

gungslage verschiedener Bevölkerungsgruppen allgemein als beklagenswert erachtet wird. Ein weiterer Bereich, in dem in den vergangenen Jahren eine verstärkte gesetzgeberische Tätigkeit zu verzeichnen war, ist die Familienförderung. Ziel der Maßnahmen⁴³ war hierbei stets und insbesondere die Erhöhung der Geburtenrate, deren Absinken jedoch bislang nicht verhindert werden konnte. Angesichts des Umstandes, dass die Familienförderung insgesamt und die vorgenommenen Veränderungen im Speziellen allenfalls für einen Teil der Bevölkerung Bedeutung erlangen, war jedoch mit einer maßgeblichen Erhöhung der Geburtenrate auch nicht zu rechnen.

II. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Systems

1. Die portugiesische Verfassung als Einflussfaktor

a. Die portugiesische Verfassung als Produkt der Nelkenrevolution

Zur Ausarbeitung der Verfassung der portugiesischen Republik wäre es ohne die Nelkenrevolution nicht gekommen, so dass die Verfassung auch als deren Produkt bezeichnet werden kann. Die Verfassung ist jedoch auch insoweit ein Produkt der Nelkenrevolution als ihr ursprünglicher Inhalt die politischen Kräfteverhältnisse, die während der Revolution bestanden, widerspiegelte. Die politischen Kräfte, die den revolutionären Prozess zumindest am Beginn bestimmten, also insbesondere die kommunistische Partei, hatten auch einen maßgeblichen Einfluss auf den Verfassungsinhalt. Dieser maßgebliche Einfluss war jedoch nicht Ausdruck des einvernehmlichen Willens des portugiesischen Volkes, weshalb die ursprüngliche Fassung der portugiesischen Verfassung nicht auf einem allgemeinen Konsens der Bevölkerung basierte. Erst durch die ersten beiden, von breiten parlamentarischen Mehrheiten getragenen Änderungen der Verfassung wurde diese auf den allgemeinen Willen des Volkes gegründet. Zudem hat die portugiesische Verfassung auch unabhängig hiervon seit ihrer Verabschiedung zunehmend an Ansehen im Volk gewonnen und dadurch die zur Erfüllung ihrer Funktionen erforderliche Autorität erlangt. Die gelegentlich auftauchenden Stimmen aus dem konservativen Lager, die eine grundlegende Revision oder gar eine neue Verfassung fordern und dies damit begründen, dass die Verfassung weiterhin zu sehr von ihrer Entstehungsphase geprägt sei, erscheinen daher nicht als Ausdruck einer tiefgreifenden Überzeugung des Volkes. Auch im objektiven Inhalt der Verfassung⁴⁴ und der zwischenzeitlich ergangenen Verfassungsrechtsprechung finden diese Bestrebungen keine Rechtfertigung.

43 Vgl. hierzu oben Fn. 36.

44 Einen Hinweis auf die Entstehungsphase enthält die Verfassung insbesondere noch in der Präambel, derzufolge die Verfassung auch weiterhin den Weg zu einer sozialistischen Gesellschaft ebnen soll.

b. Die Struktur der Verfassung und die dogmatischen Grundlagen

Dass den Grundrechten und insbesondere auch den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten in der portugiesischen Verfassung eine zentrale Bedeutung zukommen sollte, war von Beginn der Verfassungsgebung an Gegenstand eines breiten Konsenses. Ausdruck dieser zentralen Bedeutung ist zum einen die herausgehobene Stellung des Grundrechtsteils in der Verfassung und zum zweiten dessen mit 68 Artikeln erheblicher Umfang. In der Zwischenzeit wurde zwar die Struktur auch des Grundrechtsteils verändert, die einzelnen Grundrechte blieben davon jedoch weitgehend unberührt.⁴⁵ Der Grundrechtsteil der Verfassung in seiner heutigen Ausgestaltung unterteilt sich in drei Teile: den allgemeinen Teil, den Teil der Rechte, Freiheiten und Garantien sowie den Teil der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und Pflichten.

Die Aufspaltung zwischen Rechten, Freiheiten und Garantien einerseits sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten und Pflichten andererseits wirkt sich auch auf die Grundrechtsdogmatik aus, da gem. Art. 17 CRP das sog. Grundrechtssystem, also die Vorgaben der Verfassung für die Umsetzung der Grundrechte, lediglich auf die Rechte, Freiheiten und Garantien bzw. sog. analoge Rechte Anwendung findet. Zwar können die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und Pflichten als analoge Rechte im Sinne des Art. 17 CRP eingestuft werden, im Wesentlichen bleibt das sog. Grundrechtssystem jedoch den Rechten, Freiheiten und Garantien vorbehalten.⁴⁶ Nur diese Grundrechte sind gem. Art 18 Abs. 1 CRP unmittelbar anwendbar und bindend sowohl für die öffentlichen als auch die privaten Einrichtungen. Folge davon ist jedoch nicht die vollständige Unverbindlichkeit der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und Pflichten. Diese werden vielmehr allgemein als vollwertige Grundrechte angesehen, deren juristischer Gehalt sich nicht in bloßen Programmsätzen erschöpft. Zwar bildet die juristische Bedeutung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und Pflichten ein zentrales Thema der wissenschaftlichen Diskussion, die einzelnen hierzu vertretenen Positionen unterscheiden sich jedoch weniger stark als es zunächst erscheinen mag. So ist sowohl allgemein akzeptiert, dass diese Grundrechte unter dem Vorbehalt des Möglichen stehen, als auch, dass sie subjektiv-öffentliche Rechtspositionen vermitteln, soweit sich aus Ihnen staatliche Verpflichtungen ergeben, deren Ausgestaltung nicht dem Gesetzgeber überlassen ist.⁴⁷ Die portugiesische Grundrechtsdogmatik, die von Seiten des portugiesischen Verfassungsgerichts mit zahlreichen Verweisen auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelt wurde, löst dadurch den Konflikt zwischen der erforderlichen Verbindlichkeit der Grundrechte und dem notwendigen Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers in einer durchaus überzeugenden Art und Weise. Insbesondere die Gefahr einer Entwertung der

45 Vgl. zu den Änderungen der Verfassung genauer oben S. 235. Einer der wenigen Artikel, der eine inhaltliche Änderung erfuhr war Art. 64 CRP, also das Recht auf Gesundheit. Vgl. dazu *Amaral/Polakiewicz*, in: *Hofmann/Holländer/Merli/Wiederin*, Armut und Verfassung, S. 185f.

46 Vgl. zum Begriff der analogen Rechte Teil 3 B. Fn. 70.

47 Vgl. zur Dogmatik der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und Pflichten im Einzelnen oben S. 242.

Rechte, Freiheiten und Garantien wird durch die klare Unterscheidung der beiden Gruppen gebannt.

2. Der konkrete Einfluss der portugiesischen Verfassung

a. Die relevanten Normen, Einflussebenen und Einflussdimensionen

Aufgrund des Umfangs der portugiesischen Verfassung im Allgemeinen und des Grundrechtsteils im Besonderen ist es wenig überraschend, dass sich der portugiesischen Verfassung zahlreiche, potentiell für die Soziale Sicherheit relevante Normen entnehmen lassen. Diese entstammen naturgemäß vor allem den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten und Pflichten, finden sich darüber hinaus jedoch auch in anderen Teilen der Verfassung. Zu nennen sind neben den Rechten auf Soziale Sicherheit (Art. 63 CRP) und auf Schutz der Gesundheit (Art. 64 CRP) insbesondere der Gleichheitssatz (Art. 13 CRP), die Menschenwürde als Grundlage des Staates (Art. 1 CRP) und die Kompetenzverteilung zwischen Parlament und Regierung (Art. 165 CRP).⁴⁸

Bezüglich des Einflusses, den diese Normen gegebenenfalls haben, lassen sich verschiedene Ebenen unterscheiden. Dabei handelt es sich um die Normgebung, die Normanwendung sowie die Normenkontrolle im weitesten Sinne. Für die Untersuchung des rechtlichen Einflusses, der auf diesen drei Ebenen gegebenenfalls festzustellen ist, ergeben sich jedoch Grenzen aus dem Vorliegen und der Zugänglichkeit der jeweiligen Materialien. Mangels Existenz allgemein zugänglicher Materialien auf der Ebene der Normanwendung in Portugal konnten somit nur die Normgebung und die Normenkontrolle untersucht werden. Konkreter Gegenstand der Untersuchung auf der Ebene der Normgebung waren insoweit die Begründungen der einzelnen Maßnahmen bzw. Unterlassungen sowie gegebenenfalls die Protokolle der parlamentarischen Debatten. Eine Vorwirkung der verfassungsrechtlichen Vorgaben lässt sich anhand dieser Materialien nicht untersuchen. Das Bestehen einer solchen Vorwirkung bietet jedoch beispielsweise eine schlüssige Erklärung dafür, wenn ursprünglich diskutierte Maßnahmen keinen Eingang in tatsächlich eingebrachte Gesetzesvorschläge finden.⁴⁹ Bei der Normenkontrolle beschränkte sich die Untersuchung systematisch zwingend auf die Entscheidungen des portugiesischen Verfassungsgerichts als maßgebliches Normenkontrollorgan. Zwar existiert in Portugal keine Verfassungsbeschwerde, insbesondere das Verfahren der konkreten Normenkontrolle ermöglicht dem portugiesischen Verfassungsgericht jedoch eine umfassende Normenkontrolltätigkeit. Das sog. Verfahren wegen einer Verfassungswidrigkeit durch Unterlassen, eine insbesondere im Hinblick auf die Soziale Si-

⁴⁸ Vgl. hierzu oben S. 239.

⁴⁹ Im Rahmen der jüngsten Reform des allgemeinen Vorsorgesystems ursprünglich war beispielsweise ursprünglich beabsichtigt, eine generelle Rentenobergrenze einzuführen. Im eigentlichen Gesetzesentwurf war diese Obergrenze hingegen nur mehr für den nach der alten Formel berechneten Teil der Rente vorgesehen. Vgl. hierzu insbesondere Teil 2 B., Fn. 222.

cherheit interessante Besonderheit der portugiesischen Verfassungsgerichtsbarkeit, hat hingegen bislang keine zentrale Bedeutung erlangt.⁵⁰

Neben den Einflussebenen lassen sich jedoch auch verschiedene Dimensionen eines Einflusses unterscheiden. Als Einflussdimensionen erscheinen insoweit der Aufbau eines Systems oder einer Leistung, der Ausbau und die Erstreckung der Leistung bzw. des Systems sowie schließlich deren Kürzung bzw. Konsolidierung.⁵¹ Diese Dimensionen müssen keine einheitlichen Phasen bilden, die unterschiedliche Zeiträume betreffen, sie können sich vielmehr überschneiden. Die Einflussdimensionen weisen sowohl Verbindungen zu den materiell relevanten Normen als auch zu den Einflussebenen auf. Denn zum einen ist zu erwarten, dass in verschiedenen Dimensionen verschiedene materielle Normen eine herausgehobene Bedeutung erlangen, da sich etwa die normativen Aussagen, die vom Staat die Schaffung einer Leistung fordern, von denen unterscheiden, die ihm die Bewahrung von Leistungen auferlegen.⁵² Zum zweiten ist jedoch auch damit zu rechnen, dass etwa im Rahmen der Schaffung und des Ausbaus von Leistungen dem Normgeber eine größere Bedeutung zukommt, während die Normenkontrolle beim Erhalt von Rechten eine größere Relevanz entfalten dürfte. Aus der Stärke der Einflussdimensionen lassen sich somit möglicherweise auch Rückschlüsse auf Kompetenzverteilung zwischen Normsetzung und Normenkontrolle ziehen. Zeigt sich ein verfassungsrechtlicher Einfluss überwiegend bei der Einführung von Leistungen, nicht jedoch bei deren Kürzung, so liefert dies zugleich einen Hinweis auf die größere Bedeutung der Normsetzung im Verhältnis zur Normgebung.⁵³ Während in Teil 3 der vorliegenden Arbeit der konkrete Einfluss der portugiesischen Verfassung aufgegliedert nach den beiden Einflussebenen dargestellt wurde, unterteilt sich die folgende Zusammenfassung nach den verschiedenen Einflussdimensionen. Ebenso wie bei der Darstellung der einzelnen Leistungen der Sozialen Sicherheit im Rahmen dieser Auswertung soll hierdurch eine quer zu der ursprünglichen Darstellung laufende Bewertung des Einflusses bewirkt werden.

b. Aufbau von Leistungen und Systemen

Bezüglich des Einflusses der portugiesischen Verfassung im Rahmen der Einführung von Leistungen oder Systemteilen ist zunächst festzuhalten, dass als maßgebliche Anknüpfungspunkte hierfür insbesondere die Schaffung des Gesundheitsdienstes 1979, die Gründung des Systems der *Segurança Social* durch die Verabschiedung des diesbezüg-

50 Vgl. zur Stellung des Verfassungsgerichts sowie zu den Verfahrensarten im Einzelnen oben S. 258.

51 Vgl. grundlegend zu dieser Unterscheidung *Becker*, in: *ders./Kaufmann/Maydell/Schmähl/Zacher*, FS für Franz Ruland, S. 605 – 610.

52 In diesem Sinne auch *Stern*, Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgeber, S. 20.

53 *Kleuker*, Gesetzgebungsaufträge des Bundesverfassungsgerichts, S. 20 – 26, weist zutreffend daraufhin, dass die Normenkontrolle auch in den Fällen größerer Kontrolldichte nicht selbst Normen setzt, sondern nur den bereits auf der Ebene der Verfassung enthaltenen Gestaltungen zur Geltung verhilft. Vgl. zum Spannungsverhältnis zwischen Normgebung und Normenkontrolle allgemein auch *Chrysogonos*, Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung, S. 39 – 49, sowie *Hillgruber/Goos*, Verfassungsprozessrecht, Rdnr. 33 – 44.

lichen Rahmengesetzes 1984 sowie die Einführung des Mindesteinkommens als allgemeine Bedürftigkeitsleistung 1996 in Frage kommen.

In allen drei genannten Fällen ist festzustellen, dass auf der Ebene der Normgebung nur ein sehr beschränkter Einfluss der Verfassung zu verzeichnen war, da die verfassungsrechtlichen Grundlagen in der Regel nur reflexhaft als Grund der Maßnahme genannt wurden, ohne dass insoweit eine vertiefte Auseinandersetzung mit diesen Grundlagen vorgenommen worden wäre. Dies gilt in besonderem Maße für das Rahmengesetz der Sozialen Sicherheit von 1984 und die Einführung des Mindesteinkommens 1996. In beiden Fällen fanden rechtliche Erwägungen nur am Rande Erwähnung.⁵⁴ Bei der Schaffung des Gesundheitsdienstes 1979 standen zwar ebenfalls allgemeine politische Erwägungen im Vordergrund, verfassungsrechtliche Argumente wurden jedoch sehr häufig zumindest ergänzend verwendet. Insbesondere die Frage, ob die Verfassung ein Sozialversicherungssystem im Gesundheitssektor untersage, wurde kontrovers diskutiert.⁵⁵ Während der Aufbau von Leistungen und Systemen sich auf der Ebene der Normgebung somit zumindest rudimentär nachvollziehen lässt, finden sich keine maßgeblichen verfassungsgerichtliche Entscheidungen, die sich mit der Einführung von Leistungen oder Systemteilen befassen.⁵⁶

c. Ausbau und Verbreitung von Leistungen und Systemen

Zu den normsetzenden Maßnahmen im Rahmen des Ausbaus und der Verbreitung des Systems gehören die verschiedenen Änderungen des Rahmengesetzes der Sozialen Sicherheit in den Jahren 2000, 2002 und 2007 sowie das sog. Rahmengesetz der Gesundheit aus dem Jahr 1990. Ebenso wie bei den soeben dargestellten normsetzenden Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Aufbau des Systems ist auch bei diesen Maßnahmen festzustellen, dass verfassungsrechtlichen Argumenten bei der Normsetzung keine entscheidende Bedeutung zukam. Erneut gilt dies in besonderem Maße für die Rahmengesetze der Sozialen Sicherheit und zumindest in eingeschränkter Form auch für das Rahmengesetz der Gesundheit. Denn bezüglich dieses Rahmengesetzes der Gesundheit wurde zumindest ein verfassungsrechtlicher Aspekt, nämlich die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Aufwertung der privaten Leistungserbringung, intensiv diskutiert.⁵⁷

54 Bezüglich des Rahmengesetzes der Sozialen Sicherheit vertrat die kommunistische Partei die Ansicht, das darin vorgesehene allgemeine Vorsorgesystem verstoße gegen die Verfassung, die ein universalistisches System fordere, vgl. oben S. 265. Bei der Einführung des Wiedereingliederungseinkommens wurde die Menschenwürde als eine der verfassungsrechtlichen Grundlagen lediglich von einem Abgeordneten in Bezug genommen, vgl. oben S. 273.

55 Dass ein Sozialversicherungsmodell durch Art. 64 CRP ausgeschlossen sei, wurde insbesondere von den konservativen Parteien bestritten. Vgl. hierzu im Einzelnen oben S. 270.

56 Zeitlich mit dem Aufbau des Systems korrespondierende Entscheidungen sind entweder nicht von maßgeblicher Bedeutung oder aufgrund ihres Gegenstandes einer anderen Einflussdimension zuzuordnen. Hierzu zählt insbesondere Acórdão 39/84, vgl. dazu sogleich sowie oben S. 290.

57 Die Verabschiedung des Rahmengesetzes der Gesundheit stand in engem Zusammenhang mit der Änderung des Art. 64 CRP. Dieser Änderung zufolge sollte der Gesundheitsdienst nur mehr tenden-

Anders als der Aufbau fand der Ausbau des Systems bzw. der Leistungen auch Eingang in die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung. Insbesondere eine verfassungsgerichtliche Entscheidung ist in diesem Zusammenhang aufzuführen. Dabei handelt es sich um Acórdão 474/02, der sich mit der fehlenden Arbeitslosensicherung im öffentlichen Sektor beschäftigte und eine der wenigen Entscheidungen über eine Verfassungswidrigkeit durch Unterlassen darstellt⁵⁸. Diese Entscheidung, die den Staat zur Einführung einer entsprechenden Absicherung der Betroffenen gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit verpflichtete, führte wenn auch mit erheblicher zeitlicher Verzögerung letztlich tatsächlich zu einer Absicherung gegen Arbeitslosigkeit für die Beschäftigten des öffentlichen Sektors, die mangels Verbeamtung von Arbeitslosigkeit betroffen sein können.⁵⁹

d. Kürzung und Konsolidierung von Leistungen und Systemen

Die Normen, die im Zusammenhang mit der Kürzung und Konsolidierung von Leistungen erlassen werden, werden ganz überwiegend unmittelbar durch die Regierung gesetzt, weshalb der Raum für verfassungsrechtliche Erwägungen aufgrund der fehlenden parlamentarischen Debatten eingeschränkt ist. Verfassungsrechtliche Argumente auf der Ebene der Normsetzung lassen sich daher auch im Rahmen der Kürzung und Konsolidierung von Leistungen nur sehr begrenzt ausfindig machen.⁶⁰ Die einzige Ausnahme hiervon bildet eine Parlamentsdebatte, die im Anschluss an eine Entscheidung des Verfassungsgerichts über eine vom Präsidenten angestrebte, präventive Normenkontrolle durchgeführt wurde.⁶¹ Erst diese Verbindung der beiden Einflüssebenen führte zu einem Bedeutungsgewinn verfassungrechtlicher Argumente auf der Ebene der Normgebung.

Gegenstand sowohl der präventiven Normenkontrolle als auch der parlamentarischen Debatte war das Gesetz zur Einführung des Wiedereingliederungseinkommens anstelle des 1996 eingeführten Mindesteinkommens. Zumindest verfassungsrechtlich zentraler Streitpunkt war dabei die Heraufsetzung des Mindestalters von 18 auf 25 Jahre. Diese Maßnahme wurde von Seiten des Verfassungsgerichts im Rahmen des Acórdão 509/2002 für unvereinbar mit der Verfassung erachtet.⁶² Zwar lehnte das Gericht hierbei ein generelles Rückschrittsverbot ab, ein Rückschritt sei jedoch dann verboten,

ziell umsonst und der Staat nurmehr verpflichtet sein, die Kosten der Versorgung und nicht notwendigerweise die Versorgung selbst zu verstaatlichen. Vgl. hierzu im Einzelnen oben S. 274.

58 Vgl. hierzu oben S. 282.

59 Diese Absicherung wurde bewirkt durch Art. 9 Lei 11/2008, DR 1^a série N°36, 2008-02-20, S. 1150.

60 So wurde beispielsweise bei der Verabschiedung des aktuellen Rahmengesetzes der Sozialen Sicherheit, das insoweit dem Bereich der Konsolidierung und nicht mehr dem des Ausbaus zuzuordnen ist, die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der dadurch ermöglichten Änderungen der Rentenformel und der Anhebung des Rentenalters nur am Rande thematisiert, vgl. oben S. 268.

61 Vgl. zu der diesbezüglichen Debatte, die die Argumente der vorausgehenden Entscheidung des Verfassungsgerichts aufgriff, oben S. 274.

62 Vgl. hierzu oben S. 298.

wenn die Verfassung eine Absicherung fordere und diese im Falle einer Kürzung auch nicht anderweitig gewährt werde.⁶³

Bereits zuvor hatte das Verfassungsgericht in einer seiner ersten maßgeblichen Entscheidungen zum Bestehen eines allgemeinen Rückschrittverbotes Stellung genommen. Ausgangspunkt dieser Entscheidung war ein im Jahr 1982 verabschiedetes Gesetz, durch das die praktisch noch nicht vollzogene Einführung des Gesundheitsdienstes rückgängig gemacht werden sollte. Auch diese gesetzgeberische Maßnahme wurde dem Verfassungsgericht von Seiten des Präsidenten der Republik vorgelegt. Der daraufhin ergangene Acórdão 39/84 bildete eine der wichtigsten Entscheidungen des Verfassungsgerichts, da er zum einen maßgebliche dogmatische Grundaussagen enthielt und zum zweiten eine erste grundlegende Festlegung bezüglich des Rückschrittverbotes traf. Demzufolge sei es dem Gesetzgeber untersagt, etwas zu beseitigen, dessen Schaffung ihm die Verfassung ursprünglich auferlegt habe. Sobald der Gesetzgeber eine entsprechende Pflicht erfüllt habe, stelle die Beseitigung dieser Einrichtung eine aktive Verletzung der Verfassung dar.⁶⁴

Und noch eine weitere verfassungsrechtlich maßgebliche Entscheidung muss bezüglich der Konsolidierung der Leistungen erwähnt werden. Dabei handelt es sich um Acórdão 330/89, der die Eindämmungsgebühren des Gesundheitsdienstes zum Gegenstand hatte.⁶⁵ Diese Entscheidung, die auf Basis der ursprünglichen Formulierung des Art. 64 CRP erging, hatte darüber zu befinden, ob solche Eindämmungsgebühren mit dem Gebot der Kostenlosigkeit des Gesundheitsdienstes vereinbar sind. Dies wurde von Seiten des Verfassungsgerichts bejaht, obwohl das Gebot der Kostenlosigkeit zu diesem Zeitpunkt noch uneingeschränkt galt.⁶⁶

3. Zusammenfassung

Es ist daher zusammenfassend festzustellen, dass die portugiesische Verfassung bislang insbesondere bei der (beabsichtigten) Kürzung von Leistungen Wirkung entfaltete, während beim Auf- und Ausbau der Leistungen den verfassungsrechtlichen Erwägun-

63 Vgl. zur Kritik an dieser Entscheidung, derzufolge im Rahmen der Entscheidung die von ihr selbst aufgestellten Voraussetzungen einer Verfassungswidrigkeit nicht mit der hinreichenden Präzision geprüft worden seien, oben Teil 3 C., Fn 291, sowie insbesondere *Vieira de Andrade*, *Jurisprudência Constitucional* n°1, S. 27f.

64 Vgl. zu dieser Entscheidung im Einzelnen oben S. 290.

65 Die Eindämmungsgebühren waren bereits zuvor Gegenstand verfassungsgerichtlicher Entscheidungen, das Verfassungsgericht hatte sich zuvor aber ausschließlich mit formellen Aspekten beschäftigt. Vgl. hierzu oben S. 294.

66 Zu dieser Entscheidung ergingen beachtliche Sondervoten, die unter anderem darauf hinwiesen, dass die Entscheidung der kurz darauf vorgenommenen Änderung der Verfassung vorgegriffen habe. Vgl. hierzu oben Teil 3 C., Fn. 257. Letztlich verdeutlicht die Entscheidung das durch die äußerst konkreten Vorgaben des Art. 64 CRP bewirkte Dilemma eines massiv eingeschränkten gesetzgeberischen Spielraums. Ähnliche Schwierigkeiten in einem anderen Zusammenhang bereitet auch das Recht auf Bildung aus Art. 74 CRP. Vgl. hierzu auch *Novaes*, *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*, S. 314 – 317.

gen allenfalls eine untergeordnete Rolle zukam. Zugleich ist auch festzuhalten, dass dem portugiesische Verfassungsgericht bei der Ausübung des Einflusses eine zentrale Bedeutung zukam. Auf der Ebene der Normsetzung findet sich hingegen in der Regel allenfalls eine reflexhafte Bezugnahme auf die Verfassung ohne dass hiermit eine inhaltliche Auseinandersetzung verbunden würde. Innerhalb des portugiesischen Verfassungsgefüges nimmt das Verfassungsgericht daher eine zentrale Stellung ein.

B. Ausblick

I. Die weitere Entwicklung des Systems der Sozialen Sicherheit

Hinsichtlich der Struktur des Systems ist zu erwarten, dass die Vereinheitlichung des Vorsorgebereichs und die Ausweitung des allgemeinen Vorsorgesystems in personeller Hinsicht weiter voranschreiten werden. Mit der bereits sehr weit fortgeschrittenen Einbindung der Beamtenversorgung ist insoweit ein wesentlicher Schritt bereits getan. Und auch bezüglich der Absicherung der Bankangestellten wurden bereits erste Maßnahmen ergriffen. Noch nicht geklärt ist jedoch, zu welchen Konditionen der Staat die durch entsprechende Fonds nicht in voller Höhe gesicherten Pensionsverpflichtungen gegenüber den Mitarbeitern der Banken übernehmen wird.⁶⁷ Einzig bezüglich der Anwaltsversorgung deutet sich eine Eingliederung bislang nicht an. Innerhalb des allgemeinen Vorsorgesystems hat die jüngste Reform durch verschiedene Maßnahmen einen entscheidenden Beitrag für die Zukunftsfähigkeit des Vorsorgesystems geleistet. Als entscheidendes Defizit des Vorsorgebereichs erscheint jedoch die geringe Verbreitung der ergänzenden Vorsorge. Deren weiterer Ausbau stellt insbesondere in wirtschaftlich schwächeren Zeiten eine der zentralen Herausforderungen dar. Zwar wurden auch diesbezüglich inzwischen bestimmte Maßnahmen ergriffen,⁶⁸ es bleibt jedoch abzuwarten, ob diese tatsächlich zu der notwendigen Ausbreitung der ergänzenden Vorsorge führen werden. Die Notwendigkeit einer solchen Ausbreitung ergibt sich nicht nur aus den Änderungen der jüngsten Reform sondern auch aus dem Umstand, dass es sich beim allgemeinen Vorsorgesystem nach wie vor um ein sehr junges System handelt. Zahlreiche Personen, die das Rentenalter bereits erreicht haben oder aber in naher Zukunft erreichen werden, haben auf Grund unzureichender Beitragszahlungen keine angemessene Rente zu erwarten. Die Antwort des portugiesischen Systems auf diesen Umstand, das

67 Die Banken selbst sind zunehmend versucht, ihre Pensionsfonds an den Staat abzugeben, da sie wissen, dass diese nicht ausreichen, um die Pensionsverpflichtungen zu erfüllen. Für den Staat stellt die Übernahme der Fonds eine Versuchung dar, weil sie ihm sofort haushaltswirksames Kapital vermittelt, während die damit verbundenen Verbindlichkeiten zumindest überwiegend erst später fällig werden. Abzuwarten bleibt schließlich auch, welche Auswirkungen die Bankenkrise auf diesen Themenkomplex haben wird.

68 Vgl. hierzu oben S. 173.