

Anne Engelhardt

## Know your rights: Portugal zwischen Verfassungsaktivismus und sozialen Bewegungen

### Die Staatskrise 2013 aus der Sicht materialistischer Bewegungsforschung<sup>1</sup>

Im Vergleich zu Griechenland und anderen Staaten, die sich ebenfalls im Strudel von Schuldenkrise, Anti-Kürzungsbewegungen und Troika-Intervention befinden, wird Portugal aktuell als Musterbeispiel gefeiert. Wirtschaftlich scheint es bergauf zu gehen. Die Massenproteste gegen Prekarisierung, Entlassungen und Sozialkürzungen sind abgeflaut. Die Mitte-Links-Minderheitsregierung unter António Costa und dem Partido Socialismo (PS) navigiert aktuell scheinbar problemlos zwischen Zivilgesellschaft und Finanzmärkten.

Vor vier Jahren stand das Land noch am Rande einer Staatskrise. Die damalige Regierung aus dem neoliberalen Partido Social Democrata (PSD) und dem konservativ-rechten Centro Democrático e Partido Popular (CSD-PP) sah sich in der Verantwortung, die Vorgaben der Troika aus dem Memorandum of Understanding (MoU) minutiös umzusetzen und gar zu überbieten. Seit 2010 und spätestens mit der Bewegung der prekären Jugend *Geração à Rasca* (Generation am Abgrund) im März 2011 entwickelten sich unterschiedliche Protestbewegungen. Diese mündeten 2013 in einer Allianz zwischen Netzwerken sozialer Bewegungen und Gewerkschaften und führten sowohl zu Generalstreiks als auch zu mehreren Massendemonstrationen, an denen sich auf ihrem Höhepunkt im März 2013 über eine Million Menschen in dutzenden Städten Portugals beteiligten.

Gleichzeitig spielte auch das Verfassungsgericht des Landes eine wichtige Rolle: Seit 2012 begannen die sechs männlichen und sieben weiblichen Richter\*innen unterschiedliche Erlasse der Regierung, die sich an dem MoU orientierten, für verfassungswidrig zu erklären.<sup>2</sup> Im Gegensatz zu Griechenland und Italien muss sich die portugiesische Rechtsprechung nicht an der Ausgeglichenheit des Haushalts orientieren. In der Folge konnte die damalige portugiesische Regierung die Auflagen der Troika nicht umsetzen. Nach einem Generalstreik im Juni 2013 trat der Finanzminister zurück, weitere Regierungs-

1 Dieser Text ist eine überarbeitete Version des in der *Direito&Práxis Revista* 8 (1), 670-710 erschienenen Artikels der Verfasserin mit dem Titel 'Judicial Crisis in Portugal: The Constitution in relation to the State, Social and Labor Movements/Crise judiciária em Portugal: a Constituição em relação ao Estado e aos movimentos sociais e trabalhistas'. Ich danke insbesondere Madelaine Moore, Carolina Vestena und Norma Tiedemann für die intensiven Diskussionen, die in die Überarbeitung dieses Artikels eingeflossen sind. Für zahlreiche Hinweise und Anregungen danke ich Nora Markard und Sonja Buckel.

2 Einen ausführlichen Überblick über die Gesetzeslage bieten Oskar von Homeyer/Steffen Kommer, *Verfassungsgericht kippt Sparhaushalt*, Anmerkung zum Urteil des Tribunal Constitucional de Portugal vom 5. April 2013, KJ 2013, 325-333.

mitglieder folgten. Die Regierung war gelähmt, der Widerstand gegen die Erlasse schien auch vor den Staatsapparaten nicht Halt zu machen.

Insbesondere die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts erzeugte eine Vielzahl von Diskussionen unter Jurist\*innen und Akademiker\*innen, aber auch Aktivist\*innen über die Rolle, die diese Institution während der Anti-Kürzungsbewegungen einnahm. Die Debatte kulminierte im Vorwurf des „juristischen Aktivismus“, die 13 Richter\*innen hätten bewusst eine politische Seite in den Auseinandersetzungen eingenommen, in denen es vor allem um Renten- und Lohnkürzungen ging. In diesen Debatten wird das Verfassungsgericht als Akteur jedoch meist aus den sozioökonomischen Zusammenhängen herausgerissen und völlig unabhängig von den sozialen Bewegungen und Entwicklungen des Portugiesischen Staates hin zum Neoliberalen Autoritarismus betrachtet.

Dieser Text verfolgt die These, dass Recht, soziale Kämpfe und die sich zuspitzenden ökonomischen Widersprüche in der neoliberalen Phase des Kapitalismus in einem engen Zusammenhang stehen. Mit dem griechischen Marxisten Nicos Poulantzas geht er davon aus, dass der Staat kein monolithischer Block, sondern eine Kondensation sozialer Machtbeziehungen ist, also das Ergebnis vergangener sozialer Kämpfe darstellt und gleichzeitig den Rahmen für aktuelle Kämpfe absteckt, wobei er auch selbst als Antagonist agiert. Der kapitalistische Staat und soziale Kämpfe können demnach nicht getrennt voneinander oder linear nacheinander betrachtet, sondern müssen als unterschiedliche Ausgangspunkte ein und derselben sozialen Realität begriffen werden.

Dieser Artikel gibt zunächst einen Überblick über die materialistische Staatstheorie in Bezug auf soziale Bewegungen und autoritären Etatismus sowie die historische Entstehung der Portugiesischen Verfassung. Damit soll die These erläutert werden, wonach Gesetzgebung, soziale Kämpfe und sozioökonomische Gegebenheiten sich eng verwoben entwickeln und aktuelle Kämpfe auf den Praktiken vergangener Auseinandersetzungen entstehen und mit diesen interagieren. Auf dieser Basis diskutiert er zweitens die Rechtsprechung des Portugiesischen Verfassungsgerichts *Acórdão do Tribunal Constitucional* No. 187/2013, durch welche im April 2013 der Kürzungshaushalt der Regierung gekippt wurde.

Im abschließenden Fazit wird diskutiert, inwiefern die Auseinandersetzungen 2013 Auswirkungen auf die heutige, scheinbar „beruhigte Lage“ in Portugal haben.

### *1. Materialistische Bewegungsforschung: staatliche und subalterne Akteur\*innen*

Aus der Perspektive der materialistischen Staatstheorie nach Nicos Poulantzas ist der Staat nicht nur eine Kristallisierung von Machtbeziehungen und vergangenen sozialen Kämpfen, sondern bildet aufgrund dessen auch ein heterogenes Institutionengefüge aus unterschiedlichen Staatsapparaten, die selbst aus sozialen Auseinandersetzungen hervorgegangen sind und unterschiedliche Rollen in Bezug auf aktuelle Kämpfe spielen. Forderungen von Bewegungen werden beispielsweise angenommen, zurückgewiesen, ignoriert, anders interpretiert, wo juristische Apparate auf Kommunal-, Regional- und Landesebene agieren, während Bewegungen mit der Exekutive, wie beispielsweise der Polizei, in Auseinandersetzungen geraten können.

Poulantzas' Staatsanalyse eröffnet eine vielschichtige Perspektive, die von einer rein positiven oder rein negativen Interpretation eines monolithisch verstandenen Staates abbrückt, ohne dabei den Klassencharakter eines Staates zu verneinen – d.h. seine Funktion,

die Interessen der herrschenden Klasse in einem gemeinsamen Projekt zu bündeln und die der Subalternen zu desorganisieren bzw. Widerstand zu erschweren. Poulantzas' Perspektive ermöglicht stattdessen einen differenzierteren Blick auf kapitalistische Staaten und deren Verhältnis zu sozialen Kämpfen und zeigt auf, dass es Spannungen zwischen den einzelnen Staatsapparaten geben kann, in denen in verzerrter Weise und zu unterschiedlichem Anteil die Interessen der Herrschenden und zu einem Teil jene der Subalternen eingeschrieben sind.<sup>3</sup>

Hinzu kommt die Rolle der Angestellten in diesen Staatsapparaten. Ein Szenario, dass sich während der sich vertiefenden wirtschaftlichen Krisen ergeben kann, ist die Entwicklung politischer Krisen, die sich öffentlich meist als „Skandale“ oder „Streitigkeiten“ zwischen Minister\*innen oder anderen öffentlichen Repräsentant\*innen des hegemonialen Blocks abzeichnen.<sup>4</sup> Diese Angestellten in den Staatsapparaten gehören unterschiedlichen Klassenpositionen an, abhängig von der Rolle, die sie im Staat bekleiden. Andererseits stellt das Personal in den Staatsapparaten eine spezifische, eigene soziale Schicht dar bzw. klassenübergreifend eine eigene Einheit.<sup>5</sup>

Daher ist es nicht verwunderlich, dass es Kämpfe sowohl innerhalb als auch zwischen Staatsapparaten gibt, deren Konflikte entlang ihrer institutionenspezifischen Interessen entstehen.<sup>6</sup> Während einer politischen Krise kann ein Apparat – wie es beim Verfassungsgericht Portugals der Fall ist – als tendenziell progressiv erscheinen und dabei die Stimmung, die von sozialen Bewegungen in der Bevölkerung erzeugt wird, nutzen, um eigene Interessen wie die Verhinderung einer neuen Beschäftigungsstruktur, Personalabbau oder Lohnkürzungen etc. zu verteidigen.

Diese Konflikte, die aufgrund wirtschaftlicher Krisen durch Umstrukturierungen und neue Machtkonstellationen zwischen Staatsapparaten entstehen, können von Bewegungen als „Window of Opportunity“, als Gelegenheit zum Handeln genutzt werden. Wenn es Apparate gibt, die sich von den Auswirkungen autoritärer Staatlichkeit betroffen sehen und bereit sind, Forderungen der Bewegungen anzuerkennen, können Akteure der Subalternen tatsächlich Möglichkeiten haben, Teile ihrer Interessen in die Staatsapparate (Gesetze, Erlasse etc.) einzuschreiben.<sup>7</sup>

Darüber hinaus kann das Staatspersonal auch unmittelbar von den Bewegungen beeinflusst werden und deren Perspektiven auch außerhalb eigener institutioneller Interessen annehmen, wie es beispielsweise der portugiesische Militärapparat während der Revolution 1974/75 sukzessive getan hat.

Staatsapparate können in dem Zusammenhang mithin als Zahnräder verstanden werden, die sich aufgrund wirtschaftlicher Krisen in die ein oder andere Richtung bewegen und im Verhältnis zueinander in Blockadehaltung treten können, während sie durch die Einflüsse von Bewegungen, anderen Apparaten, den Forderungen ihres eigenen Personals und wirtschaftlichen Krisen bewegt und umgeformt werden.<sup>8</sup>

3 Nicos Poulantzas, *Klassen im Kapitalismus heute*. Studien zur Klassenanalyse Band 5, Berlin (VSA-Verlag) 1975, 26.

4 Nicos Poulantzas/James Martin, *The Poulantzas Reader: Marxism, Law, and the State*, London (Verso) 2008, 314.

5 Ebd., 313.

6 Lukas Oberndorfer, *Europa und Frankreich im Ausnahmezustand? Die autoritäre Durchsetzung des Wettbewerbs*, PROKLA185 (46), 2016, 561–581.

7 Nicos Poulantzas, *Political Power and Social Classes*. 3. Aufl., London (Verso) 1978, 143.

8 Poulantzas (Fn. 3), 25.

## 2. *Rechtsprechung zwischen (europäischer) Staatskrise und sozialen Bewegungen*

Das Verhältnis zwischen sozialen Bewegungen und dem Rechtssystem hat Sonja Buckel in ihrem Artikel 'Rechtskritik'<sup>9</sup> genauer analysiert. Sie arbeitet dort heraus, dass Gesetze nicht nur innerhalb der juristischen Apparate und Rechtssysteme entstehen, sondern sich aus den gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Praxen als Ausdruck der Kräfteverhältnisse zwischen sozialen Bewegungen und ihren Antagonist\*innen herauskristallisieren. Dies lässt sich an der Entstehung der portugiesischen Verfassung und dem Verlauf der Wirtschaftskrise in Portugal deutlich nachvollziehen.

Portugal hat eine reiche Geschichte an Revolutionen, sozialen Bewegungen, Protesten und Streiks. Während der Nelkenrevolution 1974/75, die mit knapp 50 Jahren semi-faschistischer Diktatur abrechnete und das Bildungs-, Banken-, und Gesundheitssystem grundlegend reformierte, gelang es den unterschiedlichen Akteur\*innen der sozialen Bewegungen, ihre Interessen in die Staatsapparate einzuschreiben; gleichzeitig stellte die Revolution jedoch auch eine Niederlage dar, da es nicht gelang, grundlegend mit dem kapitalistischen Wirtschaftssystem zu brechen.<sup>10</sup>

Als Kristallisierung der Kämpfe aus dieser Zeit, in der die herrschende Wirtschaftsweise infrage gestellt wurde, entstand die Portugiesische Verfassung, die lange als eine der weltweit progressivsten Verfassungen galt.<sup>11</sup> Auch wenn die Transformation zu einer sozialistischen Demokratie nicht erfolgreich war, steht in der Präambel der Verfassung immer noch, dass diese auf Grundlage eines demokratischen Rechtsstaats den Weg zum Sozialismus ebnen werde.

### 2.1 Die Entstehung der Portugiesischen Verfassung

Die Portugiesische Revolution 1974/75 ist ein Beispiel dafür, wie im Rahmen von Klassenkämpfen neue Praktiken entstanden, die sich in neuen (staatlichen) Institutionen und Gesetzgebungen materialisierten.<sup>12</sup>

Die 500 Tage dauernden, intensiven sozialen Auseinandersetzungen umfassten die Besetzung von Ländereien und Betrieben bis hin zu Bankfilialen und führten dazu, dass grundlegende Rechte wie das Recht auf Mindestlohn,<sup>13</sup> Wohnraum,<sup>14</sup> das Recht auf Kindheit bzw. Verbot von Kinderarbeit<sup>15</sup> u.v.m. eingeführt und durchgesetzt wurden. Der erste Entwurf der Verfassung wurde 1975 von der Verfassungsgebenden Versammlung vorgelegt, als der Ausgang der Revolution noch ungewiss war.

9 Sonja Buckel, Rechtskritik, KJ 2016, 289-304.

10 Urte Sperling, Die Nelkenrevolution in Portugal, Basiswissen: Politik/Geschichte/Ökonomie, Köln (PapyRossa-Verlag) 2014.

11 Guilherme Fonseca/Inês Domingos, Constitutional Limitations on Privatisation. The Constitution of the Portuguese Republic and the Constitutional Case-Law – a Few Notes, Documentação E Direito Comparado 73/74, 1998, 129-140.

12 João Paulo Dias, The Transition to a Democratic Portuguese Judicial System: (Delaying) Changes in the Legal Culture, International Journal of Law 12 (01), 2016, 24-41.

13 Art. 59 Abs. 2a der Verfassung. Eine offizielle englische Version der Verfassung lässt sich hier nachlesen: <http://www.en.parlamento.pt/Legislation/CRP/Constitution7th.pdf>.

14 Art. 64 Abs. 1 der Verfassung.

15 Art. 69 Abs. 3 der Verfassung.

Die Kolonialkriege, die einen Großteil des Staatshaushalts beanspruchten und unter vielen Portugies\*innen, Angolaner\*innen, Mosambiquer\*innen und auch weltweit zu einer Antikriegsstimmung führten, wirkten sich auch auf die rudimentäre und durch die Diktatur weitgehend unterdrückte Zivilgesellschaft Portugals aus. Eine der Hauptforderungen der Revolution, die Unabhängigkeit der kolonialisierten Länder, wurde als eines der ersten Ergebnisse durchgesetzt.

In diesem Kontext entstanden auch juristische, gewerkschaftliche Strukturen, um einerseits Jurist\*innen zu organisieren und andererseits neue Arbeitsgesetze, zivil- und strafrechtliche Gesetze zu entwickeln, die diese Prozesse begleiteten. Aus dieser Zeit stammt auch das Prinzip der Gleichheit,<sup>16</sup> für das nach der Revolution vor allem die progressive Auslegung galt, dass alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst – auch die Straßenreinigung – Lohn erhalten sollten, von dem sie leben können – wofür wiederum das Recht auf soziale Sicherheit<sup>17</sup> sorgen sollte. Auf dieser Basis wurde 2013 die Unverhältnismäßigkeit der Kürzungen für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst mit den geringeren Lasten für Lohnabhängige im privaten Sektor festgestellt und diese zurückgewiesen.

Der öffentliche Dienst stellt in Portugal immer noch den größten Arbeitgeber dar, die Anzahl der Beschäftigten war nach der Revolution kontinuierlich gestiegen, da die erste provisorische Regierung die Banken, Versicherungen, Energie- und Wasserversorgung und den Transport verstaatlichte. Die erste Version der portugiesischen Verfassung enthielt eine Passage, nach der diese Verstaatlichungen abgesichert und Privatisierungen verboten wurden. An diesem Artikel zeigt sich aber auch das Rollback, als sich etwa zehn Jahre später die Kräfteverhältnisse geändert hatten: Er wurde 1986 abgeschafft, als Portugal wirtschaftlich stagnierte und Förderungen der damaligen EG beantragte, die sie nur unter der Auflage erhielt, dass sie privaten Investoren erlaubte, ebenfalls mit dem zur Verfügung gestellten Geld zu arbeiten. Vor diesem Hintergrund ist für Portugal die Erfahrung von an Bedingungen geknüpfter Kreditvergabe alles andere als neu. Die schrittweise Integration in den europäischen Wirtschaftsraum hatte vor allem für die Subalternen zur Folge, dass weitere Artikel, die ihre Rechte sicherten, nach und nach aus der Verfassung gestrichen wurden.

Aktuell gibt es eine Debatte darüber, inwiefern die Troika als Akteurin alleinige Verursacherin der Austerität ist oder aufgrund der Schwäche der herrschenden Parteien, 2011 neoliberale Interessen durchzusetzen, zur Unterstützung dazu geholt wurde. Die Tatsache, dass 2011 der Versuch der damaligen PS-geführten Regierung, massive Kürzungen durchzuführen, scheiterte, könnte Grund genug gewesen sein, aus Sicht der bürgerlichen Parteien zu versuchen, stattdessen mit den Argumenten der Troika und der EU zu überzeugen (wie es bereits in den 1980er Jahren gelang). Das ‚Rettungspaket‘ konnte als ‚Window of Opportunity‘ zur Durchsetzung des Abbaus von Sozialleistungen und Arbeitsrechten sowie Privatisierungen genutzt werden, für Maßnahmen also, die sonst auf starken gesellschaftlichen Widerstand stießen.<sup>18</sup>

16 Art. 13 Abs. 2 der Verfassung; „Niemand darf wegen seiner [...] wirtschaftlichen Situation oder seiner gesellschaftlichen Stellung bevorzugt, begünstigt, benachteiligt, eines Rechts beraubt oder von einer Pflicht befreit werden“.

17 Art. 63 Abs. 1 der Verfassung.

18 Catherine Moury, *The New Politics of Austerity: How the Bailout Enabled the Portuguese Ministers to Pass Reforms They Wanted All Along*. Paper for the 2014 MPSA conference, April 3-6, 2014, Historic Palmer House Hilton Hotel, Chicago.

## 2.2 Portugal in der (europäischen) Krise

In den letzten zehn Jahren haben Prekarisierung der Lohnarbeit, Privatisierung und die Zerstörung des Wohlfahrtsstaates dazu geführt, dass die Errungenschaften aus den 1970er Jahren massiv unterminiert wurden.

Die Diskussion über die Rechtsprechung des Portugiesischen Verfassungsgerichts entflammte mithin in und um ein Land, in dem der Mindestlohn 25 Prozent unter dem europäischen Durchschnitt liegt und wo der Entwicklungsindex aus der Zeit vor der Krise von Platz 29 auf Platz 43 im Jahr 2013 gesunken ist.<sup>19</sup>

Vor dem Hintergrund der Massenproteste hatten die juristischen Apparate eine legitime Grundlage, um gegen einen Teil des Kürzungshaushaltes zu entscheiden, der im April 2013 verabschiedet wurde und im Mai ergänzt werden musste. Dies geschah vor allem auf der Grundlage des Gleichheitsprinzips und des Prinzips der sozialen Sicherheit.<sup>20</sup> Im Acórdão do Tribunal Constitucional No. 187/2013 wurde die Prüfung des Haushalts vorgenommen und dieser in neun Punkten für verfassungswidrig erklärt.

Das portugiesische Verfassungsgericht hat sich insbesondere gegen folgende Maßnahmen gerichtet:

Der Haushalt vom Jahr 2012 enthielt die Streichung des 13. und 14. Monatsgehaltes (Weihnachts- und Urlaubsgeld) für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst und alle Bezieh\*innen von Rentenansprüchen. Dies hatte der Gerichtshof bereits in einer vorherigen Prüfung gerügt, jedoch aufgrund der besonderen wirtschaftlichen Umstände Portugals akzeptiert. Der Haushalt 2013 enthielt eine abgestufte Kürzung, die „nur“ das 14. Monatsgehalt betraf, das um zwei Drittel reduziert werden sollte. Diese wurde jedoch als vergleichsweise zu hohe Belastung für Rentner\*innen und den öffentlichen Dienst betrachtet und über das Gleichheitsprinzip abgelehnt.<sup>21</sup> Daraufhin musste die Portugiesische Regierung das 14. Monatsgehalt nachzahlen, was etwa 1,274 Milliarden Euro umfasste. Weitere Kürzungen, die abgelehnt wurden, umfassten vor allem strukturelle Ausgaben für die Ministerien. Ende 2013 lehnte der Verfassungsgerichtshof zudem Kürzungen im Rentensektor ab, was dazu führte, dass die Ausgaben für Renten um 734,9 Millionen Euro erhöht werden mussten.<sup>22</sup>

Das große Interesse an der Rechtsprechung des portugiesischen Verfassungsgerichts zum Austeritätsprogramm der Regierung scheint sich aus Sicht der europäischen Öffentlichkeit aus zweierlei Quellen zu speisen:

Erstens hatten die Urteile des Verfassungsgerichts, mit denen die Sparpläne der Regierung gekippt wurden, einen negativen Einfluss auf die Verhandlungen mit der auf EU-Ebene operierenden Troika (bestehend aus dem Internationalen Währungsfonds, der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank) und der Euro-Gruppe

19 Guya Accornero, *Back to the Revolution: The 1974 Portuguese Spring and Its 'austere Anniversary'*, *Historiein* 15 (1), 2015, 32-48.

20 Fn. 16 und Fn. 17.

21 Diese Kürzung sollte stufenweise erfolgen: keine Abstriche für Löhne unter 600 Euro im Monat, ca. zwei Drittel Streichung für Löhne zwischen 600 und 1100 Euro und komplette Kürzung des Urlaubsgeldes für Löhne über 1100 Euro. Siehe dazu auch: António Afonso/Jorge Caiado/Miguel St. Aubyn: *The macro impact of the Portuguese Constitutional Court decisions regarding the budgetary proposals of the Portuguese Budget Law (2012, 2013, 2014), 2015*, Working Papers 06 Universidade de Lisboa.

22 Ebd.

(bestehend aus den Mitgliedstaaten der Eurozone), da der Abbau des Haushaltsdefizits nicht, wie im Memorandum of Understanding festgehalten, umgesetzt werden konnte. Beide Institutionen basieren auf Allianzen, die weder eine legale Verankerung im Rahmen des Unionsrechts besitzen noch vom Europäischen Parlament gewählt oder sonst darüber legitimiert wären. Dadurch können sie zugleich für ihre weitreichenden Entscheidungen, etwa bzgl. der Aushandlung der MoU mit Portugal oder anderen „Krisenstaaten“ und den darin festgeschriebenen Bedingungen für die finanzielle Unterstützung, nicht zur Verantwortung gezogen werden.<sup>23</sup> Stattdessen untermauern diese Institutionen die Ausweitung der exekutiven Staatsapparate sowohl auf nationaler als auch europäischer Ebene.<sup>24</sup>

Aber schon bevor die Europäische Krise 2009 ausbrach, haben kritische Europaforscher\*innen eine „Explosion“ von neuen EU-Instrumenten ausmachen können, die vor allem den Bereich staatlicher Restriktionen in und um die Eurozone betrafen.<sup>25</sup> Dazu gehörte auch die Einführung der sogenannten Economic Governance, die die Haushaltsrichtlinien der EU-Mitgliedstaaten standardisieren soll. Diese wurde jedoch wiederum nicht in Form von Rechtsakten beschlossen, die vom Rat und dem Europäischen Parlament beschlossen worden wären.<sup>26</sup> Die Memoranda of Understanding stellen zwar im Wesentlichen Empfehlungen bzw. Rechtsakte dar, dennoch wurden die darin festgelegten Richtlinien zur Erlangung der Hilfskredite teilweise vom EuGH als Eingriffe in die Grundfreiheiten, wie z.B. gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen (Art. 31 GRCh) oder in die Tarifautonomie (Art. 28 GRCh) gewertet.<sup>27</sup>

Vor diesem Hintergrund erzeugt die Rechtsprechung des portugiesischen Verfassungsgerichts angesichts des MoU, das 2011 von der Troika mit der portugiesischen Übergangsregierung (aus der scheidenden Regierung unter dem PS und der neugewählten Regierung unter PSD und CSD-PP) ausgehandelt wurde, Unbehagen unter den genannten Akteuren und legt, ob intendiert oder nicht, den Finger in die Wunde der fehlenden Legitimation dieser Rechtsakte – und zwar nicht nur in Portugal selbst, sondern auch in allen anderen Ländern, für die ähnliche MoU ausgehandelt worden waren.

### 2.3 Restriktive Rechtsprechung oder richterlicher Aktivismus?

*“As long as the cuts in social entitlements were linear or the increase in taxation uniform, the Court upheld the validity of the measure, taking into consideration the exceptional circumstances of the financial crisis and the urgency of the legislative reaction.”<sup>28</sup>*

Bezugnehmend auf die für die portugiesische Verfassung prägenden Prinzipien der Gleichheit, Verhältnismäßigkeit, sozialen Absicherung und Rechtssicherheit wurde den

23 Oberndorfer (Fn. 6), 563. Dazu auch Andreas Fischer-Lescano, Troika in der Austerität. Rechtsbindungen der Unionsorgane beim Abschluss von Memoranda of Understanding, KJ 2014, 2-25.

24 Sonja Buckel, Dialektik von Kapitalismus und Demokratie heute, in: Oliver Eberl/David Salomon (Hrsg.) Perspektiven sozialer Demokratie in der Postdemokratie, Wiesbaden (Springer) 2017, 19-41.

25 Vgl. etwa Buckel (Fn. 9), 293.

26 Buckel (Fn. 24), 20.

27 Andreas Fischer-Lescano (Fn. 23 ), 3-25.

28 Christina Fasone, Constitutional Courts Facing the Euro Crisis. Italy, Portugal and Spain in a Comparative Perspective, EUI Working Paper MWP 2014/25, 2014.



13 Verfassungsrichter\*innen 2013 und 2014 richterlicher Aktivismus (*judicial activism*) unterstellt bzw. vorgehalten, gar sich der „Tyrannei der Mehrheit“ zu unterwerfen.<sup>29</sup>

Homeyer/Kommer und Fasone dagegen sehen in den Urteilen des Verfassungsgerichts alles andere als progressiven Aktivismus. Die in der Verfassung eingeschriebenen sozialen Rechte werden vergleichsweise restriktiv ausgelegt. In den ersten zwei Jahren nach der Krise (2011-2012) werden Kürzungen nur dann abgelehnt, wenn sie zunehmend das Gleichheitsprinzip unterlaufen, wobei die besonderen Umstände der Wirtschaftskrise als Faktor in die Rechtsprechung einbezogen werden.<sup>30</sup> Da jedoch der gesamte öffentliche Dienst gleichzeitig beschnitten wird und die enormen Steuererhöhungen prozentual als gleich hoch ausgelegt werden, werden Klagen von Gewerkschaften und Oppositionsparteien auf der Basis des Gleichheitsprinzips sogar zunächst gleichermaßen zurückgewiesen, während ihnen später in der Rechtsprechung zum Haushalt 2013 zugestimmt wird.<sup>31</sup>

Aus der Perspektive einer materialistischen Bewegungsforschung muss das Agieren des Verfassungsgerichts daher im Zusammenhang mit den sozialen Kämpfen und polit-ökonomischen Auseinandersetzungen betrachtet werden. Der juristische Staatsapparat ist keine gesichtslose Institution, denn wie João Paulo Dias zeigt,<sup>32</sup> waren die juristischen Apparate und ihre Angestellten selbst stark von den Auswirkungen der ökonomischen und politischen Krise Portugals und den Kürzungen betroffen. Was hat sich zwischen 2012 und 2014 verändert, dass trotz restriktiver Gesetzesauslegung schließlich Kürzungen zwischen 1,3 und 1,6 Milliarden Euro zurückgewiesen wurden?

Insbesondere wenn es um das Agieren der 13 Jurist\*innen des Portugiesischen Verfassungsgerichts geht, werden Argumente wie (mangelnde) Fairness, richterlicher Aktivismus und institutionelle Komplikationen ins Feld geführt, um die Rechtsprechung zu erklären. Aber die nahestehende Begründung, die vielleicht etwas komplexer ist und daher etwas mehr Zeit und Erklärung braucht – eine juristische Krise –, wird bisher kaum als Möglichkeit betrachtet.

Wie bereits zuvor ausgeführt wurde, können Staatsapparate aufgrund der Materialisierung von Herrschaftsbeziehungen aus vergangenen Kämpfen wie Zahnräder betrachtet werden, die a) durch Wirtschaftskrisen, b) durch andere Apparate und politische Auseinandersetzungen und c) durch soziale Bewegungen agieren und geformt werden. Staatsapparate können sich sozusagen auch gegeneinander drehen und Blockaden und somit politische Krisen erzeugen.

Unter „juristischer Krise“ wird daher im Folgenden eine Situation verstanden, in der mehrere Blockaden in und um juristische Staatsapparate entstehen, die durch finanzielle, politische und soziale Konflikte hervorgerufen werden, wie durch Auseinandersetzungen mit anderen Apparaten im eigenen Staat oder auf EU-Ebene und angesichts starker Reaktionen seitens der Anti-Kürzungs-Bewegungen, die ihrerseits versuchen, Verschlechterungen ihrer Lebensbedingungen zu bekämpfen und hierfür die Judikative ebenfalls beanspruchen.

29 Gonalo de Almeida Ribeiro, *Judicial Activism Against Austerity in Portugal*, 3.12.2013, <http://www.iconnectblog.com/2013/12/judicial-activism-against-austerity-in-portugal/>.

30 Von Homeyer/Kommer (Fn. 2), 327.

31 Ebd.

32 Dias (Fn. 12), 33 ff.



### 3. Soziale Kämpfe und juristische Krise in Portugal 2013 und 2014

Ausgangspunkt für die juristische Krise ist die Wirtschafts- und Finanzkrise, die 2007/8 entstand und zusätzlich Krisen auf unterschiedlichen Ebenen auslöste, wie die Krise des Geschlechterregimes, kulturelle und ökologische Krisen innerhalb und zwischen Staaten mit sich trug.<sup>33</sup>

Portugal, als eine vergleichsweise schwache Nationalwirtschaft Europas, hatte im Vergleich zu Griechenland und Spanien im Vorfeld der Krise keinen wirtschaftlichen Aufschwung erlebt, weshalb es auch schon davor immer wieder Versuche gab, staatliche Ausgaben zu kürzen und zu privatisieren sowie das Arbeitsrecht in Bezug auf Kündigungsschutz und Arbeitszeiten aufzubrechen.

Nach der Eurokrise wurde unter anderem mit dem Werkzeug der bereits erwähnten Economic Governance versucht, die europäischen Staatsapparate der Mitgliedstaaten auf politischer und ökonomischer Ebene zu synchronisieren. Derartige Versuche gab es jedoch auf juristischer Ebene bisher nicht, und die juristischen Apparate sind immer noch weit entfernt davon, auf der europäischen Ebene zu harmonisieren, was institutionelle Herausforderungen nach sich zieht.<sup>34</sup> Die Tatsache, dass der Fall Portugals so viel Aufmerksamkeit auf sich zog, ist daher ein Symptom für die fehlende Integration auf juristischer Ebene.

#### 3.1 Ursachen für die juristische Krise

Vor dem Hintergrund mehrerer Studien über die Rechtsprechung des Portugiesischen Verfassungsgerichts konnte ich fünf Blockaden herausarbeiten, die zur juristischen Krise führten und sozialen Bewegungen die Möglichkeit eröffneten, die Regierung, die den Großteil der sozialen Kürzungen unter dem Memorandum of Understanding umsetzte, im Sommer 2013 zu Fall zu bringen.

##### 3.1.1 Blockade 1: Soziale Bewegungen gegen die Kürzungsregierungen

Während auf EU-Ebene eine Zunahme von Rechtsnormen und mit dem MoU auf mitgliedstaatlicher Ebene in Portugal eine Reihe von sozialen Kürzungen und Angriffen auf demokratische Rechte zu verzeichnen sind, entsteht in vielen Ländern Europas und auch in Portugal von 2010 bis 2013 eine starke Gegenbewegung.

Von 2010 bis 2012 steigert sich die Teilnahme an Demonstrationen von 2,4 auf 6,8 Prozent, allein in Lissabon, wo etwa ein Drittel der portugiesischen Gesamtbevölkerung lebt, steigen die Demonstrationen von 244 im Jahr 2010 auf 579 im Jahr 2012, was im Durchschnitt bedeutet, dass alle 15 Stunden ein Massenprotest stattfindet.<sup>35</sup>

2010 beginnen insbesondere die Gewerkschaften des größten der sieben Gewerkschaftsdachorganisationen *Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses* (CGTP), die Verhandlungen mit der Regierung platzen zu lassen, und entschließen sich stattdessen

33 Buckel (Fn. 9), 299.

34 Vincent L. Esposito, *Constitutions through the lens of the global financial crisis: Considering the experience of the United States, Portugal, and Greece*, Law School Student Scholarship Paper 461, 2014, 1.

35 Accornero (Fn. 19), 38.

im November 2010 zum ersten Generalstreik seit über 20 Jahren.<sup>36</sup> Im März 2011 begannen insbesondere junge prekär Beschäftigte, die nicht von den Gewerkschaften organisiert werden, damit, gegen das vierte Kürzungspaket der Regierung unter der Sozialistischen Partei (PS) zu mobilisieren. Zwischen 300.000 und 500.000 Menschen gehen am 12. März 2011 in ganz Portugal auf die Straße, der Protest zählt bis zu dem Zeitpunkt zur größten Demonstration seit der Revolution 1974. Unter dem Druck der Bewegung stimmt die Mehrheit der Opposition diesmal gegen das vierte Kürzungspaket der Minderheitenregierung, diese muss daraufhin zurücktreten. Im Mai 2011 erreicht die Wirtschaftskrise einen neuen Höhepunkt, die Staatsanleihen werden auf Ramschniveau heruntergestuft, die Übergangsregierung unter José Sócrates, der mittlerweile wegen Steuerhinterziehung und Korruption zu einer Gefängnisstrafe verurteilt wurde, handelt ein „Rettungspaket“ von 76 Milliarden Euro unter Bedingungen des MoU aus. Nach den Wahlen im Juni gewinnt die konservativ-neoliberale Koalition aus der Sozialdemokratischen Partei (PSD) und der Christdemokratischen Volkspartei (CSD-PP), die ebenfalls an der Erstellung der Richtlinien für die Hilfskredite beteiligt waren.

Die Bewegung gegen soziale Kürzungen, die sich in der Folgezeit vor allem gegen die neoliberal-konservative Regierung, aber auch gegen die Troika bzw. die Kommission, die Europäische Zentralbank und den Internationalen Währungsfond richtete, wurde von drei Hauptakteuren getragen: 1. den traditionellen Gewerkschaftsstrukturen, die dem von der Kommunistischen Partei stark beeinflussten Gewerkschaftsdachverband CGTP angehören, 2. Netzwerken sozialer Bewegungen und 3. auf Bewegungen orientierten Gewerkschaften (Social Movement Unionists).

Der Begriff „Netzwerke sozialer Bewegungen“ ist eine Hilfsbezeichnung, um zu verdeutlichen, dass es nicht durchgängige Massenbewegungen gab, sondern immer runde Tische oder sogenannte Plattformen unterschiedlicher Gruppen, die für die nächsten Flashmobs/Besetzungen/Demonstrationen mobilisierten und diese vorbereiteten. Das erste dieser Netzwerke entstand im Februar 2011 und umfasste eine kleine Gruppe Studierenden, die angesichts prekärer Arbeitsbedingungen und inspiriert durch die Arabischen Aufstände in Tunesien und Ägypten die erste Massendemonstration im März 2011 organisierten und dadurch berühmt wurden. Sie nutzen vor allem Facebook, um sich über ihre Arbeitsbedingungen auszutauschen. Über die Webseite entstand schnell die Idee, die Anliegen nach einer planbaren Zukunft und sozialpflichtigen Arbeitsplätzen auf die Straße zu tragen, was zeitlich mit dem Haushaltsbeschluss für das vierte Kürzungspaket zusammenfiel. An den Flyer-Aktionen und dem wilden Plakatieren beteiligten sich später Basismitglieder von Linksblock (BE) und der Kommunistischen Partei (PCP) sowie andere kleinere linke Gruppen, Einzelpersonen, Freundeskreise, Gewerkschafter\*innen, Intellektuelle. Diese Plattformen orientierten vor allem auf die Mobilisierung von großen Aktionen, führten jedoch wenig inhaltliche Debatten über konkrete Forderungen oder Gesetzesänderungen. Dies wurde von einigen später als Schwäche dieser Netzwerke eingestuft, die sie angesichts der politischen Krise 2013 hinderte, den Konflikt mit der Regierung weiter zuzuspitzen.

Die Plattformen, die sich nach Massendemonstrationen zum Teil immer wieder veränderten und neu zusammensetzten, wie *Geração à Rasca* (Generation am Abgrund), *15O* (für einen Protest am 15. Oktober, 2011) und *Que se lixe a Troika* (Zur Hölle mit der

36 Alan Stoleroff, Employment Relations and Unions in Public Administration in Portugal and Spain: From Reform to Austerity, *European Journal of Industrial Relations* 19 (4), 2013, 309-323.

Troika) mobilisierten nicht nur zu Großdemonstrationen, sondern unterstützten gleichfalls Streiks unterschiedlicher Sektoren wie Pflege und öffentlicher Nahverkehr; durch den Druck, den ihre Proteste bewirkten, waren sie in der Lage, die sozialen und Arbeiter\*innenbewegungen zusammenzubringen. Sie verstanden es, die CGTP unter Druck zu setzen, nicht nur eigene Proteste zu organisieren, sondern sich mit den Plattformen zu koordinieren. Das war insbesondere 2013 erfolgreich und führte zu einer Massendemonstration im März, an der in Dutzenden Städten Portugals über eine Million Menschen teilnahmen. Die Allianz zwischen der CGTP und den Bewegungsnetzwerken brach jedoch im Laufe des Jahres 2013, auf dem Höhepunkt der politischen Krise, auseinander.

Übrig blieb jedoch die Allianz zwischen den Aktiven aus sozialen Bewegungen und den Gewerkschafter\*innen, die sich im Laufe der Antikürzungsproteste dem Social Movement Unionism zuwandten, also einer Form des Gewerkschaftsaktivismus, der über den eigenen institutionellen Rahmen hinaus politische und soziale Themen, wie Wohnraum, Antirassismus oder eben Sozialkürzungen aufgreift.<sup>37</sup>

In Portugal wurden vor allem die Lissaboner Hafenarbeiter\*innen für diese Form des Aktivismus bekannt, da sie bei jeder der Demonstrationen als eigener Block aufmarschierten, begannen, bei den Mobilisierungen zu helfen und eigene Protestformen zu entwickeln. Dafür erhielten sie sehr viel Zuspruch, der sich später in einer wachsenden Unterstützung bei den Arbeitskämpfen der Hafenbeschäftigten widerspiegelte. Des Weiteren beteiligte sich der Betriebsrat der öffentlichen Fernseh- und Rundfunkanstalt (RTP) an den Protesten und war dadurch in der Lage, eigene Kolleg\*innen sowohl gegen Kürzungen als auch gegen die anstehende Privatisierung des Unternehmens zu mobilisieren.<sup>38</sup>

Insgesamt ist der Organisationsgrad in den Gewerkschaften im Öffentlichen Sektor in Portugal wie auch in anderen industrialisierten Ländern größer als im Privatsektor. In diesem war jedoch vor allem die Teilnahme der VW-Beschäftigten von *Autoeuropa* an den Protesten relevant für deren Erfolg.

Eine weitere Spaltung der Gewerkschaftsbewegung besteht zwischen den beiden größten der sieben Gewerkschaftsdachverbände UGT (*União Geral de Trabalhadores*), die vor allem von Mitgliedern der PS und der PSD beeinflusst wird, und der auf die kommunistische Partei ausgerichtete CGTP. Durch die Sozialkürzungen und Angriffe auf Arbeitsbedingungen, die im Rahmen des MoU umgesetzt wurden, brach die UGT unter dem Druck ihrer Basismitglieder ihre sonst klassische Rolle in der Sozialpartnerschaft mit der Regierung auf und begann, sich ebenfalls an der Organisation der eintägigen Generalstreiks im November 2012 und Juni 2013 zu beteiligen, wodurch vor allem kleine und private Betriebe sowie der Bankensektor mit in den Streik gezogen wurden und die Bewegung gegen Kürzungen insgesamt an Kraft gewann.

Im März 2013 entstanden zusätzlich die Flashmobs der sogenannten *Grandoladas*, die sich auf die Hymne der Revolution „*Grandôla Vila Morena*“ beziehen, in der die Würde und die demokratische „Kraft des Volkes“ besungen wird. Immer dort, wo Minister auftauchten, gab es eine Gruppe dutzender Aktivist\*innen, die deren Reden oder Auftritte

37 Cassandra Engeman, Social movement unionism in practice: organizational dimensions of union mobilization in the Los Angeles immigrant rights marches, *Work, Employment & Society* 25 (3), 444–461.

38 Stoleroff (Fn. 36), 316.

störten, was dazu führte, dass die Minister ihre Auftritte unterbrechen mussten bzw. bis in den Herbst hinein ihre Reden nicht mehr ankündigten oder ganz absagten. Ihren ersten „Auftritt“ hatten die *Grandoladas* in der ersten Haushaltsdebatte im März 2013, als sie auf den Besucherrängen des Parlaments mit über 40 Sänger\*innen lautstark in die Hymne einstimmten. Bei der Massendemonstration am 2. März wurde daher auch um 18 Uhr in über 20 Städten des Landes „*Grandôla Vila Morena*“ gesungen.

Gleichzeitig waren Rentner\*innen gegen die anstehende Rentenreform auf der Straße, die letztendlich vom Gericht kassiert wurde. In der selben Zeit musste die Privatisierung des öffentlichen Fernseh- und Rundfunksenders gestoppt werden, da der Widerstand der Angestellten, deren Teilnahme an Generalstreiks und Demonstrationen zu viel Druck ausübte. Der Vize-Premierminister, Miguel Relvas, der mit der Privatisierung beauftragt war, musste daraufhin zurücktreten, gleichzeitig wurde von Journalist\*innen aufgedeckt, dass er seinen Hochschulabschluss erkauft hatte. Dieser Rücktritt erschien als kleine Nebengeschichte, eine kleine Streitigkeit in der Regierung. Doch er war in Wirklichkeit viel mehr der Ausdruck der Schwäche der Regierungsapparate, sich gegen die Proteste durchzusetzen und die Auflagen der Troika zu erfüllen, und wies bereits auf eine tiefere Staatskrise hin.

Am 27. Juni 2013 wurde ein vergleichbar starker Generalstreik von den großen Gewerkschaftsdachverbänden und den sozialen Bewegungsnetzwerken gemeinsam organisiert. Drei Tage später trat der Finanzminister Vítor Gaspar zurück, nachdem sein zweiter Versuch scheiterte, die Sozialabgaben (*Taxa Social Única*, TSÚ) zu restrukturieren. Laut diesem Gesetz soll den Arbeitnehmer\*innen ein größerer Anteil als den Arbeitgeber\*innen aufgebürdet werden. Es wurde bereits nach dem ersten Massenprotest im September 2012 zurückgezogen. Dies war der Kontext, in dem die Entscheidungen des portugiesischen Gerichtshofs dazu führten, dass die Modalitäten mit der Troika neu verhandelt werden mussten, da ein Umfang von 1,3 bis 1,6 Milliarden Euro nicht wie geplant eingespart werden konnte, um das Haushaltsdefizit zu senken. Einen Tag danach erklärte Paulo Portas, der Vorsitzende der CSD-PP, des kleineren Koalitionspartners, seinen Rücktritt.

Vor dem Hintergrund, dass die Antikürzungsproteste ihren Höhepunkt erreicht hatten und der juristische Apparat Kürzungen zur Senkung des Haushaltsdefizites verhin- derte, stand die Regierung am Abgrund. In dieser Situation trat jedoch in der Bewegung Ratlosigkeit ein. Statt einen weiteren Generalstreik folgen zu lassen, auf den hin die Regierung hätte zurücktreten müssen, zog sich die Gewerkschaftsführung zurück und ließ die sozialen Netzwerke, die zu dem Zeitpunkt keine programmatische Strategie entwickelt hatten, zurück. Deren Versuche, allein weitere Proteste zu organisieren, scheiterten. Der Präsident schaffte es innerhalb von 21 Tagen, die zurückgetretenen Minister an einen Tisch – und wieder ins Amt zurückzuholen.

### 3.1.2 Blockade Zwei: sie Eurokrise

Aufgrund der Einführung der Eurozone wurde es möglich und notwendig, insbesondere nach der Eurokrise, die wirtschaftlichen und politischen Staatsapparate der Mitgliedstaaten zu integrieren, gleichzeitig blieben die Gesetzgebungen ihren nationalstaatlichen Zusammenhängen verbunden. Gleichzeitig werden jedoch die nationalen Haushaltsvorga-

ben synchronisiert, um ein europaweites Regelwerk zu kreieren.<sup>39</sup> Dabei gibt es fundamentale Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten der EU etwa in der Art und Weise, wie mit einer wirtschaftlichen Notlage umgegangen wird oder wie sich ein ökonomischer Ausnahmezustand definieren lässt.<sup>40</sup>

In Portugal hat das Verfassungsgericht die Möglichkeit, als eine Art Wächter zu agieren, insbesondere wenn es um die Absicherung der Rechte für Beschäftigte im öffentlichen Dienst geht; dies ist aufgrund der dargestellten Geschichte Portugals und der Kristallisierung einer sozialen Revolution in der Verfassung fest verankert.<sup>41</sup> Die Besonderheit der Verfassung ist, wie ebenfalls bereits erwähnt, dass sie keine Klausel enthält, die einen ausgeglichenen Haushalt erfordert, den auch die Rechtsprechung absichern müsste. Soziale Sicherheit, Verhältnismäßigkeit und Gleichheitsprinzip können also tendenziell unabhängig von wirtschaftlichen Vorgaben durchgesetzt werden.

Andererseits gibt es jedoch Fiskalvorgaben der Eurozone, denen sich jeder Mitgliedstaat verpflichtet hat.<sup>42</sup> Dass das Verfassungsgericht Portugals durch seine Rechtsprechung gegen diese verstößt,<sup>43</sup> kann mit Poulantzas so verstanden werden, dass der juristische Apparat in Portugal – im Gegensatz zu Spanien, Irland und Griechenland – nicht an die Vorgaben der Wirtschaftsapparate gebunden ist, während dies umgekehrt durchaus der Fall ist. Neben den asymmetrischen wirtschaftlichen und politischen Strukturen auf EU-Ebene gibt es damit zumindest in Bezug auf den juristischen Apparat Portugals noch eine gewisse Eigenständigkeit.<sup>44</sup> Diese Eigenständigkeit mag einer der Gründe dafür sein, weshalb die portugiesische Regierung entschied, das MoU ohne eine weitere Verlängerung zu beenden; denn über 1,3 Milliarden Euro konnten nicht wie geplant gekürzt werden, wodurch weitere Vorgaben durch die Troika nicht umsetzbar waren.

Dennoch haben die Erfahrung mit der Finanzkrise und die Kürzungen und Prekarisierungen der Arbeitsbedingungen ein Klima permanenter Dringlichkeit geschaffen.<sup>45</sup> Auch wenn die Gesetzesebene nicht assimiliert werden konnte, die Synchronisierung der politischen Agenden der unterschiedlichen Staaten – die zeitgleiche Abgabe der Haushalte etc. – setzt die Regierungen zusätzlich unter Druck, die im sogenannten Sixpack und Twopack vorgegebenen Standards<sup>46</sup> einzuhalten und die Parlamentebene und strittige Punkte zu umgehen oder ohne Rücksprachen durchzusetzen.<sup>47</sup> Dieser Druck kann wiederum dazu führen, dass Regierungen in den nächsten Jahren auch die Standardisierung der juristischen Ebene mittragen werden. Dazu kann unter anderem zum Beispiel gehö-

39 Ralph Guth, EU-Krisenpolitik als Verrechtlichung der Demokratie: Autoritärer Europäischer Konstitutionalismus und die Negation der Volkssouveränität, *momentum Quarterly Zeitschrift für Sozialen Fortschritt* 2013, 33-46 (33).

40 Claire Kilpatrick, *Constitutions, Social Rights and Sovereign Debt States in Europe: A Challenging New Area of Constitutional Inquiry*, EUI Working Paper LAW 2015/34 Department of Law, 2015.

41 Fasone (Fn. 28), 34.

42 Ebd., 14.

43 Ebd., 10.

44 Kilpatrick (Fn. 40), 12.

45 Christina Fasone, *National Parliaments in the Eurozone Crisis: Challenges and Opportunities*, *Toruńskie Studia Polsko-Włoskie* 2015, 7-27 (9).

46 Als „Sixpack“ werden sechs EU-Verordnungen und Richtlinien bezeichnet, die 2011 zur Reform des Euro-Stabilitätspakts verabschiedet wurden; zwei weitere Richtlinien wurden 2013 als „Twopack“ verabschiedet.

47 Ebd.

ren, eine Klausel für einen ausgeglichenen Haushalt in der Verfassung zu verankern. Dies scheiterte bisher an einer fehlenden, aber dafür notwendigen Zweidrittelmehrheit im Parlament.

### 3.1.3 Blockade drei: Beanspruchung des juristischen Apparates in der Krise

Der Spielraum, der durch die Nichtexistenz einer Haushaltsklausel in der portugiesischen Verfassung existiert, kann und wurde auch von der parlamentarischen Opposition genutzt, um Kürzungsvorgaben zu verhindern.<sup>48</sup> Dementsprechend ist das Portugiesische Verfassungsgericht regelrecht mit Anfragen überhäuft worden.

Das lag zum ersten daran, dass das portugiesische Parlament die Vorgaben für das Hilfspaket, das durch das MoU geregelt wurde, erst ein Jahr nach seiner Einführung einsehen und diskutieren konnte;<sup>49</sup> daher wurde über das Verfassungsgericht angestrengt, die Inhalte zu prüfen.<sup>50</sup> Erst 2013 verabschiedete das Parlament ein Gesetz, das ihm erlaubte, alle ein bis drei Monate von der Regierung einen Überblick über die finanziellen Ströme zwischen Portugal und der EU einzufordern.<sup>51</sup>

Da die europäischen Krisenregelungen ebenfalls eine Reihe von Debatten bzgl. ihrer Kompatibilität mit nationalen Gesetzen auslösten, gehörten die Oppositionsparteien nicht zu den einzigen, die das Verfassungsgericht bemühten, Gesetze zu prüfen. Neben den Gewerkschaften, dem Ombudsmann und anderen staatlichen Institutionen wurde beispielsweise bekannt, dass der Präsident, der ebenfalls Mitglied der Regierungspartei war, zwischen 2013 und 2014 vier Mal die Haushalte und Nachtragshaushalte vom Verfassungsgericht prüfen ließ.<sup>52</sup> Dies zeigte die Nervosität darüber, dass das MoU und die von ihm geforderten Maßnahmen möglicherweise nicht mit der portugiesischen Verfassung kompatibel sein würden.

Die große Aktivität des Verfassungsgerichts ist insofern angesichts der großen Zahl unterschiedlicher Anfragen wenig erstaunlich. Daher entstand die dritte Blockade durch eine permanente Überfrachtung des Verfassungsgerichts mit Anfragen. Diese bildete jedoch gleichzeitig überhaupt erst einen Spielraum, der es den 13 Richter\*innen erlaubte, mindestens zwei Mal hinzusehen.

### 3.1.4 Blockade Vier: zwischen zwei unterschiedlichen Parteimehrheiten

Ein weiterer Grund für eine Blockade zwischen den Staatsapparaten entstand durch die unterschiedlichen parteilichen Mehrheiten zwischen Parlament und Verfassungsgericht.<sup>53</sup>

Von den 13 Verfassungsrichter\*innen werden zehn von der parlamentarischen Mehrheit gewählt, daher repräsentieren meist mehr als 75% von ihnen die Regierung. Die drei weiteren werden kooptiert, jedoch meistens durch Verbindungen mit Parteimitgliedern

48 Fasone (Fn. 28), 9.

49 Da unter anderem auch das Portugiesische Verfassungsgericht die Rechtsbindung des MoU als eine völkerrechtliche anerkennt, unterliegt sie wie alle völkerrechtlichen Verträge dem Öffentlichkeitsprinzip. Siehe dazu auch Fischer-Lescano (Fn. 23), 14.

50 Fasone (Fn. 45), 12.

51 Ebd., 17.

52 Fasone (Fn. 28), 12.

53 Roberto Cisotta/Roberto/Daniele Gallo, *The Portuguese Constitutional Court Case Law on Austerity Measures: A Reappraisal*, Working paper n. 04.2014, 4.

der Mehrheitsparteien bestimmt.<sup>54</sup> In dieser Konstellation sollten Verfassungsgericht und Regierung eigentlich übereinstimmend agieren. Jedoch werden die Richter\*innen für neun Jahre gewählt, während eine Legislaturperiode nur vier Jahre dauert. Zudem hatte Portugal häufig Minderheitenregierungen, sodass die Richter\*innen nicht unbedingt von einer der Regierung zugeneigten Parlamentsmehrheit gewählt wurden; die Übereinstimmung beider Staatsapparate ist also nicht immer zwangsläufig gegeben.

Als 2011 die PS-Regierung unter dem Druck der Proteste zurücktrat und die neoliberal-konservative Koalition die Regierung übernahm, hatten die vom PS bestimmten Richter\*innen immer noch die absolute Mehrheit im Verfassungsgericht.<sup>55</sup> Sechs weitere Mitglieder des Verfassungsgerichts wurden zwischen 2012 und 2014 von der PSD/CSD-PP-Regierung bestimmt. Daraus ergab sich jedoch immer noch eine knappe Mehrheit für die PS-gewählten Richter\*innen.

Dennoch verwundert es nicht, dass die meisten der Entscheidungen zu den Haushaltsbeschlüssen von einer Sieben-zu-Sechs-Mehrheit getroffen wurden.<sup>56</sup> Seit 2012 war das Gericht permanent gespalten, wenn es über die Vorgaben, die aus den Europäischen Krisenregelungen abgeleitet wurden, und über Haushaltspläne entscheiden sollte.<sup>57</sup> Diese Spaltung geschah zur selben Zeit als die Antikürzungsproteste ihren Höhepunkt erreichten und die Regierung in eine politische Krise abrutschte.

### 3.1.5 Blockade fünf: Kürzungs- und Strukturierungsmaßnahmen

Die Spannungen zwischen Gerichtshof und Regierung können bis zum Jahr 2000 zurückverfolgt werden, da es seitens der Regierung immer wieder Versuche gab, das Rechtssystem umzustrukturieren und den Einfluss auf politische und wirtschaftliche Entscheidungen zu minimieren.<sup>58</sup> Eine der stärksten Blockaden ergibt sich daraus, dass die Regierung die Krise genutzt hat, um den gesamten juristischen Apparat auf regionaler und nationaler Ebene umzustrukturieren, was Gerichte insgesamt getroffen hat. Das Justizpersonal wurde dadurch auch in eigenen sozialen und wirtschaftlichen Interessen betroffen.

2005 hatte die PS-geführte Regierung bereits die Gelder der aus dem juristischen Dienst ausscheidenden Richter\*innen gekürzt, um mehr Richter\*innen im Amt zu halten und gegen die hohe Anzahl an laufenden Gerichtsverhandlungen vorzugehen.<sup>59</sup> 2011 erhöhte die Regierung, ebenfalls unter dem PS, das Renteneintrittsalter, was jedoch dazu führte, dass sich eine ganze Reihe von Richter\*innen, die das betroffen hätte, frühverrenten ließen, was das Problem von offenen Gerichtsfällen verschärfte.<sup>60</sup>

Das erzeugte bereits Spannungen zwischen Regierung und Verfassungsgericht, das sich aus Dias Sicht damit zu rächen schien, dass es mehrere Fälle von Kindesmisshandlungen und Korruption aufdeckte und aburteilte, die jeweils mit Abgeordneten der PS-Regierungsfraktion in Verbindung standen. Dies traf auch den ehemaligen Premierminister

54 Fasone (Fn. 28), 7.

55 Fasone (Fn. 45), 7.

56 Fasone (Fn. 28), 7.

57 Ebd.

58 Dias (Fn. 12), 32.

59 Ebd.

60 Ebd., 33.



José Socrates, der zwischenzeitlich eine Gefängnisstrafe ohne Bewährung absitzen musste und selbst zuvor bei beiden Regierungsperioden federführend war.<sup>61</sup>

Mit den zusätzlichen Vorgaben durch das MoU wurde die juristische Krise vollends offensichtlich: So war auch das Justizsystem gezwungen, neue Reformen umzusetzen und Kosten einzusparen, was es der gesamten Justiz auch jenseits des Verfassungsgerichts unmöglich machte, adäquat auf Anfragen zu reagieren. Zusätzlich sollten Steuerhinterziehungen gezielter geahndet und Schulden schneller eingetrieben werden, um an der wirtschaftlichen Erholung Portugals mitzuwirken. Dafür wurden die juristischen Strukturen komplett verändert: von 311 Landesgerichten blieben 23 übrig, 1.500 Gerichtsbedienstete wurden entlassen, und neue Gebäude mussten bezogen werden. Hinzu kam eine neue Software, mit der es zu Beginn enorme Startschwierigkeiten gab, da Computer abstürzten und das übriggebliebene Personal sich trotz wachsender Anzahl von Anfragen und Fällen erst in die neuen Programme einarbeiten musste.<sup>62</sup>

Auch wenn diese Einschnitte die 13 Verfassungsrichter\*innen nicht direkt betrafen, betraf es ihr Personal und auch ihre Perspektive, nach den neun Jahren Amtszeit an ihre vorherigen Arbeitsplätze zurückzukehren, da sie nach neun Jahren nicht wiedergewählt werden dürfen. Zudem betraf es Kolleg\*innen und Institutionen, mit denen sie zusammenarbeiteten.

Angesichts der Tatsache, dass viele der eingeführten Kürzungen einen starken Einfluss auf den öffentlichen Dienst hatten, Entlassungen und Umstrukturierungen nach sich zogen,<sup>63</sup> ist es nicht sehr verwunderlich, dass die meisten Urteile Kürzungen an Personal, strukturellen Ausgaben und Rentenkürzungen kritisierten und für verfassungswidrig erklärten. Gegen diese Maßnahmen wurde von den Gewerkschaften und Arbeitnehmer\*innen selbst geklagt, aber sie erhielten nun auch Unterstützung durch das Verfassungsgericht.<sup>64</sup>

##### 5. Fazit: Verpasste Chancen oder positive Auswirkungen?

Aus Perspektive einer materialistischen Bewegungsforschung werden die Auswirkungen der Krise auf den Staat und auf soziale Bewegungen gleichermaßen analysiert und als zwei verschiedene Blickwinkel auf ein und dieselbe soziale Realität verstanden. Staatsapparate und Bewegungen agieren nicht getrennt voneinander, sondern beziehen das Agieren des jeweiligen Gegenübers auf unterschiedlichen Ebenen in ihr Handeln ein. So hatten die sozialen Bewegungen die Apparate der Exekutive immer wieder unter Druck gesetzt, Kürzungen zurückzunehmen, Gewerkschaften und andere von den Kürzungen betroffene Staatsapparate hatten die progressive Verfassung Portugals genutzt und das Verfassungsgericht mit Anfragen überhäuft. Da das Personal der Judikative selbst stark von den Kürzungen betroffen ist und zusätzlich noch eine andere parteipolitische Mehrheit als im Parlament bestand, kritisierten die 13 Richter\*innen des Verfassungsgerichts zunehmend die von der Regierung verabschiedeten Haushaltspläne. Die juristische Krise in Portugal ergab sich aus fünf Blockaden, die sowohl sozialer, ökonomischer und politi-

61 Ebd.

62 Ebd., 35 f.

63 Kilpatrick (Fn. 40), 8.

64 Fasone (Fn. 28), 27.

scher Natur waren und Gründe für die Rechtsprechung lieferten, die über Vorwürfe wie (mangelnde) Fairness oder richterlichen Aktivismus hinausgehen.

2013 war die Staatskrise nach dem Generalstreik am 27. Juni sehr weit fortgeschritten. In der Zeit davor und kurz danach traten der Vize-Minister und der Finanzminister zurück, die sozialen Bewegungen zeigten, dass sie den Widerstand auf die Straßen bis hin in die Staatsapparate tragen konnten.

Die 21 Tage, in denen die Regierung in der Folge auf der Kippe stand, eröffneten einen Spielraum für die Bewegungen, sie zum Rücktritt zu zwingen und programmatische Forderungen an eine neue Regierung zu entwickeln. Stattdessen jedoch nutzte der portugiesische Präsident Cavaco Silva die Leerstelle auf Seiten der Bewegung und vereinte die Regierung. Er lehnte die Rücktritte ab und organisierte die Neuverhandlung der Bedingungen für das MoU. Die Regierung hielt bis zu den Wahlen im Oktober 2015 durch und führte weitere Privatisierungen und Sozialkürzungen durch, die jedoch weniger den öffentlichen Dienst betrafen.<sup>65</sup>

In vielerlei Hinsicht wurden die Erfolge der Antikürzungsbewegung bzw. deren Materialisierung in den Staatsapparaten erst ein bis zwei Jahre später sichtbar. Die im Januar 2016 vereidigte, von Linksblock und Kommunistischer Partei tolerierte Minderheitsregierung des PS führte eine schrittweise Erhöhung des Mindestlohns auf 600 Euro innerhalb von vier Jahren ein, nahm die Kürzung von vier Feiertagen zurück, minimierte die Arbeitszeit im öffentlichen Dienst von 40 auf 35 Stunden,<sup>66</sup> d.h., auf die Höhe, auf der sie vor 2013 lag. Das Adoptionsrecht für gleichgeschlechtliche Paare und ein progressiveres Abtreibungsrecht wurden von der Parlamentsmehrheit verabschiedet. Die Privatisierung der Metro in Lissabon und Porto wurde verhindert.<sup>67</sup> Dass über 60% der Wähler\*innen für Parteien gestimmt hatten, die sich teilweise oder sehr stark gegen Kürzungen ausgesprochen haben, ist ebenfalls ein Erfolg der Bewegung wie auch Resultat der Kürzungen selbst.

Aufgrund der Wahlen 2015 hat sich ein Großteil der Aufmerksamkeit in Portugal wieder auf die parlamentarische Ebene verschoben, dennoch bleiben die Spannungen zwischen EU-Ebene und den nationalen Staatsapparaten Portugals bestehen. Im Februar 2016 wären die Haushaltspläne der neuen Regierung von Brüssel beinahe abgelehnt worden und wurden nur mit einer Reihe von Änderungen – allesamt Verschlechterungen für die Subalternen – akzeptiert.

Die Kämpfe haben sich wieder auf kleine vereinzelte Sektoren zurückgezogen. Die Hafenarbeiter\*innen konnten wichtige Erfolge im Kampf gegen Leiharbeit erringen, unter anderem auch mit Hilfe der Solidaritätsnetzwerke, die sie sich während der Anti-Austeritätsproteste aufgebaut haben. Das VW-Werk *Autoeuropa* und auch die Krankenpfleger\*innen führen weiterhin harte Auseinandersetzungen, doch vorerst scheint die Geschwindigkeit, mit der die Rechte abgebaut werden, die sich die Subalternen in der Revolution erkämpft haben, zumindest dank der Proteste und der eigenständigen Rolle des Verfassungsgerichts zumindest verringert.

65 Alan Stoleroff, *The Portuguese Labor Movement and Industrial Democracy: From Workplace Revolution to the Precarious Quest for Economic Justice*, 2015 Transfer: European Review of Labour and Research, 1-26.

66 Das traf jedoch nicht alle Sektoren gleichermaßen. Einige Bereiche, wie die Krankenpflege, mussten mit entsprechenden Streiks im Februar 2016 nachhelfen.

67 Catarina Martins, *The Portuguese Experiment*, *The New Left Review*, 106 (2017), 33-55.