Besetzung des Rossio-Platzes in Lissabon – *Acampada Lisboa – por democracia verdadeira já* (Besetzung Lissabon – für echte Demokratie jetzt) – im Juli desselben Jahres folgte (Baumgarten 2013; Soeiro 2014). Einige Monate später, im Oktober, schlossen sich die portugiesischen Aktivist:innen den transnationalen Mobilisierungen des *Global Action Day* an und organisierten die zweite große Demonstration dieser Protestwelle. Mehrere Streiks wurden in dieser Zeit ausgerufen, die sich zu einem Generalstreik im November 2011 zuspitzten, der nicht nur von Gewerkschafter:innen, sondern auch von Bewegungsnetzwerken mitgetragen wurde (Camargo 2014; Engelhardt 2016; Fonseca/Estanque 2018). Zwischen 2012 und 2013 brachten kollektive Akteur:innen verschiedene Aktionen in Gang, wie zum Beispiel die Massendemonstration unter dem Motto *Que se Lixe a Troika!* (sinngemäß F: die Troika!) 2012, anschließend Interventionen in parlamentarischen Sitzungen sowie Streiks, die sich bis 2014 erstreckten. In dieser Phase des Protestzyklus versammelten sich in vielen Städten Portugals plural konstituierte Bewegungen gegen die Austerität (Camargo 2013; Sola Morales 2020). Sie setzten ein deutliches Zeichen gegen die Politik der Troika und richteten ihre Unzufriedenheit ebenfalls auf die Verantwortung staatspolitischer Akteure (vgl. Accornero/Ramos Pinto 2020; Vestena 2019). Im Hinblick auf diese relevanten Protestereignisse stelle ich im Folgenden die prägenden Merkmale und Handlungsrepertoires der unterschiedlichen Phasen des Mobilisierungszyklus vor.

Meine Erzählung über die Anti-Austeritätsbewegung beginne ich mit der Demonstration der *Geração à Rasca* am 12. März 2011. Über die sozialen Medien hatte eine Gruppe von Aktivist:innen einen Aufruf verbreitet, der zu einer unparteiischen, nicht religiösen und friedlichen Aktion

im Zentrum Lissabons einlud.<sup>34</sup> Tausende nahmen an der Demonstration teil, unter ihnen feministische Bewegungen, LGBTQ+-Kollektive, bereits existierende linke und antikapitalistische Plattformen, wie die Bewegung FERVE (Abkürzung für »*Fartos d'Estes Recibos Verdes*«)<sup>35</sup> und die *Precários Inflexíveis* (PI, inflexible Prekäre),<sup>36</sup> Organisationen von Migrant:innen und andere Gruppen der portugiesischen Zivilgesellschaft, wie zum Beispiel die *Plataforma dos Intermitentes do Espectáculo e do Audiovisual*,<sup>37</sup> ein Zusammenschluss von Künstler:innen und Beschäftigten im Bereich der Kunst im Allgemeinen und der audiovisuellen

- 34 Der Aufruf sowie das Manifest der *Geração à Rasca* sind auf Deutsch aufrufbar unter: <https://geracaoenrascada.wordpress.com/manifesto/deutsche/> (Zugriff 21.03.2021). In diesem Kontext 2011 spielte auch das Lied *Que Parva que Sou* (deutsch sinngemäß »Wie doof ich bin«) der Band Deolinda eine wichtige Rolle, um die Debatte über die Prekarität der jungen Generation in Portugal anzuregen. Das Lied thematisierte die Perspektivlosigkeit der jungen und »überqualifizierten« Generation, die entweder keine adäquaten Chancen auf dem Arbeitsmarkt hatte oder in informellen Arbeitskontexten keine ihrer Qualifikation entsprechende Entlohnung erhielt (Engelhardt 2016: 6; Estanque et al. 2013: 35).
- 35 Die Bewegung FERVE hat sich vor allem dafür eingesetzt, die Praxis der Instrumentalisierung der *recibos verdes* durch Arbeitgeber:innen in der Öffentlichkeit zu entlarven und zu kritisieren (zu den *recibos verdes* siehe 7.1.4). Als kollektive Initiative löste sich die FERVE 2012 in der Gruppe der *Precários Inflexíveis* auf (vgl. Fonseca 2013). Bis dahin organisierte die Gruppe öffentlichkeitswirksame Aktionen und Veröffentlichungen über die portugiesische Arbeitssituation. Mit der Bewegung der *Precários* initiierten sie 2011 eine Bürger:innengesetzesinitiative gegen die Prekarität (*Lei contra a precariedade*), die circa vierzigtausend Unterschriften gesammelt hat (vgl. Accornero/Ramos Pinto 2020; Fonseca 2013a, 2013b; siehe auch 7.2.3). Zur Bewegung siehe auch <http://fartosdestesrecibosverdes.blogspot.com/> (Zugriff 21.03.2021).
- 36 Die *Precários Inflexíveis* (PI) sind zunächst als bewegungsförmige Gruppe entstanden, und zwar bereits 2007 im Rahmen der ersten Erscheinungen der Finanzkrise. Die Bewegung setzte sich auch im Anschluss der durch die FERVE angestoßenen Mobilisierungen mit den Fragen der Prekarisierung der Arbeit auseinander (Fonseca 2013; Soeiro 2015). Die PI-Bewegung ist nach der Protestwelle gegen die Austeritätspolitik ein Verein geworden, der bis heute Arbeiter:innen und prekär Beschäftigten unterschiedliche Unterstützungsformen sowie Rechtsberatung in Arbeitsangelegenheiten anbietet. Diese Bewegung hat ebenfalls die Gesetzesinitiative zur Bestimmung eines rechtlichen Rahmens gegen die Prekarität der Arbeit mitgetragen. Für aktuelle Aktionen des Vereins siehe <http://www.precarios.net/> (Zugriff 21.03.2021).
- 37 Die Bewegung war auch Mitinitiatorin der Bürger:innengesetzesinitiative gegen die Prekarität und Mitorganisatorin der Protestaktionen in der Mobilisierungswelle. Siehe <http://intermitentes.blogspot.com/> (Zugriff 21.03.2021).

Medien (vgl. Costa et al. 2015; Fonseca 2013; Soeiro 2015). Darunter waren auch Vertreter:innen des wichtigsten Gewerkschaftsdachverbandes Portugals, der *Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional* (CGTP-IN) (vgl. Estanque 2014; Soeiro 2012). Konservative Gruppen und einige Akteur:innen der rechten Szene nahmen ebenfalls an dieser ersten Demonstration teil. Denn wie an anderen Orten der Welt, zum Beispiel in Spanien, Brasilien und der Türkei (vgl. Bringel/Pleyers 2015; della Porta/Mattoni 2015: 2; Singer 2013), startete auch die portugiesische Aufstandswelle mit einem offenen programmatischen Charakter, der Raum für verschiedene Agenden und ihre entsprechenden Forderungen ließ (Baumgarten 2013: 459):

»[...] die *Geração à Rasca* war ein sehr breites Ding. Die Ziele waren offen bzw. zu schlecht definiert. Ich denke, aus dem Spektrum von rechts bis links waren alle gegen eine politische Instrumentalisierung, und die extreme Rechte hat im Grunde [...] versucht, [die Demonstration] zu vereinnahmen. [...] es war ein friedlicher, überparteilicher Protest [...], aber er verfolgte eine sehr weite Logik, um niemanden auszugrenzen: Wir sind hier gegen die Perspektivlosigkeit, wir sind hier für die Frauen, [für] die jungen Leute, die ein abgeschlossenes Hochschulstudium haben und nicht wissen, was sie damit anfangen sollen« (Interview 2, Coimbra, 5.03.2018, Pos. 14-16).<sup>38</sup>

Im Vordergrund der Bewegungsforderungen und als Konvergenzfaktor der verschiedenen Positionen stand insbesondere die Frage der Prekariät. Die von der Bewegung so genannte »verlorene Generation«, die in Minijobs mit Löhnen zwischen 450 und 600 Euro im Monat arbeitete, lehnte das permanente Armutsrisiko und den Mangel an sozialer Sicherheit ab (Estanque et al. 2013: 35). Wie eine Aktivistin die Situation in Portugal schilderte: »Fast jede[r] Portugies[er:in] war damals auf irgendeine Weise von der Prekarisierung betroffen [...] die prekären Jobs, die informelle Arbeit, die Unsicherheit der *recibos verdes*, der Mangel an einem öffentlichen Sicherheitsnetz, das alles haben wir damals erlebt« (Interview 2, Coimbra, 5.03.2018, Pos. 3).<sup>39</sup>

38 Portugiesische Version: »[...] a geração rasca era uma coisa muito ampla. Os objetivos também estavam abertos, até mal definidos. Acho que do espectro da direita para a esquerda, todos eram contra o aproveitamento político, e a extrema direita basicamente [...] tentou capitalizar [a manifestação]. [...] era um protesto apartidário pacífico [...], mas teve assim uma lógica muito alargada para não combater ninguém: »nós estamos aqui contra a ausência de perspectivas de futuro estamos aqui pelas mulheres, [pelos] jovens que têm cursos superiores e que não sabem o que fazer com eles« (Interview 2, Coimbra, 5.03.2018, Pos. 14-16).

39 Portugiesische Version: »Quase todos os portugueses eram afetados naquela época de alguma forma pela precariedade [...], os empregos precários, o trabalho informal, os recibos verdes, a falta de serviços públicos, nós

Sich in dieser Situation für Veränderungen einzusetzen, anstatt das hoffnungslose Szenario passiv zu akzeptieren, war die Strategie der portugiesischen Bewegungen (Fonseca 2013: 123; dazu auch Soeiro 2012). Die ersten Aktionen wurden von verschiedenen Akteur:innen mitgetragen, die ihre Empörung gegen die Maßnahmen der portugiesischen Regierung in kollektive Handlung übersetzten. Unmittelbar stand die Regierung unter Kritik, weil es der Bewegung durch kollektive Mobilisierung und pointierte Slogans gelungen ist, den parteipolitischen Akteur:innen die Verantwortung für die Implementierung der MoU-Richtlinien zuzuschreiben (Baumgarten 2013: 459). Auch wenn die Proteste teilweise autonom und in bestimmten Momenten durch anarchistische Taktiken geführt wurden (Sola Morales 2020: 4), gab es keine strikte Trennung zwischen Protestierenden und Gruppen des gewerkschaftlichen Spektrums (vgl. Fonseca 2013; Engelhardt 2017; Peterson et al. 2015, dazu auch Interview 2, Coimbra, 5.03.2018; Interview 10 und 11, Lissabon, 8.03.2018): »[...] vielleicht war dies der wichtigste Moment in der portugiesischen Gesellschaft nach dem 25. April [1974], in dem sich die Gesellschaft als Ganzes mobilisieren konnte, alle sozialen Kräfte: Parteien, Gewerkschaften, Vereinigungen, Bewegungen der prekär Beschäftigten« (Interview 12, Coimbra, 9.03.2018, Pos. 7).<sup>40</sup>

Die Balance zwischen diesen unterschiedlichen, d.h. bewegungsorientierten und gewerkschaftlichen Handlungsweisen war nicht reibungslos, aber möglich:

»Der Austausch mit der Gewerkschaftswelt [...] war nicht immer fruchtbar. Es gab den Versuch einer [Zusammenarbeit], aber dies bedeutete nicht, dass jeder perfekt dazu vorherbestimmt war [...]. Die Gewerkschaften mussten auf die Menschen hören, [...] sie konnten sich nicht länger die Ohren zuhalten gegenüber den Stimmen der Straße (Interview 2, Coimbra, 5.03.2018, Pos. 7).<sup>41</sup>

Gewerkschaften trugen trotz ihrer Skepsis gegenüber den eher autonomen Bewegungen zur weiteren Organisierung von Streiks während der

vivenciamos tudo isso naquela época« (Interview 2, Coimbra, 5.03.2018, Pos. 3).

40 Portugiesische Version: »talvez este tenha sido o momento mais importante na sociedade portuguesa pós 25 Abril [1974], onde a sociedade se pode mobilizar como um todo, todas as forças sociais: partidos, sindicatos, associações cívicas, movimentos de precários« (Interview, 12, Coimbra, 9.03.2018, Pos. 7).

41 Portugiesische Version: »Essa articulação com o mundo sindical [...] nem sempre foi frutífera. Houve uma tentativa para que houvesse [cooperação], mas isso não quer dizer que os todos estivessem perfeitamente predispostos a isso [...]. Os sindicatos tiveram que ouvir as pessoas, [...] não puderam mais ficar com ouvidos tapados em relação às vozes das ruas« (Interview 2, Coimbra, 5.03.2018, Pos. 7).



Protestwelle bei; zugleich wussten die Initiator:innen des ersten Protestaufrufs die gewerkschaftliche Unterstützung wertzuschätzen (Fernandes 2017: 183; Fonseca 2013: 126).

Unmittelbarer Auslöser der ersten Proteste war der Beginn der Verhandlungen mit den Institutionen der Troika. Die vorgesehenen Reformen im PEC 4 standen im frontalen Konflikt mit den über Jahre hinweg thematisierten Ungleichgewichten in der portugiesischen Arbeitswelt (vgl. Baumgarten 2013; Estanque et al. 2013). Das portugiesische Parlament lehnte den PEC 4 einige Wochen nach dem Protest der *Geração à Rasca* ab, wie oben bereits ausgeführt (7.1.4). Nach dem Rücktritt des Premierministers José Sócrates am 23.03.2011 gewann die nächsten Wahlen der Kandidat der konservativen Partei PSD, Passos Coelho. Die neue Regierung widmete sich ab diesem Zeitpunkt einem noch intensiveren Sparprogramm für das Land (Sola Morales 2020: 12). So schritt während der Verhandlungen der Interimsregierung mit den Institutionen der Troika und danach angesichts der Implementierung des Anpassungsprogramms die Aufstandswelle der empörten Portugies:innen immer weiter voran.

Die Erfahrungen der spanischen Platzbesetzungen beeinflussten darüber hinaus die Strategien und die kollektiven Bewegungsrepertoires in Portugal, wobei sich die portugiesischen Aktivist:innen für keine derartige lange Platzbesetzung entschieden hatten. Die Besetzung des Rossio-Platzes am 19.05.2011 im Zentrum Lissabons erstreckte sich über circa zwei Wochen und war das zweite zentrale Ereignis in der Protestwelle:

»[...] die Platzbesetzung begann mit einer Solidaritätsaktion gegen die Räumung der *Puerta del Sol*-Besetzung. Und wir hatten spanische Erasmus-Studierende, die sich auf dem Platz versammelt haben und [diese Aktion] auf Facebook ab sechs Uhr nachmittags verbreitet haben. Die portugiesischen sozialen Bewegungen riefen am selben Tag um neun Uhr abends zu einer Kundgebung auf. [...] Sowohl die Demonstrierenden als auch die Menschen, die sich bei der Platzbesetzung versammelten, haben sich nach dem Vorbild der Besetzungen in Spanien in Arbeitsgruppen aufgeteilt« (Interview 7, Lissabon, 07.03.2018, Pos. 1).<sup>42</sup>

In den Arbeitsgruppen Kommunikation, Koordination, Kultur, Internationales, Wohnen, Direkte Mobilisierung, Umwelt, Ernährungssouveränität

- 42 Portugiesische Version: »[...] a acampada começou com uma ação de solidariedade contra a desocupação na acampada de Puerta del Sol. E tínhamos estudantes do Erasmus espanhóis que se juntaram numa concentração que foi divulgada no Facebook às seis da tarde. Os movimentos sociais portugueses convocaram uma concentração para o mesmo dia às nove da noite. [...] Tanto os manifestantes como as pessoas que estavam na ocupação se dividiram em grupos de trabalho seguindo o modelo das acampadas de Espanha« (Interview 7, Lissabon, 07.03.2018, Pos. 1).

sowie in der Arbeitsgruppe »juridische Fragen und Beschwerden« (*grupo de trabalho jurídico e queixa*), tauschten sich die Aktivist:innen über diese verschiedenen sozialen Anliegen aus und organisierten jeden Tag um 19 Uhr eine allgemeine Versammlung auf dem Rossio-Platz.<sup>43</sup> Was die Zahl der Besetzenden und die Laufzeit angeht, war die portugiesische *Acampada Lisboa*, wie die Besetzung durch die Aktivist:innen genannt wurde, deutlich kleiner und weniger dauerhaft als die spanische (Fernandes 2017: 177, siehe auch Interview 7, Lissabon, 7.03.2018). Dennoch spielte die Besetzung wie dort eine nicht zu unterschätzende politische Rolle: Sie diente als gemeinsamer Raum des kollektiven Zusammenseins für Aktivitäten, zum Debattieren und Zusammenkommen verschiedener Perspektiven, die gemeinsam nach Lösungen sowohl für die gravierenden sozialen Probleme Portugals als auch im gesamten Europa und darüber hinaus suchten (vgl. Estanque 2014; Fernandes 2017; Fonseca 2013).<sup>44</sup> Die Teilnehmer:innen schlugen dann selbst vor, die Besetzung nach knapp zwei Wochen zu beenden und »die »Acampada in eine andere »Sache«, in tägliche oder wöchentliche Versammlungen zu transformieren« (Interview 7, Lissabon, 07.03.2018, Pos. 114). Sie hielten die Erfahrung, den öffentlichen Raum besetzt zu haben, sowie das Knüpfen von Kontakten zu anderen Menschen für sehr wichtig, fragten sich aber auch, was noch zu tun bliebe, wenn sich die Besetzung ihrem Ende zuneigte (Interview 7, Lissabon, 07.03.2018).

Im Anschluss daran fand am 15. Oktober 2011 ein neuer Massenprotest statt, der *Global Action Day* (oder 15O), der eine globale Mobilisierung während dieser Aktionstage markierte. Die Aktionen drückten sich in Form von Demonstrationen und weiteren Platzbesetzungen weltweit aus. Sie feierten die fünf Monate der Platzbesetzung in Madrid und zugleich die hohe sowie transnationale Resonanz auf die Forderungen der Bewegung nach realer Demokratie (Soeiro 2014: 67, siehe auch Interview 7, Lissabon, 7.03.2018; Interview 9, Lissabon, 8.03.2018).<sup>45</sup> Einer Aktivistin zufolge ist ab dem 15O der »antikapitalistische« Charakter der Demonstrationen deutlich geworden (Interview 2, Coimbra,

43 Eine Auflistung der Arbeitsgruppen sowie eine Zusammenfassung der damals geführten Diskussionen sowie der wichtigen Dokumente siehe unter <https://acampadalisboa.wordpress.com/gruposdetrabalho/> (Zugriff 21.03.2021).

44 Die Manifeste, Bilder, Videos und weitere wichtige Dokumente über die *Acampada Lisboa* sind weiterhin online auf der Website der Initiative zu finden: <https://acampadalisboa.wordpress.com/> (Zugriff 18.03.2021).

45 In Madrid versammelten sich 500.000 Personen; kurz vorher, im September desselben Jahrs, startete die Occupy-Wall-Street-Bewegung in den USA (über die transnationale Bewegung siehe u.a. Ancelevici 2016; Daphi 2019; della Porta 2015; della Porta/Mattoni 2015; Flesher Fominaya/Cox 2013; Oikonomakis/Reos 2016; Sergi/Vogiatzoglou 2013; Smith 2016).

5.03.2018, Pos. 16). Im portugiesischen Kontext führte die Ankündigung neuer Reformen im Rahmen des MoUs für das Haushaltsjahr 2012 zu einem weiteren Aufruf zu Protestaktionen in Form eines Streiks. Unter anderem standen Kürzungen des Urlaubs- und Weihnachtsgelds für den öffentlichen Sektor auf der Agenda (Soeiro 2014: 68). In Reaktion darauf unterschrieben den Protestaufruf nicht nur einzelne Aktivist:innen und autonome Gruppierungen, sondern auch einundvierzig Kollektive, Vereine, Verbände und Gewerkschaften.<sup>46</sup> Laut Soeiro war dies der siebte Generalstreik seit 1974 und der dritte in der portugiesischen Geschichte, der von den beiden wichtigen und teilweise gegensätzlichen Zentralgewerkschaften – der bereits erwähnten CGTP-IN und der »*União Geral de Trabalhadores*« (UGT) – unterstützt wurde (ebd.).

Diese zwei Gewerkschaftsverbände, die die Geschichte der Arbeitskämpfe in Portugal lange Zeit bestimmt haben, gehören diametralen ideologischen Lagern an. Die CGTP-IN steht historisch der Kommunistischen Partei Portugals nahe und wurde im Kontext der Arbeitskämpfe gegen die Diktatur gegründet (damals nur *Intersindical Nacional* genannt). Die UGT entstand hingegen im Verlauf der Debatten über ein Recht auf freien Zusammenschluss im gewerkschaftlichen Spektrum, die dieses für andere ideologische Auffassungen öffnen wollte. Die Spaltung der gewerkschaftlichen Repräsentation spiegelt die antikommunistische Ideologie der Sozialistischen Partei (PS) und der konservativen Sozialdemokratischen Partei (PSD) wider, die in der Zeit nach der Nelkenrevolution trotz ihrer Position in getrennten politischen Lagern einen eigenen alternativen Gewerkschaftsverband gründen wollten (Dias 2011: 245ff.; Costa 2018: 267). In diesem Sinne war das Zusammengehen dieser beiden gewerkschaftlichen Initiativen per se eine Besonderheit des Proteststreiks. Darüber hinaus war auch die Kooperation der Gewerkschaften mit den bereits aktivierten Bewegungskollektiven bezeichnend, die trotz typischer Unterschiede in ihren Strategiesetzungen diese nur scheinbar unüberwindbaren Differenzen zur Formierung einer Allianz mit den sogenannten *alten* und *neue* sozialen Bewegungen überwunden haben (Soeiro 2014: 68f.; siehe dazu auch Dias 2011; Peterson et al. 2015). Bei diesem Streik kam es zu einer massiven Mobilisierung auf den Straßen, was ihn – im Unterschied zu vergangenen und wenig erfolgreichen kollektiven Initiativen von Gewerkschaften, sich gegen die Prekarisierung der Arbeitswelt zur Wehr zu setzen – besonders sichtbar machte (Lima/Artiles 2014: 145).

- 46 Soeiro (2014: 68) erläutert, dass zu den Protesten die damals relevantesten sozialen Bewegungen und politischen linken Organisationen des Landes mit aufgerufen haben: die ökologische Bewegung GAIA, die anti-rassistische Organisation SOS Racismo, die feministischen und LGBTQ+-Bewegungen Umar, Panteras Rosa, Opus Gay und Pagan, sowie die Associação José Afonso, die sich mit der Geschichte der portugiesischen Militärdiktatur auseinandersetzt.

2012 war ein entscheidendes Jahr für die Mobilisierung und für die Bewegung in der Protestwelle. Ein Jahr nach den ersten europäischen Platzbesetzungen und dem Anlauf des Sparprogramms in Portugal organisierten Aktivist:innen in dem Land und weltweit Protestaktionen im Rahmen des *globalen Frühlings*, eine Referenz an den arabischen Frühling sowie an die spanische *Acampada del Sol* in Madrid (vgl. Accornero/Ramos Pinto 2020; Baumgarten 2013; Flesher Fominaya 2020). Auch kritische Wissenschaftler:innen stellten sich die Aufgabe, die Auswirkungen der Austeritätspolitik zu verfolgen und systematisch mit dem kritischen Blick der Zivilgesellschaft zu analysieren. Nicht nur Protestaktionen fanden in diesem Kontext statt, sondern es wurden auch andere Initiativen in Portugal gegründet, wie zum Beispiel das »Krisenobservatorium« (*Observatório das Crises*).

Im Rahmen des Observatoriums haben Wissenschaftler:innen aus verschiedensten Disziplinen und Aktivist:innen die wirtschaftlichen und sozialen Hintergründe des Anpassungsprogramms als Teil eines umfassenden Forschungsprogramms untersucht und zudem seine Folgen kontinuierlich begleitet.<sup>47</sup> In zahlreichen Veranstaltungen und Veröffentlichungen haben die engagierten Intellektuelle aus diesem Zusammenhang damals und bis heute die Konsequenzen der Austeritätspolitik in der Öffentlichkeit kritisch betrachtet. Wie in einem Expert:inneninterview in Coimbra erläutert, formierten diese Initiativen »eine diskursive Community gegen die Perspektive der Alternativlosigkeit in den Zeiten der Troika« (Interview 13, Coimbra, 14.03.2018, Pos. 13).

Angesichts der kritischen Diagnosen über die nationalstaatliche Umsetzung sowie die internationalen Zwänge der Sparpolitik richteten die Aktivist:innen ihre Unzufriedenheit gegen die von den internationalen Finanzinstituten dominierte *Politik der Troika*, die die konservative Regierung nach den Wahlen im Mai 2011 noch drastischer als von der Troika gefordert durchzusetzen versprach (Fonseca/Ferreira 2015: 683ff.). Unmittelbarer Auslöser weiterer kollektiver Aktionen war das durch die portugiesische Regierung unterbreitete Steuerreformprojekt, das verschiedene Steuerposten unter einer einzigen Sozialsteuer – die sogenannte *Taxa Social Única* (TSU) – vereinigen sollte. Vor allem aber sollte der Beitrag der Arbeiter:innen für die Sozialversicherung erhöht werden, während der Anteil der Arbeitgeber:innen reduziert werden sollte. Eine weitere Erhöhung der Mehrwertsteuer war ebenfalls Teil des

47 Das *Observatório* veröffentlicht seit dem Beginn des Anpassungsprogramms jährliche Berichte und weitere Analysen über die Implementierung der Sparmaßnahmen in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen, wie Bildung, Gesundheitswesen und Arbeit. Außerdem widmen sich die Wissenschaftler:innen den Folgen der Krise und aktuell auch den neuen Herausforderungen, die aus der Coronakrise ab 2020 entstanden sind. Siehe <https://ces.uc.pt/observatorios/crisalt/> (Zugriff 21.03.2021).

Reformpakets (Soeiro 2014: 70, siehe unten 7.3). Das Projekt der TSU war demnach treibende Kraft für neue Mobilisierungen, die sich aus den bereits bestehenden Vernetzungen speisen konnten. Genau in diesem Kontext begann sich im September 2012 ein neuer Protest zu artikulieren. Eine Gruppe von Bürger:innen veröffentlichte das Manifest *Que se Lixe a Troika! Queremos nossas vidas de volta* (F: die Troika! Wie wollen unser Leben zurück!), das die Lebenslage unter den Zwängen der Troika und ihrer Austeritätspolitik beklagte:

»Nach einem weiteren Jahr der Austerität unter externer Intervention sind unsere Aussichten, die Aussichten der meisten Menschen, die in Portugal leben, immer schlechter [...] die Austerität, die uns auferlegt wird und die unsere Würde und unser Leben zerstört, funktioniert nicht; sie zerstört auch Demokratie« (aus dem Manifest *Que se Lixe a Troika!*).<sup>48</sup>

Zwischen September und November 2012 fanden in Reaktion auf den Aufruf verschiedene Protest- und Kunstaktionen sowie Streiks mit einer deutlichen Positionierung gegen die Politik der internationalen Institutionen statt. Auch der *Global Noise*-Aktion schlossen sich Bewegungsakteur:innen und Gewerkschafter:innen an, einer europäischen und weltweiten Mobilisierung gegen die Austeritätsmaßnahmen im Zuge der Krise, die am 15. September 2012 begann und mit einem weiteren Generalstreik, der parallel in Spanien, Malta, Zypern und Portugal stattfand, am 14. November desselben Jahres endete. Die Europäische Konföderation der Gewerkschaften (ETUC) mobilisierte zu diesem Streik unter dem Motto »Für Arbeit und Solidarität in Europa: gegen die Austerität«.<sup>49</sup> Soeiro berichtet über die Teilnahme von circa einer Million Personen in mehr als 30 portugiesischen Städten in dieser Phase der Mobilisierungswelle (ebd.: 71).

Im Unterschied zu den früheren Protesten reagierte die Polizei diesmal mit unerwarteter Repression und nahm nach dem Generalstreik am 14. November und einer Massendemonstration vor dem Nationalparlament

48 Portugiesische Version: »Depois de mais um ano de austeridade sob intervenção externa, as nossas perspetivas, as perspetivas da maioria das pessoas que vivem em Portugal, são cada vez piores« porque »a austeridade que nos impõem e que nos destrói a dignidade e a vida não funciona e destrói a democracia.« Das vollständige Manifest kann auf Portugiesisch abgerufen werden unter: <https://www.esquerda.net/artigo/manifesto-que-se-lixo-troika-este-or%C3%A7amento-n%C3%A3o-passar%C3%A1/25033> (Zugriff 18.03.2021).

49 Streikaktionen als Antwort auf diesen Aufruf erreichten auch Malta, Griechenland, Belgien und Deutschland (Soeiro 2015: 71ff.; auch Fonseca/Estanque 2018). Siehe »Dia de solidariedade paralisa trabalhadores em toda a Europa«, <https://www.dw.com/pt-br/dia-de-solidariedade-paralisa-trabalhadores-em-toda-a-europa/a-16380834> (Zugriff 21.03.2021).

in Lissabon hunderte Aktive in Gewahrsam, darunter auch Menschen, die sich nur zufällig in der Nähe aufgehalten hatten.<sup>50</sup> Engagierte Anwält:innen haben die Ermittlungen und strafrechtlichen Verfahren gegen die Aktivist:innen begleitet (Interview 5, Lissabon, 6.03.2018; Interview 9, Lissabon, 8.03.2018).<sup>51</sup> Es gab zum damaligen Zeitpunkt jedoch kein strukturiertes Netzwerk in Form einer Vereinigung oder eines Kollektivs politischer Anwält:innen zur Unterstützung der Bewegung, wie ein interviewter Rechtsanwalt, der selbst bei den Protesten aktiv war, berichtete: »[Es gab] nur eine ›reaktive‹ Gruppe, in dem Sinne, dass, wenn [ein Problem] vorkam, wir kontaktiert wurden, [aber] es gab nie wirklich eine Gruppe von organisierten Anwält[:innen]« (Interview 9, Lissabon, 8.03.2018, Pos. 4).<sup>52</sup> Trotz der Repressionen erreichte diese Protestwelle einen Erfolg: Die Regierung verzichtete auf die Steuerreform der TSU und versprach, über alternative Maßnahmen zu beraten (Interview 12, Coimbra, 9.03.2018).

Auch wenn der Rückzug des TSU-Projekts als Bestätigung des Aktionsrepertoires der Bewegung gesehen wurde – »[die sozialen Bewegungen] hatten [...] eine große Wirkung [...], wie zum Beispiel die Demonstration vom 15. September 2012, die [zur] Rücknahme der TSU [führte]« (Interview 12, Coimbra, 9.03.2018, Pos. 3)<sup>53</sup> –, bedeutete dies allerdings kein Ende der Austeritätspolitik und keineswegs der Mobilisierung. Revitalisiert nach diesem unmittelbaren Erfolg kündigten die portugiesischen Aktivist:innen Protestaktionen gegen die für das Jahr 2013 vorgesehenen

50 Über die polizeiliche Repression während dieser Protestaktion wurde durch die portugiesischen Medien gründlich und zudem auch kritisch berichtet. Siehe z.B. <https://www.dn.pt/portugal/mulher-detida-em-manif-contra-a-troika-em-lisboa-3170043.html> (Zugriff 18.03.2021).

51 Im Unterschied zu anderen westeuropäischen Ländern, wie Spanien, Griechenland und später Frankreich, spielte die Polizeirepression keine besondere Rolle für die Eskalation und weitere radikalere Reaktionen der Bewegung in Portugal (zu Spanien und Frankreich siehe Flesher Fominaya 2020; Oberndorfer 2016). Sowohl Ermittlungen also auch Rechtsfälle gegen Aktivist:innen wurden eingestellt (Interview 9, Lissabon, 8.03.2018). Mit scharfen Repressionsmaßnahmen ging die Polizei vor allem gegen die Streiks vor, die die Hafenarbeiter:innen zur Unterstützung der Massendemonstrationen und für ihre eigenen Arbeitsrechte Ende November 2012 organisiert hatten (Interview 11, Lissabon, 8.03.2018).

52 Portugiesische Version: »[havia] só um grupo ›reativo‹, no sentido, de que quando [acontecia] um problema, nós éramos contatados, [mas] nunca houve propriamente um grupo de advogados organizados« (Interview 9, Lissabon, 8.03.2018, Pos. 4).

53 Portugiesische Version: »[os movimentos sociais] tiveram [...] grande impacto [...] no exemplo da manifestação de 15 de setembro de 2012, que [levou à] reversão da TSU« (Interview 12, Coimbra, 9.03.2018, Pos. 3).

Kürzungen an, die weitere Spaßmaßnahmen im öffentlichen Sektor vorsahen. Im Anschluss an die Demonstration *Que se Lixe a Troika!* organisierten Aktivist:innen ebenfalls eine Aktion im portugiesischen Bundestag: Sie intervenierten in einer Sitzung und unterbrachen die Debatten mit dem Lied *Grândola Vila Morena*, das den Widerstandskampf gegen die Diktatur symbolisiert.<sup>54</sup> Dabei verlangten sie den Rücktritt der konservativen Regierung (Interview 1, Coimbra, 28.02.2021).

Der Ausklang der großen Demonstrationen gegen die Austerität nach einem Generalstreik im Juni 2013, der in der Tat fast zum Sturz der Regierung führte, bedeutete einerseits einen sichtbaren Schlussstrich dieses Protestzyklus (vgl. Lusa 2020; Mendes 2021). Andererseits war dies jedoch der Beginn anderer Formen kollektiver Mobilisierung in Portugal, die dann aus den Wurzeln dieser Bewegung aufkeimen konnten, wie ein Aktivist in einem Interview herausstellt:

»[Es gibt] weniger sichtbare Ergebnisse, aber ich denke, sie können für den nächsten Protestzyklus Früchte tragen, nämlich die Schaffung von autonomen Räumen, für diese Leute, die am nächsten Protestzyklus teilnehmen und diese sich kreuzenden Bewegungsräume beanspruchen [werden]. Ich denke, es könnte einen Unterschied machen, sowohl in Bezug auf die Organisation [als auch] auf die Entscheidungsprozesse und Protestrepertoires [...]. Es gibt mehr [kollektive] Räume und die Tatsache, dass es Räume gibt, ermöglicht es mehr Menschen, jüngeren Menschen, zusammenzukommen und eine Form des politischen Lernens zu beginnen. [...] daraus könnte ein Solidaritätsnetzwerk entstehen (Interview 7, Lissabon, 7.03.2018, Pos. 7).<sup>55</sup>

Der übliche Vergleich mit der Nelkenrevolution (vgl. Accornero 2018; Baumgarten 2013; Camargo 2013) ist ein Zeichen der politischen Relevanz dieser Reihe an Ereignissen, nicht nur wegen der regen Beteiligung,<sup>56</sup>

54 Das Kampflied *Grândola Vila Morena* war die Hymne der Nelkenrevolution und wird seither stets bei Protesten und kollektiven Mobilisierungen in Portugal gesungen. Siehe <https://www.jn.pt/politica/onda-gigante-vai-hoje-dizer-basta-e-pedir-a-demissao-do-governo-3083791.html?id=3083791> (Zugriff 21.03.2021).

55 Portugiesische Version: »[Há] resultados menos visíveis, mas acho que podem dar frutos para o próximo ciclo de protesto, que é a criação de espaços autônomos, para essas pessoas participarem no próximo ciclo de protesto e disputarem esses espaços de cruzamento de movimentos. Eu penso que poderá fazer a diferença tanto em termos de organização [quanto de] tomada de decisão e repertórios de protesto [...]. Há mais espaços [coletivos] e o fato de haver espaços permite que mais pessoas, mais novas se juntem e comecem uma forma de aprendizagem política. [...] isso poderá originar uma rede de solidariedade« (Interview 7, Lissabon, 07.03.2018, Pos. 7).

56 Wissenschaftler:innen berichteten über die größten Demonstrationen in der Geschichte Portugals seit der Nelkenrevolution (Accornero 2018; Baumgarten 2013),

sondern auch angesichts ihrer Effekte auf die kommenden politischen Entscheidungen. Auch wenn Sparmaßnahmen durchgesetzt wurden, mussten diese zum einem in ihrer ursprünglichen Fassung wieder verhandelt werden. Zum anderen sind im Rahmen der Mobilisierungen Netzwerke entstanden, die die kollektive Empörung vieler Portugies:innen und von in Portugal ansässigen Personen nach außen kommunizieren konnten und eine aktive Handlungsperspektive gegen die von ihnen erlebten sozialen Missstände aufzeigten: »[...] diese großen Demonstrationen waren [auch] die große Gelegenheit, etwas ›Organischeres‹ zu schaffen« (Interview 7, Lissabon, 7.03.2018, Pos. 17),<sup>57</sup> im Sinne einer über das Protestzyklus hinaus bestehenden Vernetzung verschiedener Bewegungen.

Der Protestzyklus verweist nur auf die Oberfläche und die Zuspitzung von bereits bestehenden, latenten politischen und widerständigen Prozessen, wie mehrere kritische Wissenschaftler:innen über die Entfaltung der sozialen Kämpfe der Prekären über die Jahre hinweg bereits berichteten (vgl. u.a. Baumgarten 2014; Duarte/Baumgarten 2015; Fonseca 2013; Soeiro 2014). Das dynamische Zusammenspiel verschiedener Ereignisse, die sich in den kollektiven Handlungsrepertoires der Besetzungen, Streiks und Massendemonstrationen konkretisiert haben, sowie die Konvergenz multipler Akteur:innen – der Bewegungskonstellation, Gewerkschaften und auch der Mittelschicht –, die politisch unterschiedlich positioniert sind, ist ein charakteristisches Merkmal der portugiesischen Anti-Austeritätsbewegung. Eine einheitliche Bewegung gegen die Austerität formierte sich jedoch nicht, denn die Kollektivität auf den Straßen konstituierte sich durch das Aufeinandertreffen verschiedener Perspektiven auf den Konflikt, die dieses disruptive Moment in Portugal als Teil der transnationalen »Bewegungswelle der Vielen« eingegliedert haben (Soeiro 2014: 66). In den sozialen Kämpfen gegen die Austeritätspolitik konnte eine Vielfalt von Akteurshandlungsperspektiven konvergieren, die die kollektiven Repertoires der Anti-Austeritätsbewegung weiterhin heterogen steuerte, wie ich im nächsten Abschnitt ausführe.

und erwähnten Zahlen zwischen 200.000 und 500.000 Demonstrierenden in den verschiedenen Städten. Dies zeigt eine bemerkenswerte Teilnahme, insbesondere in Anbetracht der portugiesischen Gesamtbevölkerung (2011 lebten z.B. ca. zehn Millionen Menschen in Portugal, davon ungefähr 530.000 in Lissabon) (Estanque et al. 2013: 35).

57 Portugiesische Version »[...] porque essas grandes manifestações que eram [também] a grande oportunidade para criar algo mais orgânico« (Interview 7, Lissabon, 7.03.2018, Pos. 17).



### 7.2.3 Vernetzung der Vielen und politische Kollektivität gegen die Austerität

Die »[Bewegungs]Plattformen haben sich im Laufe der Kämpfe formiert«, betonte eine Aktivistin, die an mehreren Demonstrationen in dieser Protestwelle teilnahm (Interview 2, Coimbra, 5.03.2018, Pos. 9). Diverse Akteur:innen versammelten sich in der Anti-Austeritätsbewegung, jedoch vertraten sie weder einheitliche Forderungen noch eine uniforme Vorstellung als soziale Bewegungen selbst. Diese plurale Kollektivität, die als Bewegung nach außen erschien, speiste sich vor allem aus bereits existierenden aktivistischen Netzwerken der informell Beschäftigten (z.B. der *Intermitentes do Espetáculo*), der Prekären (z.B. *Precários Inflexíveis*) und autonomen Aktivist:innen, die sich in verschiedenen anderen etablierten und teilweise institutionalisierten Bewegungen (z.B. FERVE, feministische Gruppen, Studierenden) organisierten (Soeiro 2012, 2015). Fragen der Arbeit und der Prekarisierung vereinten ebenfalls politische und gewerkschaftliche Gruppen in den Mobilisierungen, die, wie oben anhand der Chronologie der Proteste dargestellt, mehrere Aktionen unterstützt und mitgetragen haben.

In seiner aktivistisch geprägten Arbeit über die portugiesische Protestbewegung zur Zeit der Troika-Politik plädiert José Soeiro für eine »militante Anwendung« (*uso militante*) des Prekaritätsbegriffs (Soeiro 2015: 11). Als »Prekarisierung« bezeichnet er einen Prozess der Disziplinierung der Arbeitskraft, der sich sowohl durch die Verweigerung von Sicherheit im Rahmen einer Beschäftigung als auch durch die Unsichtbarmachung jeder kollektiven Repräsentation und Organisation der Arbeiter:innen vollzieht (ebd.). Mit Blick auf die Organisation der Prekären in Portugal, die sich gerade diesen Tendenzen entgegenzusetzen versuchten, sieht Soeiro drei zentrale Themen, die den widerständigen Charakter dieser Kollektivität markierten: die Forderungen für ein Recht auf Arbeit oder auf ein würdiges Einkommen; der Arbeitsschutz oder der Schutz gegen die Instabilität und Unsicherheit der Arbeitsverhältnisse sowie die Frage nach dem Umgang mit dem entfremdeten Charakter der Arbeit im Kapitalismus (ebd.). Prekarisierung war nicht nur ein deskriptiver Begriff der Benachteiligung, Ausbeutung und von Ungleichgewichten in der Arbeitswelt. Er stellte vielmehr einen Anschlusspunkt und Horizont für das kollektive Zusammenkommen und die Artikulation von Kämpfen der vielen, gerade von den in ungleichen und prekären gesellschaftlichen Positionen situierten Akteur:innen dar (für eine kritische Lektüre des Prekaritätskonzepts sieht auch Lorey 2012a).

Diese kämpferische Energie mündete schon seit den 1990er Jahren in kollektive Organisationsprozesse der Prekären im europäischen Raum,

wie zum Beispiel in die Mobilisierungen rund um den *EuroMayDay*.<sup>58</sup> Dieser wurde von einer Generation von Prekären getragen, die für die traditionellen Dynamiken der gewerkschaftlichen Organisation kaum ansprechbar waren. Denn sie waren zunächst aus den typischen Beschäftigungsverhältnissen ausgeschlossen und profitierten deshalb nicht von denselben Regeln und Bedingungen der traditionellen Belegschaft. Hinzu kommt, dass beispielsweise Gewerkschaften in Portugal nur Beschäftigte innerhalb der tradierten Tariflandschaften organisierten, jedoch weder atypisch Beschäftigte noch Arbeitslose (Engelhardt 2016: 45ff.). Durch die Zunahme unsicherer Arbeits- und Lebensbedingungen insbesondere unter jungen Lohnabhängigen und sich daraus ergebende neue Organisationsformen wurde diese Haltung jedoch zunehmend infrage gestellt (ebd.: 48; Soeiro 2015: 14). Viele der Akteur:innen dieser Bewegung waren auch von anderen Ausschlussmechanismen betroffen: als Migrant:innen, unter ihnen Einwander:innen aus den alten portugiesischen Kolonien, sowie als Frauen: und Queerpersonen (ebd.). Diese vielfältigen Akteur:innen beteiligten sich jedoch an den sozialen Kämpfen gegen die Prekarisierung und brachten ihre diversen Erfahrungen in diese Auseinandersetzungen ein, wie interviewte Aktivist:innen die Zusammensetzung dieser bereits existierenden Kollektivität einschätzten (Interview 2, Coimbra, 5.03.2018; Interview 3, Coimbra, 5.03.2018; Interview 5, Lissabon, 6.03.2018). Diese Artikulationen resultierten unter anderem in den Aufbau von transeuropäischen Vernetzungen mit anderen autonomen Bewegungen, insbesondere mit den Prekären und Arbeitslosen aus Italien und Frankreich. Diese vernetzten sich wiederum mit Initiativen der Zivilgesellschaft, wie zum Beispiel mit der 1998 gegründeten globalisierungskritischen Organisation Attac,<sup>59</sup> aber auch mit radikalen Gewerkschaften und anderen Vereinigungen der Prekären,<sup>60</sup> die aus den

58 Als *EuroMayDay* wird eine 2004 gegründete Initiative bezeichnet, die laut Soeiro (2015: 39) einen eigenen aktivistischen Zusammenschluss der Prekären auf europäischer Ebene konstituiert hat. Diese Initiative speiste sich aus bereits bestehenden Netzwerken der Prekären vor allem in Italien, Spanien, Portugal und Frankreich und organisierte am 1. Mai in verschiedenen Städten Europas transnationale Proteste und aktivistisch geprägte Demonstrationen (Fonseca 2016: 154). Diese Bewegung von Prekären beteiligte sich ebenfalls an vielen der Proteste in der Bewegungswelle gegen die Austeritätspolitik (vgl. u.a. Baumgarten 2013; Braga 2017; Braga et al. 2017).

59 Für weitere Informationen über die Geschichte der Organisation sowie ihre Kampagnen und Aktionen siehe <https://www.attac.org/de> (Zugriff 21.03.2021).

60 Die italienische CUB (*Confederazione Unitaria di Base*) und die spanische co.bas (*Sindicato de comisiones de base*), die als radikale Gewerkschaften auch atypische bzw. informelle Arbeiter:innen vertraten, haben die Formierung der Bewegung der Prekären in Portugal inspiriert. Soeiro betont, dass

Erfahrungen der Bewegung für globale Gerechtigkeit und der antikapitalistischen Anti-Globalisierungsbewegung Ende der 1990er und Anfang der 2000er stammten (Soeiro 2015: 45).

Transnational und europäisch konvergierten die Kämpfe gegen die Prekarisierung bereits vor der Finanzkrise in Europa (Andretta et al. 2007; Baumgarten 2017; Daphi 2019), sie bilden auch die Wurzeln der Anti-Austeritätsbewegung. In Portugal kam zu dieser Dimension der Bewegungsnetzwerke noch die deutliche Zunahme von Mobilisierungen, Protesten und aktivistisch geprägten Aktionen hinzu, insbesondere nach dem Ende der portugiesischen Diktatur und dem Beginn des neuen demokratischen Regimes (Accornero 2018: 361). Die Feststellung eines ansteigenden Mobilisierungsgeschehens bedeutet jedoch nicht, dass zuvor keine relevanten kollektiven Organisationsformen existierten. Die Aktionsnetzwerke waren in Portugal immer präsent: Die gängige, vor allem lange Zeit in der Literatur vertretene Auffassung, die portugiesische Bevölkerung sei passiv bzw. »mild-mannered« (ebd.) und würde zunächst auf eine Reaktion vonseiten des Staates warten, anstatt ihre Interessen zu vertreten und zu handeln, wird in den aktuellen Forschungen zu sozialen Bewegungen und auch in historiographischen Diskussionen abgelehnt (vgl. Accornero 2018; Baumgarten 2013; Varela 2014). Das Aufkommen der Anti-Austeritätsbewegung zeigte, dass die portugiesische Zivilgesellschaft mehrere Organisationsbereiche umfasste und sich nicht nur während der Nelkenrevolution zu mobilisieren wusste (Accornero 2018: 362). Die drei Massendemonstrationen gegen die Austeritätspolitik und die anschließenden kollektiven Aktionen sowie Streiks in Kooperation mit anderen kollektiven Akteur:innen und insbesondere den Gewerkschaften bekräftigten genau die Plausibilität dieser Diagnose.

Jenseits der Zunahme an Mobilisierungen, die sich noch stärker im Rahmen der Auseinandersetzungen gegen die Troika akzentuierten, bildeten sich auch Bedingungen für neue Konvergenzen zwischen den damals noch nicht deutlich vernetzten Bewegungsakteur:innen (Baumgarten 2013: 460). Das autonome Kollektiv der *Precários Inflexíveis* (siehe Kap. 7.2.2) bildete eine gewerkschaftsnahe, dennoch bewegungsorientierte Referenz für die kollektive Organisation von prekären Arbeiter:innen:

ihre Aktivitäten bereits 2005 den Aufruf zum Streik in einem Callcenter in Portugal, in dem die Nutzung der *recibos verdes* problematisch war, beeinflusst haben (Soeiro 2015: 48). Während und nach der Mobilisierung gegen die Austeritätspolitik fanden mehrere Streiks in Callcentern in Portugal statt, die als Paradebeispiel für die Verlagerung von schlecht bezahlten und prekären Arbeitsstellen aus dem Zentrum Europas in die krisengeschüttelten Länder der Peripherie galten (vgl. Costa/Costa 2018, auch Interview 1, Coimbra, 28.02.2018; Interview 12, Coimbra, 9.03.2018).

»Da es keinen gewerkschaftlichen Zusammenschluss von prekär Beschäftigten gibt, [weil] die Gewerkschaften in der Praxis [...] sehr stark aus dieser Logik des formalen Arbeitsmarktes und der Rechte entstanden sind, [...] waren sie [die Prekären] es, die gegen den Abbau von Rechten kämpften, als die Austerität kam« (Interview 12, Coimbra, 9.03.2018, Pos. 3).<sup>61</sup>

Sie haben sich nicht nur der Anti-Austeritätsbewegung annähert, sondern mit der Zeit eine aktive Rolle bei der Organisation von Protesten und Aktivitäten in diesem Zusammenhang übernommen. Darüber hinaus vernetzten sich in dieser Gruppe viele vorher nicht organisierte Prekäre, die zum Beispiel Hilfe bei der Arbeitssuche oder rechtliche und persönliche Beratung in Arbeitsangelegenheiten suchten, ein Prozess, der stets neue Perspektiven für die Bewegungsgruppe mit sich brachte (vgl. Fonseca 2012, siehe auch Interview 1, Coimbra, 28.02.2018; Interview 2, Coimbra, 5.02.2018).

Obgleich die *Precários* in ihrer ursprünglichen Organisationsphase eine kritische Haltung gegenüber der formalistischen »Logik des Rechts« vertraten, wie der obigen Interviewpassage zu entnehmen ist, initiierte das Kollektiv im Rahmen der Protestwelle gegen die Austeritätspolitik doch die Kampagne für eine Bürger:innengesetzesinitiative (gemäß Art. 167 der portugiesischen Verfassung) gegen die Prekarität – das »Gesetz gegen die Prekarität« (*Lei contra a Precariedade*). Im Zuge der Kampagne wurden etwa 40.000 Unterschriften gesammelt (Fernandes 2017: 179). Diese Aktion verstärkte die Sensibilisierung der portugiesischen Bevölkerung für die Anliegen der Bewegung (Fonseca 2016: 119). Das Parlament verabschiedete 2013 auf Grundlage dieser von der Bewegungskonstellation angetriebenen Initiative ein neues Gesetz, das verschiedene Monitoring-Maßnahmen zur Bekämpfung der Überausbeutung von informellen Arbeiter:innen und der Instrumentalisierung der *recibos verdes* für nicht intendierte Zwecke vorsah. Das Gesetz wurde durch verschiedene progressive Organisationen als Erfolg der Bewegung gefeiert und als Zeichen des Einflusspotenzials der Bewegung auf die parlamentarischen Auseinandersetzungen um das Management der Austeritätspolitik verstanden (Fonseca 2013: 44).<sup>62</sup>

Im Hinblick auf weitere Dimensionen der sich konstituierenden Pluralität in dieser Mobilisierungswelle lässt sich ebenfalls feststellen, dass

61 Portugiesische Version: »Como não há um sindicalismo de trabalhadores precários, [pois], na prática, [...] os sindicatos foram criados muito nessa lógica do mercado formal de trabalho e direitos, [...] quando veio a austeridade, foram eles [os precários] que lutaram contra a perda de direitos« (Interview 12, Coimbra, 9.03.2018, Pos. 3).

62 Siehe auch am Beispiel der medialen Berichterstattung über das Entscheidungsverfahren im Parlament: »Lei contra a precariedade nasceu da

die sozialen Kämpfe gegen die Austerität eine große Anziehungskraft erzeugten, weil sie zum einen die bereits aktivierten sozialen Bewegungen, wie die Prekären, unter den mit anderen Akteur:innen geteilten zentralen Forderungen vereinten. Zum anderen blieben sie auch deshalb für andere gesellschaftliche Akteur:innen anschlussfähig, die von den drastischen Auswirkungen der Austeritätsmaßnahmen nicht weniger betroffen waren: die Rentner:innen, die Mittelschicht, die Migrant:innen und zudem die Beschäftigten im öffentlichen Sektor (Accornero/Ramos Pinto 2020: 60; Soeiro 2015: 37). Die Zuspitzung der Maßnahmen regte auch diese Gruppen zur kollektiven Organisation an; die politische Offenheit der Aufrufe lud sie zur aktiven Handlung gegen die verschiedenen Dimensionen der Prekarisierung ihrer Leben trotz unterschiedlicher und sogar potenziell gegensätzlicher politischer Auffassungen ein (Baumgarten 2013: 458). Wie in einem Interview von dem spezifischen bis zum allgemeinen betont, »reagierten [die Demonstrierenden] auf den Abbau von Rechten, auf die Tatsache, [...] dass sie nicht als Bürger[:innen] angesehen waren [...] (Interview 2, Coimbra, 5.03.2018, Pos. 27).<sup>63</sup>

Gegen die drakonische Austerität zu kämpfen bedeutete für viele, wie Guya Accornero und Pedro Ramos Pinto die verschiedenen Perspektiven innerhalb der Anti-Austeritätsproteste zusammenfassten, eine »Reflexion über die Bedingungen des eigenen Alltags vorzunehmen und diese in kollektive Forderungen zu übersetzen« (Accornero/Ramos Pinto 2020: 53). Die vielfältige Agenda spiegelte sich buchstäblich in den verschiedenen Stimmen auf den Straßen wider. Für die Demonstration der *Geração à Rasca* riefen die Organisator:innen alle Demonstrierenden dazu auf, ein eigenes Plakat zum Umzug mitzubringen und darauf ihre persönlichen Anliegen schriftlich zu äußern:

»Diese Bewegung war interessant, weil sie jede[:n] Arbeiter[:innen], jede[:n] Bürger[:innen] aufforderte, ein Schild zu tragen, ein Problem zu benennen, mit dem sie sich am meisten beschäftigen [...]. Es gab einen erheblichen Anteil, der dieses Wort, die Prekarität, als das bedeutendste bezeichnete [...], aber es gab auch viele andere« (Interview 12, Coimbra, 9.03.2018, Pos. 27).<sup>64</sup>

mobilização e acompanhou a mobilização da sociedade portuguesa«, <https://www.esquerda.net/en/node/28797> (Zugriff 21.03.2021).

63 Portugiesische Version: »[Os manifestantes] estava[m] a reagir à perda de direitos, ao fato de não serem considerados cidadãos [...]« (Interview 2, Coimbra, 5.03.2018, Pos. 27).

64 Portugiesische Version: »Esse movimento foi interessante porque desafiou cada trabalhador, cada cidadão a levar uma placa, a identificar um problema com o qual mais se preocupa [...]. Havia uma percentagem significativa que dizia que aquela palavra, a precariedade, como sendo a mais significativa [...], mas havia muitas outras também« (Interview 12, Coimbra, 9.03.2018, Pos. 27).

Die Vorstellungen von Alternativen, die auf den Straßen mitgetragen wurden, basierten auf den persönlichen Erfahrungen und Wünschen der Vielen, haben jedoch private Interessen der Einzelnen transzendiert, indem sie kollektiv verbalisiert und somit sichtbar gemacht wurden.

Im Rahmen des Protestzyklus kamen vereinzelte und bereits kollektiv organisierte Akteur:innen zusammen, um trotz ihrer Differenzen gemeinsame konkrete Forderungen nach Alternativen zu stellen: »Zum ersten Mal [während der Demonstrationen] haben sich die Leute als Ganzes und nicht nur als Vereinzelte betrachtet« (Interview 2, Coimbra, 5.03.2018, Pos. 9).<sup>65</sup>

Die Bewegungsdynamik, die sich über mehrere Protestereignisse entfaltete, beförderte die Anliegen der Protestierenden innerhalb einer heterogenen kollektiven Auseinandersetzung, die auch das Ringen um Rechte darstellte, um das Recht auf Arbeit oder das Recht auf würdige Lebensbedingungen, wie Fernandes dies folgendermaßen zusammenfasst:

»During the Portuguese cycle of protest, protest claims were filtered through the frame of social and labour rights. The notion behind this is that full democracy is only complete when, in combination with political and civic rights, there is a full set of economic rights that equalize socio-economic conditions. In this sense, the centrality of labour and socio-economic issues is unique to the Portuguese case« (Fernandes 2017: 188).

Die politische Kollektivität gegen die Austeritätspolitik in Portugal formierte sich aus den bestehenden Netzwerken gegen die Prekariisierung der Arbeit in Kooperation mit den gewerkschaftlichen Organisationen und anderen Gruppen einer breiteren Konstellation zivilgesellschaftlicher Akteur:innen in den Kämpfen um die Arbeitsfrage. Die Forderungen mit Bezug zur Arbeitswelt haben der Bewegung eine nach *außen* kohärente, wenn auch nach *innen* für sich als Bewegung kontingente Identität verliehen. Die Herausbildung dieser charakterisierenden Identität, um die zentralen Fragen der Prekarität und der Arbeit herum, war wiederum möglich, weil diese verschiedenen gesellschaftlichen Kollektive von der Akzentuierung der Austeritätsmaßnahmen während des Anpassungsprogramms maßgeblich betroffen waren und aus ihren eigenen gesellschaftlichen Positionen kollektive Forderungen während der Proteste und weiterer Aktionen artikulieren konnten.

65 Portugiesische Version: »foi a primeira vez [durante as manifestações] que alguém pensou em [si como o] todo e não apenas como si próprio« (Interview 2, Coimbra, 5.03.2018, Pos. 9).

### 7.2.4 *Nach den Massenprotesten: Weitere politische Artikulationen*

Wie andernorts auch begannen sich ab 2013 die großen Demonstrationen rund um die Austeritätspolitik aufzulösen. Das Nachlassen des Protestzyklus bedeutete aber vor allem die Verlagerung der Mobilisierungen auf andere gesellschaftliche Felder. Die portugiesischen Wahlen 2015 verwiesen, wie Accornero und Ramos Pinto betonen, auf die »Etablierung einer neuen strategischen Allianz«, die aus diesem Mobilisierungszyklus hervorging (Accornero/Ramos Pinto 2020: 52). Die Parteien des linken Spektrums gewannen mehr Stimmen als in den vergangenen Wahlen, auch wenn sie nicht in der Lage waren, die politische Mehrheit zu erhalten. Eine Aktivistin schätzte die politische Lage in Portugal so ein, dass die Bevölkerung die Parteien der Austerität nicht mehr in der Regierung wollte (d.h. die konservativen Parteien vor allem durch die PSD repräsentiert) und deshalb bereit war, das Risiko einzugehen, andere Parteien außerhalb des dualen Parteienkoalitionssystems (PS *versus* PSD/CDS) zu wählen: »Die Leute hatten die Austerität satt, sie wollten nicht mehr immer wieder dasselbe« (Interview 7, Lissabon, 7.03.2018, Pos. 70). Nach elf Verhandlungstagen konnte sich in Portugal eine neue Minderheitsregierung unter Tolerierung durch den Linksblock, die Grünen und die Portugiesische Kommunistische Partei formieren, was zum ersten Mal in der Geschichte des Landes zur faktischen Zusammenarbeit der sozialistischen Partei mit der Kommunistischen Partei in einer solchen Parteienkonstellation führte (vgl. Estanque et al. 2018).

Die linken Plattformen haben die dabei gewonnenen Ressourcen für eine Regenerierung der sozialen Sicherheitsnetze strategisch eingesetzt, d.h. auch mit Rekurs auf weitere Mobilisierungen in Form von Protesten, Kampagnen, Berichten und medialer Arbeit. Dies deutete darauf hin, dass das Ende des Protestzyklus gegen die Austeritätspolitik jedenfalls den Anfang einer neuen Mobilisierungswelle entlang anderer Kanäle mit sich brachte, die sich überwiegend auf die parteipolitische Arena richtete und dort, zumindest bis den jüngsten Wahlen 2022 ausgetragen wurde. Unmittelbar 2015 hat sich das linke Bündnis auch für Gesetzesänderungen eingesetzt, um rechtskräftig Maßnahmen aus der Zeit der Troika rückgängig zu machen, wie im nächsten Abschnitt genauer erläutert wird (Accornero/Ramos Pinto 2020: 48). Der Kern des Projekts, die frühere Gesetzeslage vor der Troika wiederherzustellen, beinhaltete die Anfechtung von Kürzungen und Beschneidungen von Arbeitsrechten (vgl. Martins 2017). Auch die gewerkschaftliche Mobilisierung ging aus dem Protestzyklus gestärkt hervor, da neue und auch teilweise »autonome« gewerkschaftliche Initiativen, wie in Pflege- und Bildungssektoren und von Callcenter-Arbeiter:innen, entstanden waren (Baumgarten 2013: 457; Estanque et al. 2018: 121ff., siehe auch Interview 12, Coimbra, 9.03.2018).

Verschiedene neue Initiativen und soziale Bewegungen formierten sich auf dem Höhepunkt der Proteste und trugen die dort artikulierten Kämpfe auf weiteren gesellschaftlichen Ebenen und anhand anderer Strategien aus (Sola Morales 2020: 12): »[...] die Bewegungen der Precários von 2011, 2012 haben autonome soziale Bewegungen außerhalb der Gewerkschaftsstrukturen geschaffen, was es in Portugal [zuvor] nicht besonders stark gab [...]« (Interview 15, Cascais, 15.03.2018, Pos. 48).<sup>66</sup> Die Prekarität und die problematischen Arbeitsbedingungen blieben damals und sind weiterhin ein strukturelles Problem des Landes. Die Anti-Austeritätsbewegung konnte dennoch produktive Kapazitäten für die Infragestellung der fortbestehenden Prekarisierung, Gentrifizierung und des Rassismus aktiv in der Öffentlichkeit generieren (vgl. Mendes 2021; Seixas et al. 2019). Der Protestzyklus war außerdem weder der Beginn noch das Ende der sozialen Kämpfe für antikapitalistische Alternativen in dem Land, die sich gegen die Züge einer neoliberalen Politik und ihre permanenten Ungleichheiten in den verschiedensten sozialen Aspekten richten (vgl. Lusa 2020; Mendes 2021; Seixas et al. 2019).

Während der transnationalen Protestwelle gegen die Austerität verstärkte sich in Portugal eine neue Dynamik der Bewegungsorganisierung, die sich auf keinen identitären und präkonstituierten Charakter berufen musste, um kollektiv erlebte soziale Missstände zu skandalisieren und sich dagegen zu organisieren. Die Proteste in Portugal stellten vor allem die Austeritätspolitik und ihre Folgen für die Bevölkerung in Frage: Die kollektive Empörung gegen die Politik der Troika transformierte in der Tat den Alltagsverstand der Vielen und provozierte die Mobilisierungen auf den Straßen und auf den institutionellen Ebenen:

»[...] die Mobilisierungen von 2011 bis 2013 haben eine Veränderung des Klimas in der Gesellschaft [provoziert]. Wir haben eine Art Kehrtwende gemacht, was das Bewusstsein der Leute angeht [...]. Jetzt halten die Menschen es für möglich, all diese Menschen zu organisieren, das ›Gesetz des Schweigens‹ [in Frage zu stellen] [...]. Eine andere Sache: [Es gab] eine Art Nonkonformismus in Bezug auf das, was die Politik der Troika war, [...] ich denke, dass es eindeutig das Wort ›Austerität‹ war, das diese Koalition ausgemacht hat« (Interview 2, Coimbra, 5.03.2018, Pos. 33).<sup>67</sup>

66 Portugiesische Version: »[...] os movimentos dos precários de 2011, 2012 criaram movimentos sociais autônomos fora do sindicalismo, o que era uma coisa que [antes] não havia com muita força em Portugal [...]« (Interview 15, Cascais, 15.03.2018, Pos. 48).

67 Portugiesische Version: »[...] as mobilizações de 2011 a 2013 [provocaram] uma transformação do clima na sociedade. Fizemos uma espécie de viragem em termos de consciência das pessoas [...]. Agora as pessoas acham possível organizar aquelas pessoas todas, para [questionar] a lei do silêncio [...]. Outra coisa: [surgiu] uma espécie de inconformismo relativamente àquilo



Diese Erfahrung blieb als Lehre für die verschiedenen zurzeit der Anti-Austeritätsproteste mobilisierten Kollektive. Nach den Protesten hat sich die Bewegungskonstellation, wie in mehreren Interviews betont, nicht geschwächt, sondern in viele andere Initiativen aufgefächert. Zum einen gewannen soziale Bewegungen in Portugal mehr Zentralität in gesellschaftlichen Debatten zu Fragen des Umweltschutzes, der prekären Wohnungslage aufgrund Gentrifizierung und Tourismus sowie im Hinblick auf bestehende Problemlagen bezüglich der kolonialen Geschichte, Rassismus und nicht zuletzt auch der weiterhin prekären Arbeitswelt. Permanente Auseinandersetzungen an der Schnittstelle von Mobilisierung und Parteipolitik begleiteten zum anderen die kritische Zusammenarbeit zwischen sozialen Bewegungen und insbesondere dem Linksblock (vgl. u.a. Martins 2017), die die Parteipolitik in der Zeit nach den Anti-Austeritätsprotesten prägte. Wissenschaftliche und politische Auswertungen dieser Periode stellen aber wichtige Limitierungen der damals zustande gekommenen Minderheitsregierung heraus, welche mit den Ergebnissen der Wahlen 2022 endete. Dennoch bleibt diese aufgrund ihrer Initiativen, um bestimmte Politiken der Jahre 2011-2014 rückgängig zu machen, weiterhin relevant für die Analyse der Interaktionen zwischen Bewegungen und Politik zurzeit der Anti-Austeritätsproteste und wird deshalb im nächsten Abschnitt weiter erläutert. Seit den Protesten artikulieren sich plurale, neu zusammengeschlossene Bewegungskonstellationen nach ihren eigenen kollektiven Perspektiven und gehen die Herausforderung an, ihre Anliegen und Forderungen in die institutionellen Arenen hineinzutragen.

Während des Protestzyklus erklärte das portugiesische Verfassungsgericht bestimmte Maßnahmen des MoUs, die in konkreten nationalen Gesetzentwürfen niedergelegt worden waren, für verfassungswidrig. Somit war die Regierung letztlich mittelbar gezwungen, neue Maßnahmen zu verhandeln und das geplante Programm anzupassen (vgl. Canotilho et al. 2015; Coutinho 2017; Violante/André 2019; von Homeyer/Kommer 2013). Dies verweist auf die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen der Mobilisierung aus der Perspektive ihrer institutionellen, vor allem juristischen Momente. Institutionelle und aktivistische Dynamiken haben sich in dieser Konstellation in Bezug auf ihren gesellschaftlichen Kontext gegenseitig befürchtet. Auch wenn diese Interaktionen kontingent und nicht steuerbar sind, können sie dennoch, wie schon eingangs thematisiert, unter Berücksichtigung des Zusammenspiels der institutionellen und autonomen aktivistischen Momente der Auseinandersetzung untersucht werden. Zugleich können auch die spezifische Manifestierung dieser sozialen Kämpfe auf dem juristischen Terrain und ihre Effekte auf die

que eram as políticas da Troika, [...] acho que claramente a palavra austeridade formou essa coligação» (Interview 2, Coimbra, 5.03.2018, Pos. 33).

gesamte Auseinandersetzung ausgelotet werden. In diesem Sinne widme ich mich im nächsten Abschnitt der rechtlichen Auseinandersetzung, die den Protestzyklus gegen die Austeritätspolitik in Portugal begleitet hat.

### 7.3 Die sozialen Kämpfe um die Austeritätspolitik in der juridischen Arena

Die kollektiven Mobilisierungen gegen die Kürzungsmaßnahmen des portugiesischen Anpassungsprogramms und gegen die Entscheidungsmodelle, die den Regulationsrahmen ebendieser Maßnahmen bestimmten, haben den Horizont der Möglichkeiten zur Steuerung der Austeritätspolitik auch im juridischen Feld erweitert. Die sogenannte »Rechtsprechung der Krise«, wie vor allem die rechtswissenschaftliche, aber auch die sozialwissenschaftliche Literatur die Serie von Urteilen des portugiesischen Verfassungsgerichts in diesem Zusammenhang benannt hat,<sup>68</sup> stellte zusammen mit den Protesten ein relevantes Moment dieser sozialen Kämpfe dar. Im Unterschied zu anderen südeuropäischen Ländern wie Griechenland antwortete das Verfassungsgericht Portugals relativ zeitnah auf die Aufforderung, die Verfassungskonformität mehrerer gesetzlicher Änderungen zur Umsetzung von Sparmaßnahmen zu überprüfen (vgl. u.a. Coutinho 2017; Martins 2017; über die juridischen

68 In diesem Unterkapitel beziehe ich mich vor allem auf die rechtswissenschaftlichen und rechtspolitischen Debatten über die Rechtsprechung während der Krise in Portugal. Besonders instruktiv aus dieser Diskussion ist nicht nur ihre tiefgehende Verarbeitung der rechtsdogmatischen Auseinandersetzungen, sondern auch die Auswahl der einschlägigen Urteile, die die juridische Intervention des Verfassungsgerichts in diesem Kontext markiert haben. In diesem Abschnitt schließe ich mich daher der Betrachtung derselben Reihe von Urteilen an, die in dieser Literatur behandelt werden (vgl. Canotilho et al. 2015; Coutinho 2017; Ferreira/Pureza 2011; Gouveia/Piçarra 2013; Martins 2015; Novais 2014; Ribeiro/Coutinho 2014; Violante/André 2019). Dennoch analysiere ich diese unter besonderer Berücksichtigung der politischen Auseinandersetzung und der kollektiven Rechtsmobilisierung. Aufgrund des Fokus meiner Fallstudie, sprich der Verarbeitung des Konflikts am Verfassungsgericht, werden die Verfahren und die Rechtsprechung anderer Gerichtshöfe, wie zum Beispiel von Verwaltungsgerichten oder der zivilrechtlichen Gerichtsbarkeit, in diesem Kapitel nicht berücksichtigt. Jedoch, wie in einem Expertin-Interview hervorgehoben, wurden ebenfalls in den oben genannten Instanzen Rechtsmaterien in Bezug auf das Anpassungsprogramm behandelt. Dies geschah allerdings mit einem deutlichen zeitlichen Abstand zur Rechtsprechung der Krise und es bestehen bisher wenig Studien über die Verarbeitung des Anpassungsprogramms in diesen Bereichen (Interview 15, Cascais, 15.03.2018),

Auseinandersetzungen in Griechenland vgl. Poulou 2017). Das Gericht prüfte in mehreren Verfahren ab 2010 auch die Verfassungskonformität der Wachstumspläne, die von der sozialistischen Regierung unter José Sócrates noch vor der endgültigen Umsetzung des Hilfspakets unterbreitet wurden (vgl. Ferreira/Pureza 2011; Martins 2015; Canotilho et al. 2015).

Die sichtbare Protestwelle und die Massendemonstrationen gegen die Austeritätspolitik spitzten sich bis 2013 zu. Die verfassungsrechtliche Auseinandersetzung wiederum erstreckte sich darüber hinaus bis 2016 (vgl. Violante/André 2019). Damit blieben die auf den Straßen vorgebrachten Forderungen nach ihrer Übersetzung in die juristische Arena noch länger sichtbar und Thema weiterer politischer Diskussionen sowie der juristischen Beratung. In diesem Unterkapitel analysiere ich die Urteile des Verfassungsgerichts zwischen den Jahren 2011 und 2014 bzw. während des Anpassungsprogramms und unmittelbar nach seinem Ende bis 2016. Dabei interpretiere ich ihren Inhalt mit dem Ziel exemplarisch zu veranschaulichen, inwiefern sie auf Problemlagen beruhten, die die Bewegungen in Form von kollektiven Forderungen im Verlauf der Proteste artikuliert haben. In der Fallstudie widme ich mich deshalb den spezifischen juristischen Dynamiken des sozialen Konflikts um die Austeritätspolitik. Dafür präsentiere ich die für die verfassungsrechtliche Auseinandersetzung relevanten rechtlichen Aspekte, welche die institutionelle Gestaltung des portugiesischen Rechtssystems und den Rahmen für die Auslegungsverfahren des Verfassungsgerichts vorgeben. Da ich mich auf das in den Urteilen *vorübergehend fixierte* Recht konzentriere (siehe Kap. 2.3), nehme ich in meiner Untersuchung des juristischen Feldes keine vertiefte Analyse der Biographien der im Fall involvierten Jurist:innen, vor allem der Verfassungsrichter:innen, vor. Auch wenn ein solch analytischer Schritt für eine vollständige Deskription und Untersuchung von den unterschiedlichen Ebenen der rechtlichen Arena und ihrer eigenen Wettbewerbslogik instruktiv wäre (vgl. Bourdieu 2019b), möchte ich mit meinem Vorgehen herausarbeiten, in welchem Rahmen die Interaktion zwischen sozialen Bewegungen und der verfassungsrechtlichen Gerichtsbarkeit stattfand. Deshalb habe ich während meines eigenen Forschungsvorgehens die Potenziale und möglichen weißen Flecken einer Analyse der Beschlusstexte mit Blick auf die kollektiv artikulierten Forderungen sozialer Bewegungen ausgelotet und mich für eine Fokussierung auf die verfassungsrechtliche Gerichtsbarkeit besonders aufgrund ihrer unmittelbaren Intervention noch in Zeiten der Umsetzung des Anpassungsprogramms entschieden. Die besondere Betrachtung des Entscheidungskorpus aus dem Verfassungsgericht hat den Mehrwert, eine tiefergehende Rekonstruktion der argumentativen Vorgänge in diesem Kontext zu ermöglichen. Unter diesem Blick können dabei die thematischen Übereinstimmungen mit den Bewegungsforderungen sowie die Parallelität der

öffentlichen und juridischen Debatten plausibel aufgezeigt werden. Limitierungen dieser Herangehensweise sind allerdings nicht auszuschließen und sie werden im Fazit der empirischen Studie ergründet.

Nach einer knappen Erläuterung über die Reichweite des gesamten Entscheidungskorpus und das System der Verfassungskontrolle in Portugal (7.3.1) folgt in den nächsten Abschnitten die chronologische Darstellung, die die wichtigsten Urteile, auch im Hinblick auf die angefochtenen Maßnahmen, inhaltlich erläutert. Zur besseren systematischen Beschreibung wird die juridische Auseinandersetzung in vier Phasen gegliedert. Zunächst werden die ersten Entscheidungen, die die Verfassungskonformität der Austeritätsmaßnahmen bis 2011 bestätigten, dargestellt (7.3.2). Danach analysiere ich den ersten Kurswechsel, sprich den Moment ab 2012, als erste Maßnahmen des Anpassungsprogramms verworfen wurden, allerdings durch Urteile mit eingeschränkter Wirkung (7.3.3). Anschließend wird die dritte Phase erläutert, in der mehrere Maßnahmen zwischen 2013 und 2014 abgelehnt wurden (7.3.4). Schließlich beleuchte ich die letzten Urteile ab 2014, die in die Abschlussphase des Sparprogramms fielen (7.3.5). Die Chronologie der Kämpfe auf dem juridischen Terrain endet mit einem Blick auf die weiterführenden rechtlichen Auseinandersetzungen, die 2015 und 2016 noch fortbestehende und umgesetzte Maßnahmen des Programms adressiert haben (7.3.6).

Abschließend gehe ich auf den umstrittenen und nicht einstimmigen Charakter dieser Urteile aus einer bewegungspolitischen Perspektive ein (7.4), denn die Reaktionen des Verfassungsgerichts auf die Austeritätspolitik sorgten für Meinungsunterschiede und konfligierende Interpretationen über die Implikationen einer aktiven Haltung des Gerichts in dieser konfliktiven Situation. Die Aufarbeitung der sozialen Kämpfe um die Austeritätspolitik durch die Eigenlogik des juridischen Feldes zu analysieren, halte ich insofern für einen zentralen Schritt, um die Ambivalenz und Grenzen dieser damals nicht selten begrüßten Intervention des Gerichts betrachten zu können.

### 7.3.1 Die Rechtsprechung der Krise *als sozialwissenschaftlicher Forschungsgegenstand*

Die Rechtsprechung der Krise umfasst ein Korpus von vierzehn Urteilen des portugiesischen Verfassungsgerichts, die einen direkten Bezug zum verhandelten Reformprogramm haben und Einfluss auf die Gestaltung der jeweiligen jährlichen Haushalte bis zum Jahr 2014 nahmen.<sup>69</sup> Auf-

69 In der rechtswissenschaftlichen Debatte erstreckt sich der zeitliche Rahmen der Analyse bis 2016, denn auch in jenem Jahr prüfte das Verfassungsgericht

grund des spezifischen Verfahrens zum Beschluss des staatlichen Haushalts in Portugal sowie des in der portugiesischen Verfassung vorgesehenen Verfahrens zur Verfassungskontrolle erfolgte die Prüfung der Verfassungskonformität der angefochtenen Maßnahmen in allen Jahren unter extremem Zeitdruck. Dies wurde in der Literatur (Ribeiro/Coutinho 2014; Novais 2014) und in mehreren Interviews von Akteur:innen des juridischen Feldes unterstrichen (Interview 6, Lissabon, 7.03.2021; Interview 16, Porto, 22.05.2018) und verdeutlicht, dass die politische Ausnahmestimmung der portugiesischen Gesellschaft in der juridischen Arena ebenfalls spürbar war:

»[...] in Verfahren wie dieser mussten die Maßnahmen sehr schnell geprüft werden und die Umstände veränderten sich von einem Tag auf den anderen dramatisch. Der Gesetzgeber war enormem Druck [ausgesetzt] und es waren sehr unsichere Zeiten [...]. Es waren Umstände, die man in dieser Intensität noch nie erlebt hatte« (Interview 15, Cascais, 15.03.2018, Pos. 3).<sup>70</sup>

In Portugal wird das jährliche Haushaltsgesetz jeweils im Oktober durch das Parlament beschlossen. Einmal verabschiedet, kann das Gesetz Gegenstand eines konkreten oder abstrakten Normenkontrollverfahrens durch das Verfassungsgericht werden (Art. 204ss port. Verfassung). Konkrete Normenkontrolle in der portugiesischen Rechtsordnung zielt auf die Prüfung der Materie mit Bezug auf das Einzelverfahren ab und wirkt deshalb nur auf diesen nach Gesetzerlass angefochtenen Einzelfall, d.h. *a posteriori*. Abstrakte Kontrolle impliziert hingegen, dass das Urteil die Materie noch vor dem Gesetzerlass, d.h. *ex ante*, prüft und im Allgemeinen auf das gesamte Rechtssystem Wirkung hat. In diesem Sinne kann die Entscheidung unmittelbar die Auslegung der Verfassung ändern (Rathenau 2013: 23ff.; Violante/André 2019: 231). Aktiv legitimiert zur Antragstellung in solchen Verfahren sind der:die Präsident:in des Landes, der:die Vorsitzende des Parlaments, Abgeordnete im Bundesparlament (*Deputados da Assembleia da República*) sowie die Ombudsperson (Art. 224ss, insbesondere Art. 281 port. Verfassung).

Während des Anpassungsprogramms prüfte das portugiesische Verfassungsgericht jedes Jahr den Haushalt sowie Dekrete der Exekutive

Maßnahmen aus der Zeit des Anpassungsprogramms. Ab 2015 wies es Maßnahmen mit der Argumentation zurück, das Anpassungsprogramm sei abgeschlossen und die Verluste für die Arbeiter:innen nicht mehr zumutbar (vgl. Violante/André 2019; siehe auch 7.3.6).

- <sup>70</sup> Portugiesische Version: »[...] processos como este [...] era preciso analisar medidas muito rapidamente e as circunstâncias mudavam drasticamente de um dia para o outro. O legislador estava sob uma pressão enorme e eram tempos muito incertos [...]. Eram circunstâncias que nunca tinham sido vividas com aquela intensidade« (Interview 15, Cascais, 15.03.2018, Pos. 3).

zur Umsetzung vorgesehener Maßnahmen in mehreren abstrakten Normenkontrollverfahren. 2012 examinierte das Gericht das Gesetzesvorhaben zur Arbeitsrechtreform im Rahmen einer präventiven abstrakten Normenkontrolle (vgl. Violante/André 2019; Rathenau 2013: 13; Art. 222ff. port. Verfassung). In der gesamten Periode zwischen 2011 und 2014 wurden rechtlich komplexe, sozial umstrittene Angelegenheiten an das Verfassungsgericht herangetragen, wie zum Beispiel die Regelungen zu sozialen Leistungen wie Arbeitslosengeld, weiteren staatlichen Ausgaben sowie Normen zum Steuersystem. Aufgrund des dringlichen Charakters, der das Verfahren zur Beschlussfassung des jährlichen Haushalts kennzeichnet, mussten diese Themen summarisch, d.h. innerhalb weniger Tage geprüft werden; in einigen Fällen mussten die Urteilsentwürfe ungeachtet der Komplexität der behandelten Rechtsfragen innerhalb von zwölf Tagen zur Beratung vorliegen (Interview 15, Cascais, 15.03.2018).

Unter einem solchen Zeitdruck wurden die gesellschaftlichen Antagonismen der portugiesischen Krise in der eigenen Logik des Rechts verarbeitet: »Das Verfassungsgericht geriet schließlich auch unter Druck ›von der Straße‹, als sich die Proteste an Mitglieder des Gerichts wandten« (Interview 7, Lissabon, 7.03.2018, Pos. 49).<sup>71</sup> Die drängende politische Situation in Portugal erreichte daher auch das Verfassungsgericht, das über das materielle Recht, im Lichte der von den Bewegungen artikulierten Forderungen und der daran anschließenden strittigen öffentlichen Debatten, beschließen musste. Diese Annahme plausibilisiere ich anhand der systematischen Darstellung der ausgewählten Urteile, die ich nach ihrer chronologischen Beschlussfassung sowie dem zunehmenden Intensivierungsgrad der behandelten Maßnahmen eingruppiert habe. Für meine Ausführung orientiere ich mich an der zeitlichen Parallelität und thematischen Übereinstimmung dieser Momente der juridischen Auseinandersetzung mit der kollektiven Mobilisierung. In die erste Gruppe ordne ich die Urteile 399/2010 und 396/2011 ein, die sich auf die 2010 beschlossenen Wachstumspläne beziehen. Die Sparmaßnahmen wurden in diesen Fällen als verfassungskonform eingestuft. Das Verfassungsgericht hatte aber bereits auf problematische Implikationen der in diesen Entscheidungen behandelten Kürzungen hingewiesen. Diese Problematisierung lieferte eine relevante Grundlage für die kommenden Interpretationen des Gerichts. In der zweiten Gruppe gehe ich mit der Analyse der Entscheidung 353/2012 auf die ersten subtilen Änderungen in der Rechtsprechung ein. Hierbei und in der Hochphase der Mobilisierungen wurden Maßnahmen im Rahmen des Anpassungsprogramms für verfassungswidrig erklärt. Die tatsächlichen Rechtsfolgen der eigenen

71 Portugiesische Version: »O Tribunal Constitucional acabou por ser pressionado também ›pela rua‹ quando os protestos se dirigiram aos integrantes da corte« (Interview 7, Lissabon, 7.03.2018, Pos. 49).

Entscheidung wurden aber aufgehoben, was dazu führte, dass die für das Jahr 2012 vorgesehenen Maßnahmen eingeführt werden konnten, wie in Abschnitt 7.3.3 erläutert wird.

Im dritten und relevantesten Cluster werden die Urteile 178/2013, 474/2013, 602/2013, 794/2013, 862/2013, 413/2014, 572/2014, 575/2014, 574/2014 betrachtet, die den Kern der Rechtsprechung der Krise ausmachen. Diese Entscheidungen erklärten mehrere Maßnahmen im Rahmen des Anpassungsprogramms über die Jahre 2013 und 2014 für nicht verfassungskonform, gerade nach der Zuspitzung der Protestbewegung. Im Anschluss daran sind noch zwei weitere Entscheidungen analysiert, die Urteile 576/2015 und 3/2016, die erst ab 2015, sprich nach Abschluss des Anpassungsprogramms und unter der nach den Protesten formierten Minderheitsregierung, noch bestehende Kürzungsmaßnahmen prüften und diese ebenfalls für verfassungswidrig erklärten. Bei der Darstellung der Entscheidungen rekapituliere ich schrittweise weitere relevante Aspekte des portugiesischen Rechtssystems, wie zum Beispiel die ausgelegten Rechtsprinzipien und Normen in den Verfahren. Diese Dimensionen waren nicht nur für den Entscheidungsprozess bedeutsam, sondern spiegelten sie auch die Art und Weise wider, wie die Forderungen und Slogans der kollektiven Mobilisierung der Anti-Austeritätsbewegung in der juristischen Arena verarbeitet wurden.

### 7.3.2 Erste Phase:

#### *Zurückhaltung und grünes Licht für erste Sparmaßnahmen*

Die ersten Verfahren, die in den Urteilen 399/2010 und 396/2011 kulminierten, bezogen sich auf Maßnahmen, die noch vor der Vereinbarung des Anpassungsprogramms und zur Umsetzung der Wachstumspläne durch die sozialistische Regierungsinitiative unterbreitet wurden. Zuerst wurde eine darin vorgesehene Reform des Steuersystems geprüft, die eine Erhöhung des Steuersatzes von 42 auf 45 Prozent für jedes individuelle Einkommen über 1.500 Euro vorsah. Die Reform wurde durch die Gesetze Nr. 11/2010 vom 15. Juni 2010 und Nr. 12-A/2010 vom 30. Juni desselben Jahres für die entsprechenden jährlichen Haushalte, 2010 und 2011, verabschiedet. Durch sie wurde das Steuergesetzbuch Portugals novelliert (Violante/André 2019: 233ff.). Als Teil des Wachstumsplans der sozialistischen Partei bezweckten diese Maßnahmen, Landesdefizit und Staatsverschuldung des Landes an die europäischen Richtlinien anzupassen. Die politische Unzufriedenheit mit diesen Maßnahmen, die bereits ab 2010 und deutlich ab 2011 die portugiesischen Straßen erreichte, wurde ebenfalls in die institutionelle Hinterfragung dieser Maßnahmen vor Gericht übertragen (vgl. z.B. Accornero/Ramos Pinto 2020).

Rechtlich umstritten in diesem Fall war der mögliche Verstoß gegen das in Art. 103, Abs. 3 der portugiesischen Verfassung verankerte Rückwirkungsverbot im Steuerwesen (*Princípio da Irretroactividade da lei fiscal*, Art. 103, Nr. 3, port. Verfassung). Die portugiesische Regierung unterbreitete den Gesetzentwurf dem Parlament erst im Juni/Juli 2010, und damit bereits im laufenden Finanzjahr. Die Veränderung sollte aber schon auf jedes Einkommen des gesamten Jahres 2010 angewendet werden, und sich damit auf Verdienste auswirken, die noch vor dem Erlass des Gesetzes erworben worden waren (Urteil 399/2010, S. 57855). Der damalige Präsident, Aníbal Cavaco da Silva der konservativen PSD stellte den Antrag zur konstitutionellen Prüfung der Steuerreform unterstützt durch die parlamentarische Opposition gegen die Sozialistische Partei.<sup>72</sup> Die Berichterstatterin sprach sich für die Verfassungskonformität dieser Gesetzesänderung aus und begründete ihr Votum mit der damaligen offensichtlichen finanziellen Krisensituation Portugals und dem Mangel an Alternativen zu den vorgesehenen Maßnahmen. In dem Urteil betonte sie, dass »legitime Ziel« der Steuerreform sei »die Erzielung von Steuereinnahmen zum Ausgleich der öffentlichen Bilanzen«. Diese seien »dringend und notwendig und im Zusammenhang mit der Ankündigung gemeinsamer Maßnahmen zur Bekämpfung des Defizits und der angehäuften öffentlichen Schulden« unabdingbar (Abs. 12.3, Urteil 399/2010, S. 57861, Übers. Verf.).<sup>73</sup> Das Votum der Berichterstatterin wurde mit sechs Ja-Stimmen angenommen. Fünf Richter:innen äußerten jedoch eine Minderheitenmeinung gegen die Verfassungskonformität der Steuerreform, was bereits als Indiz für die gespaltenen Auffassungen zu dieser Materie am Gerichtshof zu werten war (Urteil 399/2010, S. 57861).

Gegenstand des zweiten Urteils (196/2011) in dieser Phase waren bedeutende Lohnkürzungen in sämtlichen Bereichen des öffentlichen Dienstes, die für den Haushalt 2011 vorgesehen und an die Richtlinien des Wachstumsplans (PEC 4) angelehnt waren. Das zu prüfende Gesetz war die Haushaltsnorm für das Jahr 2011 (Gesetz Nr. 55/2010 vom 31. Dezember 2010), das trotz seiner Verabschiedung 2010 schon einen mittelfristigen Plan für die Haushaltsperiode bis zum Jahr 2013, bereits

72 Der Präsident verfügt über die aktive Kompetenz, Antragsteller vor dem Verfassungsgericht gemäß Art. 281, Abs. 2 der portugiesischen Verfassung zu sein.

73 Portugiesische Version: »Em conclusão, do exposto resulta que as Leis n.ºs 11/2010 e 12-A/2010 prosseguem um fim constitucionalmente legítimo, isto é, a obtenção de receita fiscal para fins de equilíbrio das contas públicas, têm carácter urgente e premente e no contexto de anúncio das medidas conjuntas de combate ao défice e à dívida pública acumulada, não são susceptíveis de afectar o princípio da confiança insito no Estado de Direito [...]« (Urteil 399/2010, S. 57861).



unter Einbezug der Richtlinien des Anpassungsprogramms, vorschrieb. Die Maßnahmen sahen Kürzungen von bis zu 20 Prozent für Posten mit hohen Entlohnungen vor, zum Beispiel bei Zuschüssen für Richter:innen, und zwischen 3,5 und 10 Prozent für weitere Angestellte, deren Einkommen 1.500 Euro/Monat überschritt. Ziel des Gesetzes war wiederum die Reduktion des Staatsdefizits im Rahmen von Bemühungen der portugiesischen Regierung, eigenständig die finanziellen Umstände des Landes ins Gleichgewicht zu bringen (Violante/André 2019: 234). Der Antrag zur verfassungsrechtlichen Überprüfung des Gesetzes war von einer Gruppe von Bundesabgeordneten der Opposition gestellt worden (Art. 281, Abs. 1a und 2f. port. Verfassung). Die Antragsteller:innen prangerten einen Verstoß des Gleichheitsprinzips (gemäß Art. 13 der port. Verfassung) an, denn die Maßnahmen beträfen ausschließlich den öffentlichen Sektor, obwohl ihre Auswirkungen der gesamten portugiesischen Gesellschaft zugutekämen. Die betroffene gesellschaftliche Gruppe, die darüber hinaus einen signifikanten Anteil der Mittelschicht des Landes ausmachte und auch nicht fern der Prekarität lebte, wie sich aus ihrer Teilnahme an den Protesten ersehen ließ, hätte dieser Entscheidung zufolge die Implikationen der wirtschaftlichen Regenerierung tragen sollen (Urteil 396/2011, S. 41104).

Obgleich das Verfahren letztlich die Kürzungen für verfassungskonform hielt, lassen sich aus der Argumentation im *obiter dictum*, d.h. aus den Ausführungen im Urteilstext, die sich nicht auf eine rechtliche Argumentation stützen, sondern auf die Auffassung der Richter:innen und die Kontextualisierung verweisen, mehrere Aussagen mit Hinweis auf die ausgehandelte Finanzhilfe finden. Der Berichterstatter begründete seine Entscheidung für die Verfassungskonformität der vorgesehenen Kürzungen vor allem mit Bezug auf die wirtschaftliche Ausnahmesituation, in der sich Portugal damals befand (Urteil 396/2011, S. 41099):

»Alle obigen Ausführungen zu den Entgeltkürzungen beruhen auf einer streng gesetzlichen Analyse der aktuellen Rechtslage. Es kann dennoch nicht ignoriert werden, dass die im Gesetz über den Staatshaushalt 2011 festgelegten Entgeltkürzungen letztlich das Ziel haben, das Haushaltsdefizit auf einen genau festgesetzten Wert zu reduzieren, sodass die von der Europäischen Union im Rahmen der Regeln der Wirtschafts- und Währungsunion festgelegte Grenze eingehalten wird. Zu diesem Zweck wurde ein Zeitplan in Jahresschritten festgeschrieben, der gemäß dem Zeitplan erst im Jahr 2013 vollständig erreicht sein wird. Es ist anzumerken, dass dieses Programm keine rein erstrebenswerten Ziele setzt, solche von ungewisser Erfüllung, die nicht nur intern wahlpolitisch zu verantworten sind, sondern vielmehr feste Verpflichtungen des portugiesischen Staates vor internationalen Instanzen festlegt, Verpflichtungen, die zunächst im Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) enthalten waren und derzeit in formal verbindlicherer Form im *Memorandum*

of *Understanding on economic policy conditions*, das mit der Europäischen Kommission vereinbart wurde, und im *Memorandum of Economic and Financial Policies*, das mit dem IWF unterzeichnet wurde« (Urteil 396/2011, S. 41099, Übers. Verf.).<sup>74</sup>

Ein weiteres relevantes Argument für die Akzeptanz der Maßnahmen war ihr vorläufiger Ausnahmecharakter. Die Lohnkürzungen sollten zunächst für den Zeitraum des Wachstumsplans (2010–2013) gelten und jährlich geprüft werden. Sie waren daher nach Auffassung des Berichterstatters keine permanente Gesetzesänderung im Rahmen der Arbeitnehmer:innenrechte. Die Rechtsauslegung kreiste um die Abwägung von zwei Prinzipien. Auf der einen Seite stand das Prinzip des öffentlichen Interesses (*Princípio da Supremacia do Interesse Público*), das letztlich Vorrang hatte. Auf der anderen Seite berücksichtigten die Richter:innen auch die in der Verfassung verankerten Prinzipien des Arbeitsschutzes. In dieser Hinsicht betrachteten sie vor allem das herleitende Prinzip der legitimen Erwartungen über die Nicht-Reduzierbarkeit der individuellen Löhne (*Princípio da Irredutibilidade Salarial*), das gemäß der Verfassung im portugiesischen Arbeitsgesetzbuch (*Código do Trabalho* – CT) niedergelegt ist.<sup>75</sup> Im portugiesischen Recht dürfen in der Regel individuelle Entlohnungen nur mit gegenseitiger Zustimmung der Arbeitnehmer:innen oder im Rahmen kollektiver Tarifverhandlungen durchgeführt werden (Art. 129, Nr. 1, port. CT). Im Kontext des Sparprogramms sah der Haushaltsentwurf eine einseitig abgeschlossene

74 Portugiesische Version: »Tudo o que atrás se disse, quanto às reduções das remunerações, releva de uma análise estritamente jurídica da situação normativa actual. Mas não pode ignorar-se que as reduções remuneratórias estabelecidas na lei do Orçamento do Estado de 2011 têm como objectivo final a diminuição do défice orçamental para um valor precisamente quantificado, respeitador do limite estabelecido pela União Europeia, no quadro das regras da união económica e monetária. Para o efeito, foi estabelecida uma calendarização por etapas anuais, sendo que a satisfação plena de tal objectivo só se atingirá, de acordo com o programado, em 2013. Programa que, note-se, não traça metas de consecução desejável mas de cumprimento incerto, responsabilizadoras apenas internamente, em termos político-eleitorais, antes estabelece compromissos firmes do Estado português perante instâncias internacionais, compromissos constantes, num primeiro momento, do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e, no presente, em moldes formalmente mais vinculativos, do »Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica«, acordado com a Comissão Europeia, e do Memorando de Políticas Económicas e Financeiras, assinado com o FMI« (Urteil 396/2011, S. 41099).

75 Genauer Gesetzesrahmen: Gesetz Nr. 7/2009 vom 12. Februar 2009 mit Änderungen durch die Gesetze Nr. 23/2012 vom 25. Juni 2012 und Nr. 69/2013 vom 30. August 2013.

Lohnreduktion für den öffentlichen Dienst vor. Angesichts der exzeptionellen Lage betrachtete eine Mehrheit von acht der elf beteiligten Richter:innen die Kürzungen für verhältnismäßig, und daher unter die vorgesehenen Ausnahmen des eigenen Gesetzes fallend: Sie seien nicht exzessiv und absolut notwendig im Hinblick auf den Gesetzeszweck gewesen (Urteil 396/2011, S. 410ff.).

Zusammenfassend spiegeln diese zwei Urteile eine erste zurückhaltende Phase des Umgangs des Verfassungsgerichts mit der Finanzkrise in Portugal wider. Zunächst schien der Gerichtshof in Einklang mit den von Regierung und Parlament verabschiedeten Lösungen zu stehen, da die vorgesehenen Maßnahmen im Großen und Ganzen gerechtfertigt wurden. Allerdings griffen die Richter:innen im zweiten Urteil bereits sowohl die Krise als auch den politischen Konflikt in Portugal auf und verwiesen in ihrer Begründung auf die Verhandlungen mit den internationalen Institutionen. Hauptsächlich und gemäß der Eigenlogik des juristischen Feldes orientierte sich die Auslegung an der Abwägung verfassungsrechtlicher Prinzipien, ohne jedoch auf die Gelegenheit verzichtet zu haben, sich über die Ausnahmesituation im Land zu äußern und auf die voraussehbaren Limitierungen dieser Maßnahmen hinzuweisen. Das Krisenmanagement und die verhandelte Antwort an die internationalen Finanzinstitutionen sowie die Kreditgeber blieben durch das Gericht rechtlich legitimiert. Dies war zumindest die Lage bis 2012, dem Zeitpunkt, an dem sich nicht nur die Protestwelle intensivierte, sondern auch die Reichweite der staatlichen Austeritätsmaßnahmen unter dem Siegel der Troika.

### 7.3.3 *Zweite Phase: Kurswechsel – Verfassungswidrigkeit mit aufschiebender Wirkung*

In der Hauptphase des Anpassungsprogramms unterbreitete die portugiesische Regierung einen Gesetzentwurf für den Haushalt 2012 und schlug dabei die Suspendierung der Urlaubs- und Weihnachtsgelder vor, d.h. von Leistungen, die dem 13. und/oder dem 14. Monatsgehalt entsprachen. Diese Einschnitte sollten sowohl den öffentlichen als auch den privaten Sektor bzw. alle Beschäftigten und Rentner:innen umfassen, deren monatliches Einkommen über 600 Euro lag (Gesetz Nr. 64-B/2011 vom 30. Dezember 2011, insbesondere Artikel 21 und 25). Antragsteller zur präventiven Prüfung der Verfassungskonformität dieser Maßnahmen war erneut eine Gruppe von Bundesabgeordneten der Opposition, die sich nach den Wahlen 2011 und mit der Niederlage der PS dann durch die Sozialisten und die traditionellen Oppositionsparteien, der Linksblock, die Grünen und die Kommunistische Partei neu zusammensetzte. In einer Mehrheitsentscheidung (Urteil 353/2012) erklärte

das Gericht die angefochtenen Maßnahmen für nicht verfassungskonform, was einen deutlichen Kurswechsel im Vergleich zu vorherigen Entscheidungen im Rahmen des Anpassungsprogramms darstellte. Hauptbegründung des Urteils war die Feststellung, dass die Einschnitte für das Jahr 2012 mit den bereits durchgeführten Kürzungen für den öffentlichen Sektor im Jahr 2011 einen unverhältnismäßigen Verlust insbesondere für den öffentlichen Dienst bedeuten würden. Deshalb verstießen die Zahlungseinschnitte, so die Auffassung der Mehrheit im Gericht, gegen das verfassungsrechtliche Gleichheitsprinzip (Art. 13 port. Verfassung, Urteil 353/2012, S. 3857).

In der Prüfung des Antrags lehnte das Verfassungsgericht die Begründung der Regierung ab, die ihrerseits wiederum argumentiert hatte, dass diese Kürzungen aufgrund des staatlichen Defizits absolut notwendig seien. Zudem träfen sie den öffentlichen Dienst deshalb verhältnismäßig stärker, weil dieser stabiler als der Privatsektor sei (Urteil 353/2012, S. 3855). In dem Mehrheitsvotum betonte der Berichterstatter des Verfassungsgerichts hingegen, dass die Einkommensunterschiede unter den verschiedenen Sektoren sowie die Stabilität im öffentlichen Sektor vor allem auf die Besonderheiten der entsprechenden Tätigkeiten zurückzuführen seien und es deshalb keiner sozialen Gruppe zuzumuten sei, ihr Einkommen übermäßig für die Erfüllung der Finanzziele des Landes zu opfern (Urteil 353/2012, S. 3860).

Diese Entscheidung deutete einen Richtungswechsel in der Rechtsprechung an, indem das Verfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit eines Teils der vorgesehenen Reformen zum ersten Mal offen feststellte. In der Auslegungsbegründung gab das Gericht ein deutliches Zeichen an die Regierung, dass weitere Kürzungen im Bereich der Löhne die Grenzen des Verhältnismäßigen überschreiten würden (Interview 15, Cascais, 15.03.2018). Besonders interessant war in diesem Fall jedoch, dass das Tribunal sich letztlich für die aufschiebende Wirkung seiner eigenen Beschlussfassung gemäß Artikel 282, Abs. 4 der portugiesischen Verfassung entschied. Dies bedeutete, dass die Maßnahmen für verfassungswidrig erklärt wurden, das Urteil jedoch keine vollständigen Rechtsfolgen im konkreten Bezug auf diese spezifischen Maßnahmen im Haushaltsjahr 2012 entfalten würde. Praktisch konnten die offiziell deklarierten verfassungswidrigen Lohnkürzungen damit also durchgesetzt werden.

Die aufschiebende Wirkung begründete der Berichterstatter zunächst mit dem faktischen Haushaltsvollzug und dem zeitlichen Rahmen der Entscheidung. Das Verfassungsgericht hatte die Materie erst Anfang 2012 prüfen können; das Haushaltsgesetz war jedoch seit Beginn des Jahres rechtskräftig und wurde bereits umgesetzt. Eine komplette Ablehnung des bereits angelaufenen Haushaltsplans hätte die vorgesehenen fiskalischen Ziele behindert, die wiederum als Voraussetzung für die weitere Finanzierung des Anpassungsprogramms galten. Weitere Schwierigkeiten

hätten sich bei der Durchführung des gesamten Haushalts über das Jahr und darüber hinaus entwickeln können (Urteil 353/2012, S. 3858). Das Prinzip des öffentlichen Interesses war erneut vorrangig für die rechtliche Auslegung dieses Falls gewesen. Die Regierung durfte jedoch praktisch trotz Verfassungswidrigkeit und Verstoß gegen das Gleichheitsprinzip den Haushalt wie geplant ausführen.

Zu einer solch zurückhaltenden Positionierung des Gerichts war es in der portugiesischen Verfassungsgeschichte bis dahin nur in seltenen Fällen gekommen, wie eine der interviewten Rechtsexpert:innen feststellte (Interview 15, Cascais, 15.03.2018). Diese Tatsache habe aber den umstrittenen Charakter der Rechtsprechung der Krise erneut offenbart und ebenfalls Anlass für öffentliche Diskussionen über das politische Verhalten des Verfassungsgerichts gegeben:

»[...] im Juli 2012, als die erste Entscheidung [über die Verfassungswidrigkeit der Lohnkürzungen getroffen wurde], war es noch kein rotes Licht, aber bereits ein gelbes Licht [...]. Ich habe aber keine Zweifel daran, dass sich die meisten Menschen in diesem Moment der Rolle des Verfassungsgerichts bewusst geworden sind und damit auch der Tatsache, dass [das Gericht] diese riesige Macht hat, in den politischen Prozess einzugreifen« (Interview 15, Cascais, 15.03.2018, Pos. 7).<sup>76</sup>

Bis 2011 hatte sich das Verfassungsgericht zurückgehalten und die Sparmaßnahmen der Regierung ungehindert durchlaufen lassen. Erste Linien für eine konträre Auslegung hatten sich aber bereits in Minderheitsvoten abgebildet, und ab 2012 änderte sich dann das allgemeine Verhalten des Gerichts zu den Austeritätsmaßnahmen: »[Das Gericht] musste irgendwann einschreiten, weil [es] sonst [im] Kampf gegen die Austerität irrelevant geworden wäre« (Interview 6, Lissabon, 7.03.2018, Pos. 108).<sup>77</sup>

Ebenfalls im *obiter dictum* des Urteils vertieften die Richter:innen die Prüfung über den Verbindlichkeitsgrad der in den MoUs vorgesehenen Richtlinien. Auch die Ziele des MoUs wurden weitgehend analysiert und sogar anfangs für legitim gehalten, da sie entlang eines vorgesehenen Verhandlungsprozesses und durch die portugiesische Regierung und die Vertreter:innen internationaler und europäischer Institutionen

76 Portugiesische Version: »[...] em julho de 2012, quando a primeira decisão [de inconstitucionalidade do corte dos subsídios foi tomada], não [foi] um sinal vermelho, mas [já foi] um sinal amarelo [...]. Não tenho quaisquer dúvidas em achar que a maioria das pessoas tomaram consciência nesse momento do papel do Tribunal Constitucional e, portanto, sobre o facto de que [o tribunal] tem este poder gigante de intervenção no processo político« (Interview 15, Cascais, 15.03.2018, Pos. 7).

77 Portugiesische Version: »[O tribunal] tinha que intervir a certa altura, porque senão [iria] se tornar irrelevante [no] combate à austeridade« (Interview 6, Lissabon, 7.03.2018, Pos. 108).

vereinbart worden waren. Die im Haushalt vorgesehenen Maßnahmen seien für die Richter:innen im Verfassungsgericht notwendig und gerechtfertigt, insbesondere im Hinblick auf die Situation der portugiesischen Wirtschaft und die Verpflichtungen des Landes unter den europäischen finanziellen Mechanismen (Urteil 353/2012, S. 3851), wie der Urteilstext erläutert:

»Diese Memoranda sind für den portugiesischen Staat insofern bindend, insofern sie auf Rechtsinstrumenten – den Gründungsverträgen, der an ihnen beteiligten internationalen Institutionen, denen Portugal auch angehört – des Völkerrechts und des Rechts der Europäischen Union beruhen, die von der [portugiesischen] Verfassung in Artikel 8, Absatz 2 anerkannt werden. So beruhen die *technische Vereinbarung* und die *Vereinbarung über die Wirtschafts- und Finanzpolitik* auf Artikel V, Abschnitt 3 des Übereinkommens über den Internationalen Währungsfonds, während die *Vereinbarung über die besonderen wirtschaftspolitischen Bedingungen* letztlich auf Artikel 122, Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union beruht. Diese Dokumente verpflichten den portugiesischen Staat, die darin aufgeführten Maßnahmen als Bedingung für die schrittweise Erfüllung der zwischen denselben Einrichtungen unterzeichneten Finanzierungsverträge zu ergreifen« (Urteil 353/2012, S. 3851, Übers. Verf., Herv. i. O.).<sup>78</sup>

In dieser Hinsicht erkannte das Gericht vor dem Hintergrund des europäischen und internationalen Rechts an, dass das MoU bindend die Entscheidungen des portugiesischen Staates bestimmen durfte. Im Ermessen der Regierung blieb allerdings, auf welche Weise und mit welchen konkreten Maßnahmen, die im MoU festgeschriebenen Ziele, erfüllt werden sollten. Die Reduktion der staatlichen Ausgaben, die in mehreren Protesten kritisiert wurde, war dabei ein Kernaspekt des technischen Memorandums zu spezifischen Konditionalitäten für die Wirtschaftspolitik (MoU 2011: 41ff.).

78 Portugiesische Version: »Estes memorandos são vinculativos para o Estado Português, na medida em que se fundamentam em instrumentos jurídicos – os Tratados institutivos das entidades internacionais que neles participaram, e de que Portugal é parte – de Direito Internacional e de Direito da União Europeia, os quais são reconhecidos pela Constituição, desde logo no artigo 8.º, n.º 2. Assim, o memorando técnico de entendimento e o memorando de políticas económicas e financeiras baseia-se no artigo V, Secção 3, do Acordo do Fundo Monetário Internacional, enquanto o memorando de entendimento relativo às condicionalidades específicas de política económica se fundamenta, em última análise, no artigo 122.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Tais documentos impõem a adoção pelo Estado Português das medidas neles consignadas como condição do cumprimento faseado dos contratos de financiamento celebrados entre as mesmas entidades« (Urteil 353/2012, S. 3851).

Mit dem Urteil 353/2012 verzichtete das Verfassungsgericht auf eine Intervention in Bezug auf den Kurs des Anpassungsprogramms und beließ der Regierung zunächst die aktive politische Handlungsmacht. Im Votum des Berichterstatters wurde ebenfalls im *obiter dictum* als Begründung für die aufschiebende Wirkung des Urteils angegeben, dass bei den Wahlen des Jahres 2011 80 Prozent der Wähler:innen für die Parteien PS, PSD und CDS gestimmt hätten. Diese Parteien, die trotz ihrer diametralen entgegengesetzten Positionen auf der politischen Bühne die Verhandlungen mit den internationalen Institutionen führten (siehe 7.1.3), erhielten dabei die Mehrheit der Stimmen und bildeten nach den Wahlergebnissen eine neue konservative Regierung unter Führung der PSD/CDS, ohne Teilnahme der PS. Für die Richter:innen bedeutete die Tatsache, dass die portugiesische Bevölkerung mehrheitlich diesen Parteien ihre Stimme gab, auch wenn sie sich für die Formierung der neuen Regierung gegeneinander positionierten, eine »eindeutige Unterstützung« des Anpassungsprogramms. Denn die »Verhandlungen mit den internationalen Institutionen und die Ergebnisse davon [waren] außerdem ein ausschlaggebendes Thema des Wahlkampfes und auch in der breiten portugiesischen Öffentlichkeit«, vor allem angesichts der sozialen Mobilisierungen im März 2011 (Urteil 353/2012, S. 3853). Aus der Betrachtung dieses Urteils und seiner Begründung wird demnach klar: Auch wenn diese Entscheidung bereits auf den künftigen Konflikt zwischen dem Gericht und den ausführenden Organen des Anpassungsprogramms verweist, legitimierte sie unter gewissem Vorbehalt die Sparpolitik der portugiesischen Regierung. Ein prägender Ausgangspunkt für die Widerlegung konkreter Maßnahmen ließe sich allerdings erst nach der Intensivierung der Maßnahmen selbst identifizieren, welche die Aktivist:innen in mehreren Protestaktionen im Zuge des Mobilisierungszyklus anprangerten. An das Gericht sind diese Forderungen im Rahmen weiterer Verfahren aufgrund des Verstoßes gegen die Prinzipien des Arbeitsschutzes herangetragen worden.

### 7.3.4 Dritte Phase: Selektive Ablehnung der Austeritätspolitik ab 2013

Die dritte Phase ab 2013 bekräftigte den oben bereits angedeuteten beginnenden Kurswechsel der Rechtsprechung der Krise. Die Verfahren, die in den Urteilen 178/2013, 474/2013, 602/2013, 749/2013, 862/2013, 413/2014, 572/2014, 575/2014, 574/2014 kulminierten, prüften Maßnahmen im Rahmen von Lohneinschnitten im öffentlichen Dienst und im privaten Sektor, von sozialen Leistungen, der Fiskalpolitik und nicht zuletzt einer Reform des Justizsystems selbst. Nicht alle umstrittenen Maßnahmen wurden für verfassungswidrig erklärt; in mehreren Fällen wurden sie vom Verfassungsgericht abgesegnet. Jedoch gewann die

selektive Ablehnung spezifischer Maßnahmen eine besondere Bedeutung, insbesondere hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit den Forderungen der kollektiven Mobilisierung: Unter den abgelehnten Reformen waren vorgesehene Einschnitte in Zuzahlungen für verschiedene Gruppen von Beschäftigten und Löhnen des öffentlichen Sektors, die sich den sozialen Kämpfen gegen die Austeritätspolitik spätestens während der Demonstration *Que se Lixe a Troika!* angeschlossen hatten (vgl. Baumgarten 2013; Estanque 2014; auch Interview 1, Coimbra, 28.02.2018).

Das Urteil 187/2013 verdeutlicht den selektiven Charakter der Rechtsprechung in dieser Phase. Geprüft wurden mehrere Aspekte des Haushaltsgesetzes für das Jahr 2013.<sup>79</sup> Dies geschah auf Initiative des Präsidenten, des Weiteren auch auf Initiative von Abgeordneten damaliger Oppositionsparteien (PS, PCP, BE und PV) und des Ombudsmanns (*Provedor de Justiça*).<sup>80</sup> Angezweifelt wurden die Kürzungen der Löhne und Sonderzahlungen des öffentlichen Dienstes, Einschnitte bei Renten und Arbeitslosengeld und die Einführung einer neuen individuellen Einkommenssteuer (*Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares* – Art. 186). Mehrheitlich votierte der Berichterstatter für die Ablehnung der Lohnkürzungen, bestätigte aber die Verfassungskonformität der Steuerreform. Zentrales Argument für die letztendliche Ablehnung der weiteren Einschnitte bei den Löhnen war die Reichweite der bereits veranlassten Kürzungen in den Jahren 2011 und 2012, die zusätzlich und überproportional die Angestellten im öffentlichen Dienst betrafen. Die Antragsteller:innen argumentierten hier folgendermaßen:

»Die Zumutung größerer Opfer für die im öffentlichen Dienst beschäftigten Arbeitnehmer kann nicht durch makroökonomische Faktoren im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Rezession und dem Anstieg der Arbeitslosigkeit gerechtfertigt werden. Diese müssen durch allgemeine wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen gelöst werden, und nicht durch eine weitere Benachteiligung von Arbeitnehmern, die im Hinblick auf ihre Erwerbsfähigkeit die rezessiven Auswirkungen der wirtschaftlichen Situation nicht oder nicht in gleichem Maße tragen« (Urteil 178/2013, S. 2328, Übers. Verf.).<sup>81</sup>

79 Das Gericht hat die folgenden Artikel des Gesetzes 66-B/2012 geprüft: Art. 29, 31, 77, 117 Nr. 1 (für nicht verfassungskonform) und 27, 45, 78, 186 (für verfassungskonform erklärt).

80 Der:die *Provedor de Justiça* agiert wie ein Ombudsmann:frau und vertritt eine unabhängige Stelle im portugiesischen Rechtssystem. Diese Position wurde 1975 eingeführt und bearbeitet Rechtsfragen zum Schutz von Grundrechten vor dem Verfassungsgericht und anderen Gerichtsbarkeiten, die durch Bürger:innen herangetragen werden. Siehe <http://www.provedor-jus.pt/> (Zugriff 21.03.2021).

81 Portugiesische Version: »A imposição de sacrifícios mais intensos aos trabalhadores que exercem funções públicas não pode ser justificada por fatores



Entscheidend für den Perspektivwechsel war vor allem die Konzentration der Maßnahmen auf die ersten zwei Jahre des Anpassungsprogramms und die Überlastung eines einzigen Sektors. Deshalb votierte der Berichterstatter für die Unzulässigkeit weiterer Kürzungen auf der Grundlage des Verhältnismäßigkeitsprinzips (*Princípio da Proporcionalidade*), das bereits in früheren Entscheidungen bei der Prüfung von Austeritätsmaßnahmen herangezogen worden war (Urteil 178/2013, S. 2328).<sup>82</sup> Vor dem Hintergrund derselben Prämissen entschied das Gericht, dass Rentenkürzungen in dieser Phase ebenfalls verfassungswidrig wären, denn Rentner:innen seien von den weiteren Sparmaßnahmen bereits besonders betroffen und könnten nur schwer auf andere Ressourcen zur Gewährleistung eines würdigen Lebensunterhalts zugreifen. Die Kumulierung von bereits umgesetzten Einkommensreformen mit den Einschnitten bei den Sonderzahlungen für diese Gruppe (z.B. Weihnachtsgeld) bedeute eine überproportionale Belastung für diese bereits sozial schwache Gruppe. So lautete die Argumentation im Mehrheitsvotum des Gerichts (Urteil 178/2013, S. 2331 ff.).

Für die Rechtsauslegung war die Abwägung zwischen den Prinzipien des öffentlichen Interesses hinsichtlich der Regenerierung der Wirtschaft einerseits und der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen andererseits ausschlaggebend. Letztere überwog in der endgültigen Entscheidung (Urteil 178/2013, S. 2340). Das Gericht bremste im Rahmen dieses Verfahrens zudem eine erneute Besteuerung des individuellen Einkommens, die Kürzungen von 6 Prozent im Einkommen des Arbeitslosengelds und von 5 Prozent der Zuschüsse im Falle der Unterbrechung der Erwerbstätigkeit vorsah (Urteil 178/2013, S. 2346). Auch in diesem Fall stoppte das Verfassungsgericht de facto diese erheblichen Kürzungen, indem es vermerkte, dass diese sozialen Leistungen den Kernteil des portugiesischen Sicherheitsnetzes konstituierten und deshalb unter besonderem verfassungsrechtlichem Schutz stünden (Art. 59, Abs. 1, port. Verfassung, S. 2347).<sup>83</sup>

macroeconómicos relacionados com a recessão económica e o aumento do desemprego, que terão de ser solucionados por medidas de política económica e financeira de carácter geral, e não por via de uma maior penalização dos trabalhadores que, no plano da empregabilidade, não suportam, ou não suportam em idêntico grau, os efeitos recessivos da conjuntura económica» (Urteil 178/2013, S. 2328).

- 82 Das Gericht stellte sich allerdings nicht gegen die vorherige Einstellung des Urlaubs- und Weihnachtsgelds, von der in der ersten und zweiten Phase ausschließlich Beamt:innen und Angestellte mit hohen Entlohnungen betroffen waren (Urteil 178/2013, S. 2330).
- 83 Soziale Leistungen und Arbeitsrechte sind in der portugiesischen Verfassung verankert. Der Artikel 58 der portugiesischen Verfassung verleiht dem Recht auf Arbeit Grundrechtserang (*Direito Fundamental ao Trabalho*). Die

Bestätigt wurden jedoch Kürzungen bei der Überstundenvergütung im öffentlichen Dienst (zwischen 12,5 und 18,7 Prozent Reduzierung nach Stundenzahl des Überschusses), die auch für den Haushalt 2013 vorgesehen waren. Begründet wurde diese Entscheidung mit dem exzeptionellen Charakter solcher Zahlungen, die keinen Bestandteil des normalen Einkommens ausmachten und deswegen, ähnlich wie im Urteil 396/2011 entschieden, nicht durch den verfassungsrechtlichen Grundsatz der legitimen Erwartungen über die Nicht-Reduzierbarkeit der individuellen Löhne gestützt werden könnten. Weitere Maßnahmen, wie eine besondere Versteuerung von Einkommen über 80.000 Euro jährlich (sog. Solidarsteuer, port. *Taxa Solidária*) erklärte das Verfassungsgericht ebenfalls für verfassungskonform (Urteil 178/2013, S. 2398f.).

Das Urteil 178/2013 akzentuierte die bereits bestehenden Spannungen zwischen Regierung und internationalen Institutionen in Bezug auf die konkrete Umsetzung des Anpassungsprogramms. Die geplante Durchführung der verabschiedeten Maßnahmen stieß aufgrund des Veto-Effekts des verfassungsrechtlichen Urteils auf eine legale Barriere. Erste unmittelbare Folge dieser Zäsur war der Rücktritt des damaligen Finanzministers der konservativen Koalition (PSD/CDS), Vitor Gaspar sowie des Ministers des Auswärtigen Amts, Paulo Portas, die direkt an der Umsetzung des Anpassungsprogramms beteiligt waren (André/Violante 2019: 241). Beide Mitglieder der konservativen Regierung standen damals unter heftiger Kritik der portugiesischen Bevölkerung, denn Ihnen wurde, auch im Rahmen der Massenproteste, eine zentrale Verantwortung für die Gestaltung und Durchführung der strikten Sparpolitik im Land zugeschrieben (Interview 2, Coimbra, 5.03.2018).

In diesem Kontext musste die Regierung außerdem neue Verhandlungen führen, um die fiskalischen Ziele für das Jahr 2013 zu erreichen (Hanek/Gallo 2015: 5ff.). Wenig berücksichtigt durch Medien und rechtswissenschaftliche Literatur wurde jedoch die Rolle der kollektiven Mobilisierungen zum Zeitpunkt der rechtlichen Beratung über den jährlichen Haushalt 2013: Ende 2012 erlebten die Massendemonstrationen gegen die Austeritätspolitik ihre Zuspitzung, da die Kritik an der Troika tausende Portugies:innen mobilisierte und auf die Straßen trieb (vgl. Soeiro 2014; Sola Morales 2020). Jurist:innen, die zu diesem Zeitpunkt

Verfassung gibt die Leitlinien für die Durchführung der Arbeitspolitik vor, die umfassend und inklusiv sein sollen, und zugleich verpflichtet sie die ausführenden Organe des Staates, konkrete Maßnahmen zu ergreifen, um diesen Verfassungszweck zu erfüllen (Art. 58, Abs. 3). Diese staatliche Verpflichtung bedeutet jedoch weder eine absolute Garantie einer konkreten Arbeitsstelle noch den Anspruch auf eine bestimmte Einkommenssumme für Arbeitnehmer:innen, wie das portugiesische Verfassungsgericht auch während der Finanzkrise bestätigte (vgl. Canotilho/Moreira 2007; Canotilho et al. 2015).

am Verfassungsgericht tätig waren, schätzen die sozialen Umstände rund um das entscheidende Moment im Gericht folgendermaßen ein:

»Die Krisenjahre waren sehr harte Jahre, von enormem sozialem Druck und vor allem von enormem Leid der Menschen, insbesondere der am meisten benachteiligten. [...] Ich denke, dass jede[r] diese Ansicht ein bisschen teilt, und das tritt auch in der Ansicht eine[r:s] Richter[in:s] zutage: Es ist nicht [nur] eine politische Ansicht, [sondern] es hat mit der Lebenserfahrung zu tun« (Interview 16, Porto, 22.05.2018, Pos. 35).<sup>84</sup>

»In der Tat, da ist diese Demonstrantin mit einem T-Shirt mit der Aufschrift ›I love TC‹ [TC, *Tribunal Constitucional*] aufgetaucht, [so] ist [das Gericht] gesehen worden. Davor wusste niemand, dass es ›uns‹ gibt und was wir machen [...]. Plötzlich fingen die Demonstrationen an, zum Gerichtsgebäude zu gehen, und [...] den Richter[:innen] für die Rechtsprechung zu danken. Es gab eine Rolle [der Proteste...], auch wenn dies keine direkte Auswirkung auf die juristische Argumentation hatte, ich meine auf den technischen Aspekt der [Auslegung der] Norm« (Interview 15, Cascais, 15.03.2018, Pos. 33).<sup>85</sup>

Die Interviews verdeutlichen die politisch angespannte Stimmung dieser Zeit, die nicht nur das Verfassungsgericht als rechtspolitische Institution mit Entscheidungsmacht ins Zentrum öffentlicher Debatten um die Austeritätspolitik rückte. Dabei wurde zudem die Rolle der Verfassungsrichter:innen thematisiert, denn die Protestzüge liefen unmittelbar vor dem Gericht. Die intervenierende Haltung des Verfassungsgerichts ab diesem Zeitpunkt machte in Bezug auf diesen Fall deutlich, dass die Grenzen der Austeritätspolitik auch in anderen gesellschaftlichen Arenen hinterfragt werden konnten. Im selben Jahr kippte das Verfassungsgericht auch das Regierungsdekret Nr. 177/XII, das eine Reform des Beschäftigungsregimes für öffentliche Angestellte vorsah (sämtliche Artikel des Gesetzes 12-A/2008, gekippt durch das Urteil 474/2013). Dieses Dekret hatte das Ziel, alternative Kürzungen bei staatlichen

84 Portugiesische Version: »Os anos de crise foram anos muito duros, de enorme pressão social e, sobretudo, de enorme sofrimento das pessoas essencialmente [de] quem era mais desfavorecido. [...] eu acho que de todos compartilham [dessa visão] um bocadinho, e isso chega também na visão de um juiz: não [se trata] só de uma visão política, isso tem a ver com a experiência de vida« (Interview 16, Porto, 22.05.2018, Pos. 35).

85 Portugiesische Version: »De facto, quando surgiu essa manifestante com uma T-shirt dizendo ›I love TC‹, [o tribunal foi] visto. Antes, ninguém sabia que ›nós‹ existimos e o que nós fazíamos [...]. De repente as manifestações começaram a passar pelo tribunal, e [...] prestar agradecimentos aos juízes pela jurisprudência. Houve um papel [dos protestos...], ainda que isso não [tenha] um efeito direto na argumentação jurídica, quer dizer no aspecto técnico da [interpretação da] norma« (Interview 15, Cascais, 15.03.2018, Pos. 33).

Ausgaben als Kompensation für die ebenfalls im Rahmen der Rechtsprechung der Krise angefochtenen Maßnahmen im Haushaltsgesetz desselben Jahres einzuführen. Die Änderung sollte die Möglichkeit einräumen, dass öffentliche Bedienstete aufgrund der Haushaltsbeschränkungen entlassen werden dürfen, und dies auch mittels eines vereinfachten und vertragsgebundenen Verfahrens (Urteil 474/2013, S. 5864).<sup>86</sup> Mittels einer präventiven und direkten Verfassungsprüfung erklärte das Verfassungsgericht das Dekret als nicht verfassungskonform und verhinderte damit die Novellierung des Gesetzes zum Beschäftigungsregime im öffentlichen Dienst. Die restriktive Auslegung bezüglich der Reform stand im Einklang mit früheren Urteilen des Gerichts aus dem Jahr 2008, die einen Verstoß gegen das Vertrauensprinzip (*Princípio da Confiança*) feststellten, was als zentrale Grundlage für das Vertragsverhältnis mit dem Staat gilt (Art. 2 der port. Verfassung). Außerdem beharrte das Mehrheitsvotum auf dem Grundsatz des Arbeitsschutzes (Art. 53 und 18, Abs. 2 der port. Verfassung), gegen den in diesem Fall auch ein Verstoß festgestellt wurde.

Auch 2012 prüfte das Verfassungsgericht den Gesetzentwurf für die geplante Arbeitsrechtsreform (Novellierung von Gesetz 7/2009 durch Gesetz 23/2012). Obwohl die Arbeitswelt bereits einen Kernaspekt des Anpassungsprogramms darstellte, unterbreitete die Regierung 2012 trotz expliziter sozialer Auseinandersetzungen eine weitere Arbeitsrechtsreform im Parlament: Die Regierung unterschätzte bei dieser Gelegenheit einerseits die Auswirkungen der Demonstrationen auf die Öffentlichkeit und die dadurch deutlich gewordene gesamtgesellschaftliche Abneigung gegen die Austeritätspolitik. Andererseits erfüllte die Regierung nur unbefriedigend die rechtstechnische Voraussetzung, »die restriktiven Maßnahmen vor dem Verfassungsgericht besser zu begründen«, um somit die Wahrscheinlichkeit weiterer Interventionen vonseiten des Gerichts zu vermeiden, wie eine Interviewpartnerin diese Regierungsinitiative einschätzte (Interview 15, Cascais, 15.03.2018, Pos. 3). Kritisierte Maßnahmen durch den Antragsteller, in dem Fall den Präsidenten des Landes, waren erneut vorgesehene Einschnitte bei der Zahlung von Überstunden, eine Erhöhung der jährlichen Arbeitstage (Reduktion von vier jährlichen Feiertagen), die Senkung der Abfindungen bei betriebsbedingter Kündigung sowie eine Vereinfachung der Entlassungsverfahren. Mit der Novellierung sollten auch kollektive Tarifverträge annulliert und somit die Möglichkeit für individuelle Verhandlungen eingeräumt werden, was zu einer generellen Verschlechterung der Bedingungen für

86 Diese Reform hätte die üblichen Verfahren im öffentlichen Sektor geändert, nach dem verbeamtete oder entfristete Beschäftigte ausschließlich nach dem Beschluss eines administrativen Verfahrens entlassen werden konnten (Vilante/André 2019: 242).

die Durchführung kollektiver Tarifverhandlungen geführt hätte (Änderungen des Arbeitsgesetzes durch neue Redaktion Gesetz Nr. 23/2012). In diesem Fall urteilte das Gericht selektiv (Urteil 602/2013). Im Allgemeinen erklärte es die Reform als Ganzes für verfassungskonform, lehnte aber zwei zentrale Aspekte ab, die gegen den Arbeitsrechtsschutz verstießen: Betriebsbedingte Kündigungen im öffentlichen Dienst sowie die Aufweichung kollektiver Tarifverhandlungen blieben unzulässig (Urteil 602/2013, S. 624 Iff.).<sup>87</sup> Die portugiesischen Rechtsexpertinnen Violante und André sehen in dieser Reform einen weiteren Schritt hin zu einer Annäherung zwischen den Arbeitsregimes von öffentlichem und privatem Sektor, die durch eine Flexibilisierung des Arbeitsrechtsschutzes den Leitlinien des MoUs entsprachen (Violante/André 2019: 242).

Später im selben Jahr stellte eine Gruppe von Abgeordneten der sozialistischen Partei einen weiteren Antrag zur Prüfung der Gesetzesinitiative zur Erhöhung der Arbeitszeit im öffentlichen Dienst von 35 (7 Std./Tag) auf 40 (8 Std./Tag) Stunden pro Woche ohne entsprechende Anpassung der Entlohnung. In diesem Fall bestätigte das Gericht die Maßnahme, interessanterweise wieder in Anlehnung an das Prinzip des öffentlichen Interesses (Urteil 749/2013, S. 3628). In der Urteilsbegründung bezog sich das Gericht auf frühere Entscheidungen, die im Rahmen der eigenen Rechtsprechung der Krise ebenfalls die Tendenz der Flexibilisierung des Arbeitsschutzes im Bereich des öffentlichen Sektors erlaubten (bspw. Urteil 173/2012).<sup>88</sup>

Infolge dieser Entscheidung prüfte das Gericht, ebenfalls auf Initiative des Präsidenten, auch vorgesehene Kürzungen im Rahmen einer Rentenreform. Zentrales Ziel der Maßnahme innerhalb des Anpassungsprogramms war es, Renten über 600 Euro im öffentlichen Sektor um 10 Prozent zu kürzen. Die Regierung versuchte diese Reform mit einer notwendigen Reduktion der staatlichen Ausgaben zu rechtfertigen (Urteil 862/2013, S. 20f.). Das Gericht urteilte dagegen einstimmig für die

87 Die Änderungen in den Verfahren für die Tarifverhandlung erklärte das Gericht für verfassungswidrig, gemäß den Artikeln 56, Abs. 2, 3 und 18 und 2 der portugiesischen Verfassung, denn die kollektive Verhandlung sei verfassungsrechtlich geschützt (Urteil 602/2013, S. 624 Iff.). Das Gericht verbot ebenso die betriebsbedingten Kündigungen gemäß Artikel 53 der port. Verfassung (S. 6283).

88 Im Oktober 2016, nach Ende des Anpassungsprogramms, kippte das Verfassungsgericht diese Maßnahme und führte die 35-Std.-Arbeitswoche für den öffentlichen Dienst wieder ein, wie in Abschnitt 7.3.6 beschrieben wird. Die portugiesische Berichterstattung griff diese Thematik bereits zuvor auf und betonte, dass die Portugies:innen im Durchschnitt mehr Stunden auf der Arbeit verbringen als Beschäftigte anderer europäischer Länder. Siehe <https://www.publico.pt/2016/01/26/economia/noticia/funcionarios-publicos-em-portugal-entre-os-que-trabalham-mais-horas-na-ue-1721403> (Zugriff 21.03.2021).

Verfassungswidrigkeit der Maßnahme, insbesondere weil diese Reform keinen allgemeinen Charakter zeigte, sondern ausschließlich und unverhältnismäßig auf den öffentlichen Sektor abzielte, der zur Zeit des Verfahrens ca. 18 Prozent der erwerbstätigten Bevölkerung im Land ausmachte (Urteil 862/2013, S. 43). Im *obiter dictum* räumte das Gericht allerdings vorsorglich ein, dass es keinen individuellen Anspruch auf eine konkrete Einkommenssumme im Rentensystem gäbe (Urteil 862/2013, S. 44ff.). Dabei bekräftigte das Gericht die Renteneinschnitte, die in früheren Phasen des Anpassungsprogramms eingeführt worden waren. In diesem spezifischen Verfahren, das die dritte Phase der Auseinandersetzung abschließt, wendete es sich gegen weitere Rentenkürzungen erneut auf der rechtlichen Grundlage des Verhältnismäßigkeitsprinzips.

### 7.3.5 Vierte Phase: Urteile ab 2014 zum Abschluss des Anpassungsprogramms

Während der letzten Monate des Anpassungsprogramms 2014 äußerte sich das Verfassungsgericht in vier Urteilen zu weitgehenden Sparmaßnahmen. Diese bezogen sich nicht nur auf die fiskalischen Ziele des Programms, sondern auch auf die Vorbereitungen für die Übergangsphase zum Post-Anpassungsprogramm. Konkret wurden sämtliche Maßnahmen im Rahmen des für das Jahr 2014 verabschiedeten Haushaltsgesetzes und ergänzende Dekrete geprüft. Die Anträge zur verfassungsrechtlichen Prüfung der staatlichen Ausgaben stellten erneut der Präsident des Landes sowie Abgeordnete der Oppositionsparteien (PS, Linksblock und Kommunistische Partei) (siehe Urteile 413/2014 und 572/2014). Hieran wird deutlich, dass einerseits die Parteien des linken Spektrums (Linksblock und Kommunistische Partei) ihre aktive Kompetenz in der Gerichtsbarkeit – die Möglichkeit zur Antragstellung vor dem Verfassungsgericht – zur Politisierung der Kämpfe gegen die Austerität produktiv nutzten. Andererseits zeigt sich, dass die PS, die 2011 an den Verhandlungen des Anpassungsprogramms teilnahm, sich von dem durch die konservative Regierung zum Jahresende etablierten Austeritätskurs zu distanzieren versuchte, um politisches Kapital aus den politischen Mobilisierungen zu schlagen (Interview 6, Lissabon, 7.03.2018; Interview 15, Cascais, 15.03.2018).

Der erste Antrag richtete sich gegen die neu geplanten Einschnitte bei den Löhnen im öffentlichen Dienst, weitere Kürzungen beim Arbeitslosengeld und von Zuschüssen im Fall des krankheitsbedingten Abbruchs einer Erwerbstätigkeit, gegen die Erhöhung der Besteuerung von Renten über 2.000 Euro und auch bei Renteneinkommen ehemaliger Angestellter im öffentlichen Dienst (Urteil 413/2014, S. 3427). Diese Maßnahmen orientierten sich an den europäischen Richtlinien, mit dem Zweck,

das staatliche Defizit auf 3 Prozent und die Staatsverschuldung auf maximal 60 Prozent des BIPs zu senken, so die Regierungsbegründung (Urteil 413/2014, S. 3428). Im Urteil bezog das Gericht erneut Verhältnismäßigkeits- und Gleichheitsprinzip in die Beurteilung ein und beschloss, dass die vorgesehenen Einschnitte nicht verfassungskonform seien (Urteil 413/2014, S. 3483). Da die Beschlussfassung erst in den Mai des bereits angelaufenen Finanzjahres fiel, musste die Regierung Anpassungen vornehmen, die die Durchführung des vorgesehenen Haushalts für das Jahr zumindest in gewissem Maße aufrechterhalten konnten. Denn diesmal entschied das Gericht im Unterschied zu 2012 (Urteil 353/2012) mit unmittelbarer Auswirkung, also mit direkten Rechtsfolgen. Dieses Urteil war Gegenstand heftiger Debatten und medialer Auseinandersetzungen in Portugal. Mehrere Zeitungsartikel stellten die Neutralität der Verfassungsrichter:innen aufs Neue infrage. Vorgeworfen wurde ihnen, dass sie als öffentliche Angestellte ein persönliches Interesse daran hätten, die Kürzungen zu verhindern (für einen Überblick siehe Ribeiro/Coutinho 2014; Maduro et al. 2017), denn diese beträfen auch ihr eigenes Einkommen. Jedoch ist eine solche Anschuldigung nur schwer zu beweisen, vor allem weil das Verfassungsgericht als kollektives Entscheidungsgremium nach außen handelt, was zu bedeuten hat, dass sich sein Entscheidungsverhalten über die persönlichen Einstellungen seiner Mitglieder hinaus entfaltet (Novais 2014: 110ff.).

Im Urteil 572/2014 kommt das Gericht jedoch dem Antrag der sozialistischen Partei nicht nach, auch der Versteuerung und der daraus resultierenden Kürzung von Renten über 2.000 Euro zu widersprechen. Das Gericht hatte die Materie im Urteil 187/2013 bereits analysiert und sich darauf berufen, dass die Verfassungskonformität der Maßnahmen im Hinblick auf ihren exzeptionellen und zeitlich begrenzten Charakter angesichts der Krise gegeben seien (Urteil 572/2014, S. 21776). Für das Finanzjahr 2014 schlug die Regierung außerdem den sogenannten »Beitrag zur Nachhaltigkeit« (*Contribuição de Sustentabilidade*, Dekret Nr. 262/XII) vor, der eine neue Steuerungsmodalität von Einkommen in öffentlichen und privaten Sektoren vorsah. Den Antrag zur Prüfung des Dekrets in einem direkten Verfahren zur Verfassungskontrolle stellte erneut der Präsident. Das Verfassungsgericht entschied im Urteil 575/2014 in Konformität mit der Antragsbegründung und erklärte die neue Steuermodalität für nicht verfassungskonform, denn diese treffe bereits benachteiligte Sektoren, bspw. Rentner:innen, überproportional (Urteil 575/2014, S. 4707f.).

In dieser Entscheidung setzte sich der Berichterstatter außerdem mit dem bindenden Charakter des MoUs und mit der rechtlichen Natur des europäischen Stabilitätsmechanismus auseinander (Urteil 575/2014, S. 4715). Obwohl das Gericht den bindenden Charakter der europäischen Abkommen und Institute zur Steuerung der europäischen Finanzpolitik

auch in diesem Fall anerkannt hat, bezog es sich für seine Entscheidung hauptsächlich auf das portugiesische Recht (Urteil 575/2014, S. 4718, dazu auch Baptista 2011: 487f.). Laut dem Berichterstatter ist der Inhalt dieser Vereinbarungen Bestandteil der portugiesischen Rechtsordnung gemäß Art. 5 und Art. 7 der portugiesischen Verfassung, die in ihrem Wortlaut den bindenden Charakter europäischer und völkerrechtlicher Abkommen anerkennen. Allerdings liege die Verantwortung über die Konkretisierung des Anpassungsprogramms und die Ziele für die Wirtschaftspolitik in der nationalstaatlichen Gesetzgebung (Urteil 575/2014, S. 4720). Darauf basierend und gemäß Art. 221 der portugiesischen Verfassung begründete das Gericht dann letztendlich, warum die umstrittenen Rechtsfragen während der Rechtsprechung der Krise nicht dem Europäischen Gerichtshof zur Prüfung vorgelegt wurden (Urteil 575/2014, S. 4721).

Einerseits wurde inhaltlich nicht bestritten, dass die Rechtsmaterien einen deutlichen Bezug zum europäischen Recht aufzeigten. Andererseits herrschte zum Zeitpunkt des Anpassungsprogramms die juristische Ansicht, dass die Problematik der Sparmaßnahmen im Rahmen der portugiesischen Gerichtsbarkeit geprüft werden sollte. Wie eine Interviewpartnerin diese Auffassung sinngemäß ausdrückte: Die Verfahren zur Prüfung der Maßnahmen im Rahmen des Sparprogramms seien eine nationale Aufgabe des portugiesischen Verfassungsgerichts gewesen (Interview 4, Lissabon, 6.03.2018). Andere Rechtsexpert:innen bedauern jedoch, dass das Verfassungsgericht bei dieser Gelegenheit die Chance vertan habe, vom Europäischen Gerichtshof eine endgültige Position in Bezug auf den bindenden Charakter der Memoranda zu verlangen und gleichzeitig die politische Verantwortung der Europäischen Union bezüglich der Folgen der Austeritätspolitik in Portugal deutlich zu machen (Interview 6, Lissabon, 7.03.2018). Es waren daher die sozialen Bewegungen, die die Verantwortung der EU für die Vertiefung der sozialen Krise im Land aufgrund der Austeritätspolitik in der Öffentlichkeit durch Proteste und weitere kreative Aktionen thematisierten und dabei allmählich Verbündete in der Parteikonstellation gewannen (Interview 2, Coimbra, 5.03.2018).

Am selben Tag des vorherigen Urteils zum Haushaltsentwurf 2014 examinierte das Gericht einen weiteren Antrag des Präsidenten zur Prüfung des Dekrets Nr. 264/XII. Als Reaktion auf das Urteil 413/2013, das unter anderem Maßnahmen wie Einschnitte bei Löhnen im öffentlichen Dienst für verfassungswidrig erklärte, versuchte die Regierung die Effekte der Entscheidung von 2013 zu meiden und dafür das Modell der Kürzungen von 2011, das damals für verfassungskonform erklärt wurde, zu wiederholen. Diese Strategie war zumindest kurzfristig erfolgreich, denn im Urteil 574/2014 entschieden die Richter:innen mehrheitlich für die Verfassungskonformität der Kernmaßnahmen im Dekret. Allerdings



grenzten sie die vorgesehenen Kürzungen auf den Zeitraum bis 2015 ein und im Urteilstext wird explizit darauf verwiesen, dass solche Kürzungen ab dem Jahr 2016 nicht mehr zulässig seien (Urteil 574/2014, S. 4674).

Die Analyse dieser Entscheidungen ist einerseits illustrativ für die Komplexität der gesamten juristischen Auseinandersetzung, zumal sich über die Zeit keine eindeutige Interpretationslinie des Gerichts herauskristallisiert hat. Nur anhand einer Betrachtung der Urteile kann unterschieden werden, in welchen Phasen und mit Bezug auf welche Maßnahmen das Gericht in Zustimmung oder im Gegensatz zum Anpassungsprogramm entschieden hat. Dafür, dass das Verfassungsgericht stets über die jeweiligen jährlichen Haushaltsgesetze und weitere dringliche Maßnahmen beraten musste, liefen die Verfahren sehr rasch und Entscheidungen wurden zügig getroffen. Wie eingangs erwähnt (7.3.1), wurde in mehreren Interviews auf die Tatsache hingewiesen, dass die Dringlichkeit und der Zeitmangel sehr wahrscheinlich eine bedeutende Rolle gespielt hätten, warum zum Beispiel die Rechtsfälle dieser Zeit dem Europäischen Gerichtshof nicht zur entsprechenden Prüfung des EU-Rechts vorgelegt worden waren (Interview 6, Lissabon, 6.03.2018; Interview 15, Cascais, 14.03.2018). Eine andere Interviewpartnerin hebt zudem hervor, auch wenn die Vorlage zur Prüfung des EU-Rechts geschehen wäre, würde dies nicht zwangsläufig bedeuten, dass die europäischen Institutionen »in die portugiesische Souveränität oder die Portugiesische Verfassung eingreifen« würden (Interview 16, Porto, 22.05.2018, Pos. 55).

Eine Interpretation der rechtswissenschaftlichen Fachliteratur stellt bezüglich dieser umstrittenen Frage fest, dass das Gericht die Tendenz letztlich bestätigte, seine eigene Autonomie im Verhältnis zur europäischen Gerichtsbarkeit zu bewahren (vgl. Martins 2015; von Homeyer/Kommer 2013; für eine ähnliche Interpretation im Hinblick auf die deutsche Gerichtsbarkeit siehe Buckel 2007). Hingegen kommen sowohl André und Violante (2019: 237) als auch Baptista (2011: 287) in Bezug auf diesen Aspekt zu demselben Schluss, dass das portugiesische Verfassungsgericht im Rahmen der Rechtsprechung der Krise verpflichtet war, die Rechtsfragen dem Europäischen Gerichtshof vorzulegen: Zum einen wiederholten die umstrittenen Maßnahmen in der Mehrheit der Fälle genau dieselben Politiken, die in dem Memorandum festgelegt wurden. Zum anderen handelte es sich dabei nicht lediglich um »portugiesisches Recht«, wie in mehreren Urteilen und rechtswissenschaftlicher Fachliteratur, wie oben, vertreten wurde, sondern um eine Materie, bei der zu prüfen war, ob sie in Einklang mit dem europäischen Recht stand.

Die Einblicke aus den Interviews zu dieser Frage deuten aber auf die viel praktischeren Motive hin, dass in der Tat nicht viel Zeit für eine detaillierte Auseinandersetzung mit den europäischen rechtlichen Ebenen blieb, denn in bestimmten Verfahren mussten die Urteilsentwürfe in

weniger als fünfzehn Tagen vorliegen: »Eine Gerichtsentscheidung von dieser Komplexität wird nicht an einem Tag getroffen, [in vielen Fällen dauert es mehr als] ein Jahr. [...] dies alles, zu sagen, dass diese Zeiten sehr schwierige waren und es möglich ist, dass es Fehler gab« (Interview 15, Cascais, 15.03.2018, Pos. 3).<sup>89</sup>

Ungeachtet dessen ist die europäische Dimension der Auseinandersetzung nicht außer Acht gelassen worden. Die Berichtstersteller:innen erwähnten in mehreren Urteilen, auch in den ersten und dritten Phasen der Rechtsprechung der Krise, die europäischen Merkmale des Anpassungsprogramms sowie den bindenden Charakter europäischer Finanzmechanismen und des Memorandums. Auf den Straßen fanden zu dieser Zeit die Massendemonstrationen und Streiks statt, die gerade den Inhalt des Sparprogramms (z.B. Lohnkürzungen, weitere Kürzungen in sozialen Leistungen) kritisch betrachteten und zugleich eine konträre politische Stimmung gegenüber der Politik der Troika, die von der portugiesischen Regierung umgesetzt wurde, aufbauten.

### *7.3.6 Weiterführende rechtliche Auseinandersetzungen nach Abschluss des Anpassungsprogramms*

In den Jahren 2015 und 2016 befasste sich das Verfassungsgericht mit den letzten Anträgen in Bezug auf Maßnahmen im Rahmen des Anpassungsprogramms. Zuerst prüfte das Gericht auf Antragstellung des portugiesischen Ombudsmanns die Einkommenskürzungen bei Angestellten staatlicher Unternehmen. Der Antrag bezog sich auf das bereits abgeschlossene Verfahren, das diese Maßnahme im Urteil 574/2014 für verfassungskonform erklärt hatte. Das Gericht bestätigte dieselbe Auslegung und erlaubte diese spezifischen Kürzungen im öffentlichen Dienst (Urteil 576/2015, S. 35138). Im Anschluss daran, 2016, schaffte aber die neue sozialistische Minderheitsregierung diese Kürzungen im Parlament ab (Estanque et al. 2018: 121).

In Urteil 3/2016 antwortete das Gericht auf einen Antrag von Bundesabgeordneten des Linksblocks und der Kommunistischen Partei, der die Prüfung von Maßnahmen im Rahmen des Haushaltsgesetzes 2014 einforderte, insbesondere von Einschnitten bei Renten über 2.000 Euro monatlich, die Angestellte des öffentlichen Dienstes betrafen. Grundlage für die erneute Antragstellung, so die Antragsbegründung, war die Veränderung der wirtschaftlichen Situation des Landes sowie der Abschluss

89 Portugiesische Version: »Uma decisão judicial desta complexidade não é tomada em um dia, [em muitos casos leva mais que] um ano. [...] isto para dizer que foram tempos muito difíceis e é possível que haja falhas« (Interview 15, Cascais, 15.03.2018, Pos. 3).

des Anpassungsprogramms: Da diese Maßnahme nur aufgrund der exceptionellen finanziellen Umstände gerechtfertigt worden war, war sie ab 2015 nicht mehr zumutbar, denn die finanzielle Lage in Portugal hatte sich erheblich entspannt. Auch wenn das Gericht weiterhin feststellte, es gebe keinen unmittelbaren Anspruch auf eine bestimmte Einkommenssumme bei der Rente (so in Urteil 572/2014), sahen die Richter:innen am Verfassungsgericht ein, dass die Staatsausgaben auf das erstrebte Maß des Sparprogramms reduziert worden waren. Vor dem Hintergrund seien die hohen individuellen Verluste bei der Rente nicht mehr zu rechtfertigen (Urteil 3/2016, S. 338f.). Diese Entscheidung war ein deutliches Zeichen für die Offenheit des Gerichts, Maßnahmen des Anpassungsprogramms, die unter dem Ausnahmezustand der Finanzkrise gerechtfertigt worden waren, erneut zu prüfen und ihre Rechtmäßigkeit damit zur Revision zu stellen.

In ähnlicher Weise setzte sich die Minderheitsregierung ab 2015, die auf die Forderungen in Anschluss an die Massenproteste gegen die Austerität responsiv antwortete (siehe 7.2.2 und 7.2.3), für die Rücknahme mehrerer Sparmaßnahmen ein. Das Zusammengehen dreier historisch nicht kompatibler politischer Kräfte, d.h. der sozialistischen Minderheitsregierung mit den sie tolerierenden Parteien im linken Spektrum – Linksblock, Grüne Partei und Kommunistische Partei Portugals –, gab seitdem Anlass für Initiativen, die auf eine Regenerierung des portugiesischen Wohlfahrtsstaates und des Arbeitsrechtsschutzsystems abzielten, um wenigstens wieder zu einem ähnlichen Status wie vor dem Anpassungsprogramm zu gelangen (vgl. Estanque et al. 2018; Martins 2017, dazu auch 7.2.4). Die neue Regierung formierte sich, wie in einem Interview hervorgehoben wurde, auf Basis der grundlegenden Idee, dass nach den Jahren der Troika »die Verfassung wieder geschützt werden musste« (Interview 15, Cascais, 15.03.2018). Dies bedeutete ebenfalls, bestimmte Maßnahmen, die »nichts mit der Troika oder mit der Notwendigkeit zu sparen zu tun hatten«, jedoch von der konservativen Regierung durchgesetzt worden waren, rückgängig zu machen (Interview 16, Porto, 25.05.2018).

In dem Post-Anpassungsprogramm ab Ende 2014 verzeichnete Portugal eine bedeutende wirtschaftliche Erholung. Hierfür spielten die Expansion des touristischen Sektors, die Erweiterung des portugiesischen Dienstleistungsmarkts und die Wiederöffnung von internationalen Kreditlinien zur Finanzierung der Wirtschaft eine besondere Rolle (vgl. Estanque et al. 2018). 2016 blieb zum Beispiel das Staatsdefizit nach den Richtlinien der Europäischen Union unter 3 Prozent des BIP, während die Arbeitslosigkeit unter 11 Prozent sank, d.h. es wurde die niedrigste Quote seit 2010 erreicht (Fernandes 2017: 181). Vor diesem Hintergrund schloss sich der Zyklus der Rechtsprechung der Krise nicht nur, weil das Anpassungsprogramm zu seinem Ende kam, sondern auch, weil

die neu formierte und bis 2022 relativ stabile Regierung eine andere politische Richtung nahm, die sich teilweise diametral zur Austeritätspolitik verhielt (vgl. Martins 2017). Wichtig zu betonen ist jedoch, dass die wirtschaftlichen Strategien der damals neuen Minderheitsregierung mit dem Abhängigkeitspfad der »persistenten Peripherie« (vgl. Reis 2018) nicht grundsätzlich brachen. Die wirtschaftliche Abhängigkeit des Lands und die fragile soziale Lage, in der viele Portugies:innen leben, war erneut Thema im Kontext der Pandemiekrise ab 2020. Auch in diesem krisenhaften Zusammenhang musste Portugal mit weiteren sozialen Herausforderungen kämpfen, wie dem Anstieg der Armut und den prekären Bedingungen im Gesundheitswesen (vgl. Mamede et al. 2020; Costa/Fernandez 2021). In diesem Kontext kam nicht zuletzt dazu, dass die linken Parteien – der Linksblock und die Kommunistische Partei Portugals – den während der Proteste gewonnenen Zuspruch der Bevölkerung und zudem viele Stimmen in den jüngsten Wahlen im ersten Quartal 2022 verloren haben. Nach circa sieben Jahren Tolerierung und einer nicht immer reibungslosen Zusammenarbeit erhielt doch die Sozialistische Partei allein die Mehrheit und die linken Vertreter:innen konnten dabei ihre Stellung in der parteipolitischen Konstellation aufrechterhalten. Die PS blieb weiterhin in der Regierungsführung, kam jedoch, legitimiert durch ein neues Mehrheitsverhältnis, stärker aus den Wahlen heraus. Die Last der wirtschaftlichen Krise, die in den Jahren unmittelbar nach dem Anpassungsprogramm ein wenig gelindert werden konnte, wird in den Analysen zu den portugiesischen Wahlen 2022 als einer der zentralen Gründe für die Krise der linken progressiven Alternativen und den Anstieg konservativer Tendenzen im Land gesehen (für Einschätzungen der Wahlen 2022 siehe Sousa Santos 2022; Candeias 2022).

Diese jüngsten Entwicklungen in Portugal zeigen daher, dass die politischen Auseinandersetzungen um die Fragen der Arbeit, der Sozialversicherung, der Prekarisierung sowie der Anfälligkeit der portugiesischen Wirtschaft für internationale Krisen mit dem Abschluss des Protestzyklus nicht weniger relevant geworden sind, sondern diese Problematik wird lediglich in andere Arenen und mit unterschiedlichen Fokussetzungen ausgehandelt. Einige Jahre nach dem Nachlassen der Massendemonstrationen der Anti-Austeritätsbewegung liegt weiterhin allerdings die Einschätzung nahe, dass viele in den Mobilisierungen artikulierten Forderungen durch die besondere Rechtsprechung dieses Zyklus zumindest länger als üblich als Thema öffentlicher Auseinandersetzungen blieben und zum Vorteil der Akteurskonstellation in der Bewegung adressiert wurden. Beispiele hier sind die Anfechtung von Rente- und Lohnkürzungen im öffentlichen Sektor sowie die Ablehnung von Maßnahmen, die die Möglichkeiten der Organisation von Arbeiternehmer:innen hätten einschränken können (siehe Urteile der Phase 7.3.3 und 7.3.4). Die kollektiven Artikulationen um die Frage der Austerität schien daher allmählich

ihre so zentrale Stellung innerhalb der portugiesischen politischen Arena verloren zu haben. Jedoch ist dies nur eine partielle Interpretation der Bewegungsgeschichte. Ab 2015 richteten die kollektiven Initiativen und die parteipolitischen Akteur:innen, die sich nah an der Konstellation der Anti-Austeritätsbewegung organisierten (PS, BE und PCP), vielmehr ihre Ressourcen auf die Umsetzung von Politiken, die sich zum Wiederaufbau sozialer Sicherheitsnetze und zur Rückgewinnung sozialer Rechte bekannten (Estanque et al. 2018; Martins 2017; Finn 2017). Im Rahmen dieses Projekts konnten sie sowohl politische Erfolge mittels der Vernetzung von Bewegungen als auch konkrete Ergebnisse in Form der Verstärkung von Maßnahmen im Bereich des Arbeitsrechtsschutzes erzielen. Jedoch, trotz des Engagements der politischen Akteur:innen, den Folgen des Sparprogramms eine politische Alternative entgegenzusetzen, bestehen im portugiesischen Kontext weiterhin strukturelle wirtschaftliche und soziale Limitierungen, die, wie José Reis (2018) betont, eine vollständige Verschiebung der Kräfteverhältnisse in die Richtung einer umfassenden Sozialpolitik bis heute verhindern.

#### 7.4 Die Rechtsprechung der Krise aus bewegungspolitischer Perspektive: Potenziale und Herausforderungen der bewegungsorientierten Rechtsmobilisierungsanalyse

Mit der Fallstudie über die sozialen und juridischen Auseinandersetzungen um die Austeritätspolitik in Portugal habe ich herausgearbeitet, inwiefern sich die nicht institutionalisierten und institutionellen Momente der sozialen Kämpfe um die Austeritätspolitik zu verschiedenen Zeitpunkten des Protestzyklus überschneiden haben und in der juridischen Arena durch die Rechtsprechung der Krise manifestierten. Die kollektiven Proteste waren ein gewichtiger Faktor und richtungsweisend für die Aushandlungen des politischen Konflikts, die sich in mehreren Feldern entfaltete. Anhand einer vielfältigen Mobilisierungsdynamik konnte die Bewegungskonstellation die durch die Austeritätspolitik verschärften Missstände in konkrete Forderungen nach außen übersetzten und sie durch Proteste und weitere kollektive Aktionen für die gesamte portugiesische Bevölkerung sichtbar und nachvollziehbar machen. Die kollektiven Mobilisierungen gegen die Prekarität und für Alternativen gegen die zunehmende Verschlechterung der Arbeitsbedingungen vereinigten im Zuge der Proteste unterschiedliche Sektoren der portugiesischen Gesellschaft, die sich den sozialen Folgen der Austeritätspolitik nicht entziehen konnten. Wie in einem Interview exemplarisch hervorgehoben:

»[...] man muss die Krisenjahre in einer sehr abweisenden und [...] auch sehr kleinen sozialen Blase verbracht haben, um nicht mit den alltäglichen Problemen in Berührung gekommen zu sein [...]. Die Menschen waren gezwungen, sich mit [der Austerität] auseinanderzusetzen, selbst diejenigen, die das nicht wollten« (Interview 16, Porto, 22.05.2018, Pos. 34).<sup>90</sup> Die Krise war umfassend, nicht nur in Bezug auf die zahlreichen gesellschaftlichen Gruppen, die unmittelbar davon betroffen waren, sondern auch hinsichtlich der Intensität ihrer Folgen. Arbeitslosigkeit, Prekarisierung und Einschränkungen von arbeitsrechtlichen Garantien trafen mehrere soziale Schichten in Portugal, insbesondere die Angestellten im öffentlichen Sektor, die bereits unter prekären Bedingungen arbeiteten, und die noch prekärer Beschäftigten in der informellen Ökonomie und in den Kultur- sowie Bildungssektoren (siehe 7.1.3, 7.1.4 und 7.2.3).

Im Zuge der Proteste und der diversen Mobilisierungen gegen die Austerität waren diese vielen Aktiven in der Lage, ihre gemeinsame Erfahrung mit einer kritischen Hinterfragung der von den parteipolitischen Akteur:innen und internationalen Institutionen angebotenen Lösungen zu verbinden. Diese situative Übersetzung der individuellen Prekarisierungserfahrung für die Kollektivität prägte mehrere Aktionen des Protestzyklus. Dafür war die Demonstration der *Que se Lixe a Troika!* besonders exemplarisch, da die Beteiligten ihre eigenen Anliegen durch die selbst gemachten Plakate ausdrückten (Interview 12, Coimbra, 9.03.2018; siehe auch 7.2.3) und die Forderungen der vielen als Forderung der Bewegung nach außen, d.h. nachvollziehbar und gesellschaftlich anschlussfähig machten.

Zivilgesellschaftliche Gruppen, autonome Aktivist:innen, Künstler:innen und die Gewerkschaften konnten sich trotz unterschiedlicher Erfahrungen und Perspektiven im Rahmen der Mobilisierungswelle zusammenschließen und weitere Verbündete für ihren gemeinsamen Kampf gewinnen (Baumgarten 2013: 459; Fernandes 2017: 180). Diese vielschichtige Kollektivität konstituierte sich als soziale Bewegung, indem genau durch die Austragung ihres kollektiven sozialen Kampfs gemeinsame Erfahrungen und Interessenspositionen artikuliert wurden. Denn jede:r dieser Vielen konnte autonom ihr eigenes Anliegen in die Bewegungskonstellation hineinbringen. Somit konnten sie nicht nur ihre Unzufriedenheit mit dem Austeritätskurs, sondern auch ihre Alternativvorschläge und Wünsche in der Öffentlichkeit verbalisieren und anschlussfähig für die Übertragung der politischen Auseinandersetzung auf weitere gesellschaftliche Terrains

90 Portugiesische Version: »[...] é preciso ter vivido os anos da crise numa bolha social muito resistente e [...] também muito pequena para não ter tido contato com os problemas do dia a dia [...]. As pessoas foram obrigadas a se confrontar [com a austeridade], mesmo as que não queriam« (Interview 16, Porto, 22.05.2018, Pos. 43).

machen: »[...] die Demonstrationen hatten einen großen Einfluss auf die öffentliche Meinung. [...] sie hatten auch [...] Einfluss, selbst wenn nicht spezifisch, auf diesen Prozess der Entscheidungsänderung, aber um das zu [sehen], muss man auch die Urteile analysieren« (Interview 6, Lissabon, 7.03.2018, Pos. 155).<sup>91</sup>

Die systematische Analyse der Urteile bestätigt diese Interviewaussage. Die Protestereignisse regten zunächst und unmittelbar Debatten in der Öffentlichkeit und in der politischen Arena an. Die allgemeine Unzufriedenheit mit dem Anpassungsprogramm ließe sich in gesellschaftliche Politisierung übersetzen, wovon die sozialen Kämpfe und ihre daran anschließend Austragung in der juridischen Arena profitieren konnten. Dies wurde in der Fallstudie vor allem im Hinblick auf die zeitliche Überschneidung der politischen und juridischen Prozesse illustriert: Aktivist:innen organisierten Demonstrationen (2011–2013) parallel zu parteipolitischen und institutionellen Initiativen zur rechtlichen Prüfung der Austeritätspolitik (2011–2014). Zugleich befassten sich politische Akteur:innen im Parlament und der Exekutive mit den Forderungen, die aus den Straßen kamen, und wendeten sich an das Verfassungsgericht mit der Absicht, dass dieses als ultimative Instanz gegen die Austeritätspolitik handeln könnte. Die bescheidenen, aber dennoch signifikanten Ergebnisse der Auseinandersetzung auf dem juridischen Feld brachten den in den Straßen ausgelösten Bruch mit dem parteipolitischen Konsens im Land und in der Regierung erneut zum Ausdruck, die auf der *one size fits all*-Strategie der Troika für die Bewältigung der Krise beharrte (vgl. Fonseca/Ferreira 2015).

Das Verfassungsgericht prüfte daher die von den Bewegungen kritisierten Implementierungsschritte der Austeritätspolitik unmittelbar, sprich noch während der Mobilisierungswelle, in der eigenen Verfahrenslogik des juridischen Feldes. Relevante politische Akteur:innen im Land, unter ihnen der Präsident, Abgeordnete im Bundesparlament, oder der Ombudsmann, griffen auf ihre rechtliche Kompetenz zur Antragstellung vor dem Verfassungsgericht zurück und nutzten die juridische Arena zur Anfechtung mehrerer vorgesehener Maßnahmen in den verschiedenen Phasen des Sparprogramms (siehe 7.3). Diese Akteur:innen, die an der Schnittstelle des Rechts und der Politik während des Protestzyklus agierten, waren diejenigen, die die Forderungen aus den Straßen in die juridische Arena übertrugen. Dabei lässt sich beobachten, dass die kleinen Parteien des linken Spektrums (Linksblock und Kommunistische

91 Portugiesische Version: »[...] as manifestações tiveram um impacto grande na opinião pública. [...] elas também tiveram [...] impacto, ainda que não específico, nesse processo de mudança da decisão, mas para [ver] isso é necessário analisar os acordãos as também« (Interview 6, Lissabon, 7.03.2018, Pos. 155).

Partei) hier besonders aktiv waren und im Einklang mit den Forderungen der Proteste handelten. Denn die Maßnahmen, die sie vor Gericht zur Prüfung brachten, bezogen sich auf Problemlagen in den Bereichen der Arbeit, des Einkommens und der Prekarisierung des eigenen Arbeitsschutzschutzes, welche im Umkehrschluss zentrale Forderungen für die Demonstrierenden darstellten (siehe bspw. die Verfahren ab der dritten Phase der Rechtsprechung, 7.3.4). Aber auch die PS verhielt sich in diesem Kontext strategisch und übereinstimmend mit den Bewegungsanliegen, vor allem ab 2012, als die Partei vor dem Verfassungsgericht Maßnahmen widersprach, an deren Verhandlung und sogar Umsetzung sie im ersten Quartal von 2011 selbst teilgenommen hatte, wie am Beispiel der Wachstumspläne und des eigenen Anpassungsprogramms ersichtlich (Interview 15, Cascais, 15.03.2018, siehe 7.1.4 und 7.3.2).

Der Regierungswechsel, der sich mit der Übernahme der Koalitionsführung durch die konservativen Parteien ab 2011 vollzog, mag den veränderten Aktionskurs der PS beeinflusst haben, wie in einigen der Interviews aufgeführt wurde (Interview 6, Lissabon, 7.03.2018; Interview 12, Coimbra, 9.03.2018). Jedoch, davon auszugehen, dass dieser der einzige relevante Faktor zur Aktivierung der sozialistischen Partei zur Handlung gegen die Sparpolitik gewesen war, würde zugleich bedeuten, die Auswirkungen des Mobilisierungsprozesses zu vernachlässigen und lediglich die parteipolitischen Dynamiken übermäßig zu betonen. In diesem Zusammenhang intensivierten sich ebenso ab 2011 und 2012 die Proteste, auch in Reaktion auf die ersten Folgen des Anpassungsprogramms. Hierhin übertrug sich die kollektive Politisierung und die Kritik an der Austerität allmählich durch die individuellen Bewegungsakteur:innen in die gesamtgesellschaftlichen Debatten. Dabei ist diese Kritik verallgemeinerbar und darüber hinaus hegemonial geworden.

Auch wenn die Rechtsprechung der Krise nicht die direkte Antwort auf die Forderungen der Bewegung bildete und die Urteile, die spezifische Sparmaßnahmen für verfassungswidrig erklärten, nur selektiv und limitiert ausfielen (siehe 7.3.6), haben diese Entscheidungen den Kurs der Austeritätspolitik in Portugal beeinflusst und zudem die umgesetzte Politik in relevanten Bereichen des Arbeitsregimes konkret geändert. Der Einfluss der Proteste auf die Veränderung gesellschaftlicher und persönlicher Weltansichten, auch in der Gerichtsbarkeit, ermöglichte die Übertragung ebendieser politisch artikulierten Anliegen in die juristische Arena. In dieser Hinsicht erwähnten mehrere Interviewpartner:innen die Relevanz des Protestzyklus zur Bestimmung der politischen öffentlichen Debatten in Portugal (z.B. Interview 6, Lissabon, 6.03.2018). Die Analyse der Urteilstexte zeigt aber, dass die Richter:innen im Verfassungsgericht kaum auf die Proteste Bezug nahmen, während sie sich über die Entscheidungen der portugiesischen Regierung, der Europäischen Union



und der internationalen Finanzinstitutionen vor allem im *obiter dictum* äußerten (7.3.2 und 7.3.3). Die Rechtsauslegung befolgte, in Bourdieus Worten, die Doxa des juridischen Feldes (vgl. Bourdieu 2019b; auch 2.1.5 und 2.3). Das heißt, die Rechtsprechung der Krise basierte entweder auf bereits etablierten Interpretationen des Gerichts oder es wurden verfassungsrechtliche Prinzipien zur Prüfung jedes behandelten Falls abgewogen, in der Regel das Gleichheitsprinzip oder das Prinzip des öffentlichen Interesses, die beide in der portugiesischen Verfassung gleich verankert sind. Die früheren Präzedenzfälle, die über Jahre in Übereinstimmung mit dem sozialen Charakter der portugiesischen Verfassung den Schutz von Arbeitsrechten sowie anderen sozialen Leistungen festlegten, wurden nur selektiv herangezogen. Dies geschah vor allem in der dritten Phase der juridischen Auseinandersetzung nach 2012, als die Proteste ihre Zuspitzung mit den Streiks und großen Demonstrationen erreichten. In den ersten und zweiten sowie punktuell durch die dritten und vierten Phasen der Rechtsprechung kristallisierte sich vielmehr die Tendenz heraus, die Arbeitsbeziehungen nach dem privatisierenden neoliberalen Muster zu flexibilisieren. In mehreren Verfahren überragte das Prinzip des öffentlichen Interesses, sodass die dringende Notwendigkeit, das finanzielle Defizit des Landes zu beheben, wichtiger als der Arbeitsrechtsschutz im Allgemeinen war (vgl. Martins 2015; von Homeyer/Kommer 2013).

Die systematische Analyse der Begründungsinhalte der Urteile zeigt in diesem Sinne, dass das portugiesische Verfassungsgericht ambivalent gehandelt hat. Das Gericht begründete seine Entscheidungen in erster Linie teleologisch, überwiegend durch Prinzipien und Zwecke des Gesetzes. Vetos wurden insbesondere gegenüber konkreten Sparmaßnahmen wie den unverhältnismäßigen Einschnitten bei Einkommen und sozialen Leistungen für Angestellte im öffentlichen Dienst sowie bei der für das Jahr 2014 geplanten Arbeitsreform eingelegt, die überproportional einen einzelnen, nämlich den öffentlichen, Sektor betroffen hätte (bspw. in den Urteilen 353/2012, 178/2013, 474/2013, 602/2013, 862/2013, 413/2014, 575/2014, 2/2016). Die juridischen Interventionen des Gerichts erfolgten jedoch selektiv und kontingent. Ihr Ausgang war auch für die involvierten Jurist:innen und Akteur:innen der Parteipolitik nicht vorhersehbar. Der damaligen Regierung blieb in Anbetracht dessen als einzige Alternative, einen relevanten Anteil der geplanten Maßnahmen unter Berücksichtigung der stets drohenden Gerichtsvetos neu zu formulieren, auch wenn sie dafür unter steigendem Druck weitere Verhandlungen mit den internationalen und europäischen Kreditgebern vornehmen musste (vgl. Fonseca/Ferreira 2015; Vestena 2019, auch Interview 15, Cascais, 15.03.2018).

Da die rechtlich bestrittenen Maßnahmen dieselben Fragen berührten, die die Protestierenden auf den Straßen aufwarfen, dienten sie auch

als Legitimationsfaktor der sozialen Mobilisierung, worauf die Literatur zu diesem Protestzyklus schon – wenn auch spärlich – verwiesen hat (Accornero/Ramos Pinto 2020: 181) und was ebenfalls durch Interviewpartner:innen in Portugal herausgestellt wurde (Interview 6, Lissabon, 7.03.2018; Interview 16, Porto, 25.05.2018). Gleichzeitig intensivierte sich die Mobilisierung in dem Ausmaß als die Sparmaßnahmen selbst drastischer geworden sind. Sämtliche Kürzungen beim Einkommen von Arbeiter:innen und Angestellten des öffentlichen Sektors sowie die Einschnitte in soziale Leistungen wurden auf den Straßen scharf kritisiert, wie dies in dem oben erwähnten Manifest der *Geração à Rasca* (2011) folgendermaßen geäußert wird: »Wir sind heute hier, weil wir die prekäre Situation, in die wir gedrängt wurden, nicht länger hinnehmen wollen. Wir sind heute hier, weil wir täglich für eine lebenswerte Zukunft kämpfen, für Stabilität und Sicherheit in allen Bereichen unseres Lebens« [eigene Übers. der Bewegung].<sup>92</sup>

Die portugiesische Verfassung von 1976, die die portugiesische Gesellschaft und Bewegungsakteur:innen als Erbe der Nelkenrevolution betrachtet, war eine zentrale Grundlage überhaupt für die Möglichkeit, die sozialen Kämpfe gegen die Prekarität mit den Kämpfen um die konkreten Sparmaßnahmen in der juristischen Arena diskursiv zu verbinden, wie auch eben hier im Manifest der *Geração à Rasca* deutlich wird: »[...] frühere Generationen [haben] sich für unseren Zugang zur Bildung eingesetzt [...], für unsere Sicherheit, für unsere Rechte als Arbeiter:innen und für unsere Freiheit [...]« [eigene Übers. der Bewegung].<sup>93</sup> Die politische Kollektivität gegen die Austeritätspolitik berief sich auf soziale Rechte, die in der portugiesischen Verfassung verankert sind: das Recht auf Arbeit, auf Bildung, auf Wohnen unter der Vorstellung, das Recht auf ein würdiges Leben zu haben. Zugleich gelten genau diese Rechte als bindend für die Beratung in den Verfahren, die die Richter:innen am Verfassungsgericht leiteten, auch wenn sie diese grundlegenden Normen und Prinzipien nicht einstimmig auslegten. Die kontinuierliche Anrufung, entscheidende Maßnahmen im Rahmen des Anpassungsprogramms auf ihre Verfassungskonformität hin zu prüfen, hat dem Verfassungsgericht in dieser konfliktiven Lage Einflussmacht verliehen (vgl. Ribeiro/Coutinho 2014; Vestena 2019). Die Rechtsprechung der Krise war demnach nicht

92 Portugiesische Version: »Estamos aqui, hoje, porque não podemos continuar a aceitar a situação precária para a qual fomos arrastados. Estamos aqui, hoje, porque nos esforçamos diariamente para merecer um futuro digno, com estabilidade e segurança em todas as áreas da nossa vida.« Siehe das Manifest *Geração à Rasca*, <https://geracaoenrascada.wordpress.com/manifesto/deutsche/> (Zugriff 18.03.2021).

93 Portugiesische Version: »[...] porque as gerações anteriores trabalharam pelo nosso acesso à educação, pela nossa segurança, pelos nossos direitos laborais e pela nossa liberdade.« Das Manifest *Geração à Rasca*, siehe Fn. oben.

nur eine Reaktion auf die Bewältigungsstrategien der Krise. Sie konnte darüber hinaus die stets umstrittene Gestaltung der Austeritätspolitik in Portugal mitbestimmen; wie ein an den Protesten beteiligter Aktivist betonte: »Das Verfassungsgericht war die einzige Alternative, da die ›Straße‹ von der Regierung ignoriert wurde« (Interview 7, Lissabon, 7.03.2018, Pos. 60).<sup>94</sup>

Die Prüfung der Maßnahmen durch das Verfassungsgericht öffnete diese für die Artikulation kollektiver Interessen in der Regel undurchsichtige Arena: das juristische Feld. Vor den Toren des Verfassungsgerichts – in Portugal im wahrsten Sinne des Ausdrucks vor den Türen des Gerichtsgebäudes – mobilisierten sich Bewegungsakteur:innen im Rahmen von Protesten und Demonstrationen. Im Gerichtshof wurden ihre Forderungen gegen die Austerität in der Eigenlogik des Rechts adressiert. Die sozialen Bewegungen interagierten mit den rechtlichen Institutionen gerade an den Grenzen des *strukturiert-porösen* juristischen Feldes. Während soziale Bewegungen den Imaginationshorizont für die Betrachtung der Austeritätspolitik erweitert haben, agierten die juristischen Intellektuellen innerhalb dieses Terrains, um, mit Bourdieu gesprochen, die Kompromisse dieser politischen Auseinandersetzung »als notwendige Ergebnisse einer regulierten Auslegungsarbeit einhellig anerkannter Texte zu präsentieren« (Bourdieu 2019: 39). Die Transformation sozialer Forderungen in rechtliche Fragen diente daher dazu, die Ereignisse der Protestwelle über die eigene Zeit des Protestzyklus hinaus zu bewahren. Auch wenn die Mobilisierungen ab 2013 nachließen, wurden am Verfassungsgericht weitere Maßnahmen des Anpassungsprogramms verhandelt, die ursprünglich durch die Bewegung problematisiert worden waren, aber nun erst später durch ein rechtliches Urteil verworfen wurden. Wenn es überhaupt möglich ist, von einem Erfolg der sozialen Kämpfe gegen die Austerität in Portugal zu sprechen, dann ist dies sowohl auf die Massendemonstrationen als auch die Rezeption der Bewegungsstimmen durch das Verfassungsgericht zurückzuführen. Obgleich das Gericht nicht alle Reformen für verfassungswidrig erklärte, konnten kritische Stimmen gegen die Austerität, die sich auf den Straßen artikuliert hatten, in dieser Arena neue Kraft gewinnen und ihre Resonanz unabhängig von der Aufrechterhaltung ihrer eigenen Mobilisierung nach außen ausstrahlen. Aus der Rechtsmobilisierung im juristischen Feld folgten wichtige Meilensteine für die kollektiven Kämpfe gegen die Austerität, wie eine letzte Interviewpassage dies verdeutlicht:

»[...] wenn man das Gewicht des Verfassungsgerichts mit dem der Gewerkschaften und dem der sozialen Bewegungen vergleicht, [...] war

94 Portugiesische Version: »O Tribunal Constitucional era a única alternativa, já que a ›rua‹ era ignorada pelo governo« (Interview 7, Lissabon, 7.03.2018, Pos. 60).

das Verfassungsgericht durchsetzungsfähiger beim Stoppen von Sparmaßnahmen. [Das Gericht hatte] mehr Einfluss, weil es die Regierung zwang, Positionen zu überprüfen, weil es [die Reformen des] Staatshaushalts für verfassungswidrig hielt, es erzwang eine Überprüfung des Gesetzes und [der Austerität] selbst. [...] trotz [gewisser Probleme] schaffte [das Gericht] die Möglichkeit, die Gewerkschaftsorganisationen [...] mit der kollektiven Handlung zusammenzubringen, was es nach dem 25. April nie oder nur einmal [gegeben hatte]« (Interview 12, Coimbra, 9.03.2018, Pos. 3).<sup>95</sup>

Die Kollektivität der Vielen gegen die Austeritätspolitik bewegte sich auf dem ihr in erster Linie zugewiesenen Terrain der Protestarena, um mittels kollektiver Mobilisierung ihre Forderungen deutlich zu machen. Angesichts der sozialen Kämpfe ist der politische Charakter der Intervention des Verfassungsgerichts und dementsprechend von seinen Urteilen deutlich geworden. Im Rahmen dieser Auseinandersetzungen sind die kollektiven Forderungen der sozialen Kämpfe gegen die Austerität in die konkrete verfassungsrechtliche Gerichtsbarkeit übersetzt worden. Nach dem Eintritt in das juristische Feld wurden die sozialen Kämpfe nach der Eigenlogik der Rechtsform transformiert und selbstreferentiell gemäß den rechtlichen Grundlagen für die Auslegung der Verfassungsnormen beurteilt. Im Hinblick auf ihre Auswirkungen können die juristischen Verfahren dennoch nicht getrennt von der politischen Auseinandersetzung verstanden werden: Für die Bewegungskonstellation bedeuten sie einen partiellen, jedoch relevanten Erfolg der Mobilisierung. In einer institutionalisierten Form brachten die Verfahren ebenfalls die politische Kritik aus den Bewegungen in die Verhandlungen zwischen Regierung und internationalen Institutionen hinein. Die Rechtsprechung der Krise in Portugal gilt in dieser Hinsicht als Beispiel einer kollektiven Rechtsmobilisierung, auch wenn diese keine durch die Bewegung unmittelbar umgesetzte Strategie war. In diesem Fall ließe sich eine aus der Perspektive der Literatur zu strategischer Prozessführung atypische Interaktionsform zwischen sozialen Bewegungen und der juristischen Arena beobachten (dazu siehe 3.3). Die Vermittlung der Bewegungsforderungen geschah hier nicht durch die Arbeit von engagierten Rechtsanwält:innen und ihren Netzwerken, sondern die ausschlaggebende Rolle spielte die

95 Portugiesische Version: »[...] comparando o peso do Tribunal Constitucional com o peso dos sindicatos e o peso dos movimentos sociais, [...] o Tribunal Constitucional foi mais assertivo na travagem das medidas de austeridade. [O tribunal teve] mais impacto porque obrigou o Governo a rever posições, porque [considerou reformas do] Orçamento de Estado inconstitucionais, obrigou a rever a lei e a [própria] austeridade. [...] apesar de [certos problemas o tribunal] criou a possibilidade de juntar o sindicalismo [...] com a ação coletiva, o que nunca tinha ou que tinha existido apenas uma vez depois do 25 de Abril« (Interview 12, Coimbra, 9.03.2018, Pos. 3).

kritische Thematisierung der politisch-ökonomischen und sozialen Kontexte durch kollektive Proteste in der Öffentlichkeit. Dies ermöglichte einerseits die Transzendierung der individuellen Prekarisierungserfahrungen durch den kollektiven sozialen Kampf gegen die Austerität und, andererseits, machte es die Kernanliegen ebendieser sozialen Kämpfe für das juridische Terrain übersetzungsfähig und übertragbar, was wiederum konkrete Konsequenzen für die politische Arena mit sich brachte.

Wie die Rekonstruktion der drei Ebenen des Rechtsmobilisierungsprozesses – Kontext, kollektive Ereignisse und juridische Auseinandersetzung – gezeigt hat, sind solche Interaktionsformen jedoch nur interpretativ und angesichts der Mehrdimensionalität der kollektiven Auseinandersetzungen, die sie begründen, zu verstehen. Die Untersuchung derartiger Interaktionen zwischen Gerichten und Bewegungskonstellationen half mir dabei die theoretische Annahme zu plausibilisieren, dass die auf den ersten Blick für politisch neutral gehaltenen Rechtsverfahren als Kanal für die Artikulation kollektiver Interessen mobilisiert werden können. Dies kann außerdem auch geschehen, wenn kein engagiertes Netzwerk anwaltlicher Vertreter:innen der Bewegung aktiv ist. Auch wenn sich solche Interaktionsdynamiken in der juridischen Arena kontingent entfalten und nicht vorhersehbar sind, können sie einen strategischen Ansatzpunkt für progressive soziale Bewegungen darstellen und weitere daran anschließenden Kämpfe auslösen, die neue Zyklen politischer Auseinandersetzungen initiieren. Im Hinblick auf die Übersetzung der Bewegungsforderungen in die Rechtsprechung der Krise in Portugal zeigte die Analyse der Austragung dieses Kampfs in den verschiedenen gesellschaftlichen Arenen, dass es sich dabei letztendlich um zwei getrennte, jedoch relationale Fronten handelte, die politisch-kollektive und die juridische, welche sich gegenseitig zum Vorteil der Bewegungsforderungen ergänzten.

Diese Ergebnisse der Fallstudie verdeutlichen den Mehrwert einer Analyse des gesamten politischen Konflikts, der sich in mehreren gesellschaftlichen Ebenen entwickelt hat und durch die jeweiligen unterschiedlichen Feldlogiken verarbeitet wurde. Dabei lässt sich insbesondere die Art und Weise der spezifischen Prozessierung von Antagonismen auf dem juridischen Terrain herausstellen. Die Urteilsanalyse, wenn sie mit der Rekonstruktion der Bewegungsgeschichte kombiniert wird, ist illustrativ für die Prozesse, in deren Rahmen sich die Übertragung von Bewegungsforderungen und die rechtliche Grammatik vollzieht. Sie deutet ebenfalls auf die thematischen Übereinstimmungen hin, die die politisch-kollektiven, durch die Bewegungen artikulierten Kämpfe und die Rechtsauslegung interpretativ annähern und diese beiden Ebenen in der Rekonstruktion des gesamten betrachteten Konflikts vorläufig verbinden. Die Indizien zu erkennen, die auf die gegenseitige Befruchtung der parallel laufenden Prozesse im Recht und in der Politik verweisen, ist die interpretative Aufgabe einer bewegungsorientierten Rechtsmobilisierungsanalyse. Dabei wird der

rechtspolitische Charakter sowohl der Mobilisierung als auch der Rechtsprechung ersichtlich. Aufgrund der bereits erwähnten Kontingenz solcher Prozesse und der richtungsweisenden Rolle des Kontexts für jeden spezifischen Fall bleibt jedoch stets zu bedenken, dass die Interpretation jedes konkreten Beispiels von Rechtsmobilisierung aus der Perspektive sozialer Bewegung auf die Spezifika des Falls eingehen muss. Dies ist auch relevant für die Fokussierung der empirischen Untersuchung und Gestaltung des Researchdesigns. Im vorliegenden Fall hat sich die Analyse der Urteile mit Hinblick auf die Bewegungsereignisse als geeignete Grundlage dargestellt, um die Parallelität und thematische Übereinstimmung der politischen und juristischen Prozessierung des Konflikts um die Austeritätspolitik herauszuarbeiten. Andere soziale Kämpfe, die sich als Rechtskämpfe in die juristische Arena übertragen, mögen jedoch die Untersuchung anderer Dimensionen des juristischen Feldes verlangen, wie beispielsweise der anwaltlichen engagierten Netzwerke, der diskursiven Auseinandersetzungen um die Bestimmung von Rechtsfiguren und Auslegung von Rechten über die Zeit hinweg sowie der transnationalen Einflüsse, die mehrere Rechtsordnungen gleichzeitig im Rahmen von sozialwandelnden Momenten betreffen und verändern. Auch diese Fallstudie könnte von solchen Erweiterungen profitieren, um zum einen die internen Dynamiken und den Wettbewerb unter den Akteur:innen des portugiesischen juristischen Feldes vertiefend zu beschreiben und dies mit Blick auf die theoretische Figur der juristischen Intellektuellen zu analysieren. Zum anderen hätte auch gewinnbringend sein können, über die Zeit des Zyklus der Rechtsprechung der Krise hinaus die weiteren Entwicklungen der Rechtsauslegung in der Materie sowie der politischen kollektiven Aushandlungen um soziale Rechte und Arbeitsrechte in Portugal zu begleiten. Dies war hier nur schematisch möglich, vor allem durch die Betrachtung der Aktionen der Minderheitsregierung ab 2015. Eine langfristige Analyse der Folgen und Transformationsprozesse, die die Übertragung der politischen Energie aus den Protesten auch in die politischen und juristischen Arenen mit sich brachten, ist ein aufschlussbringendes Forschungsdesiderat und zudem bereits Thema in der portugiesischen Bewegungsforschung und politikwissenschaftlichen Forschung.

Mit diesen Hinweisen auf weitere Forschungsperspektiven im Blick schließe ich diesen empirischen Teil der Arbeit bei den Potenzialen der Fallstudie ab, die sich durch eine Analyse der Ergebnisse von konkreten juristischen und politischen Kämpfen um die Austeritätspolitik in Portugal veranschaulichen ließen. Diese Reflexionen schließen sich an die Debatte über die bewegungsorientierte Erforschung von Rechtsmobilisierungsprozessen durch progressive soziale Bewegungen an, die die Praktiken und Repertoires ebendieser kollektiver Akteur:innen in den Vordergrund stellen und die prozesshafte Verarbeitung von Antagonismen im umkämpften Terrain des Rechts über eine exklusive Betrachtung der Rechtsverfahren und der juristischen Akteur:innen hinausgehen lassen.