

Studien aus dem Max-Planck-Institut  
für ausländisches und internationales Sozialrecht

Band 51

Quirin Verghe

## Soziale Sicherheit in Portugal und ihre verfassungsrechtlichen Grundlagen



**Nomos**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: München, Univ., Diss., 2010

ISBN 978-3-8329-5602-8

1. Auflage 2010

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2010. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Meinen Eltern



# Vorwort

Die vorliegende Arbeit, die von der juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München im Wintersemester 2009/2010 als Dissertation angenommen wurde, ist entstanden im Rahmen meiner Tätigkeit als Doktorand am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht in München. Mein Dank gilt daher zunächst meinem Doktorvater und geschäftsführenden Direktor dieses Instituts, Herrn Prof. Dr. Ulrich Becker, LL.M. (EHI), der nicht nur diese Arbeit sondern beinahe meinen gesamten (bisherigen) akademischen Lebensweg begleitet und mich dabei in vielfältiger Art und Weise unterstützt und gefördert hat. Auch Herrn Prof. Dr. Jens Kersten gebührt Dank für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Zu Dank verpflichtet bin ich des Weiteren allen Mitarbeitern des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht in München, die stets ein offenes Ohr für meine Überlegungen und Gedanken hatten, und deren Anregungen für die Entstehung der Arbeit äußerst wertvoll waren. Ohne den Anspruch auf Vollständigkeit möchte ich hierbei vier Personen hervorheben: Herrn Prof. Dr. Hans F. Zacher, von dessen reichem Erfahrungsschatz nicht nur ich, sondern unsere gesamte Doktorandengruppe profitieren durfte, Herrn George Mpedi, der meinen Blick geweitet und mir die praktische Bedeutung des Rechtsvergleichs näher gebracht hat, Frau Viktoria Fülöp, die der Entstehung der Arbeit als Zimmernachbarin mehr als nur räumlich besonders nahe war, sowie schließlich Frau Magdalena Neueder, die nicht nur die Arbeit Korrektur gelesen hat, sondern der ich auch wertvolle inhaltliche Hinweise verdanke. Bedanken möchte ich mich aber auch bei all den Personen, die meinen verschiedenen Forschungsaufenthalten in Portugal zum Erfolg verholfen haben. Hierzu zählen zunächst die Mitarbeiter der Bibliotheken des Portugiesischen Verfassungsgerichts und des Ministeriums für Arbeit und Soziale Sicherheit sowie Frau Nélia Monte Cid vom Portugiesischen Parlament. Besonderen Dank schulde ich jedoch auch insbesondere meiner verehrten Schwiegermutter, Frau Maria Fernanda Moniz, die mir viele Türen in Portugal geöffnet hat und die mir stets als kompetente Diskussionspartnerin zur Verfügung stand.

Von ganzem Herzen danke ich meiner Frau Joana für ihre Geduld und ihre bedingungslose Unterstützung während der gesamten Zeit der Erstellung der Arbeit. Sie und unsere zwischenzeitlich geborene Tochter Maria Clara sind die maßgebliche Motivation meines Handelns und damit auch der vorliegenden Arbeit. In besonderer Weise bedanken möchte ich mich schließlich bei meinen Eltern, Herrn Dr. Helge Vergho und Frau Gertrud Vergho, die mich stets auf ebenso uneingeschränkte wie zurückhaltende Art und Weise gefördert haben und die für mich eine unverzichtbare Stütze sind. Ihnen ist dieses Buch gewidmet.

München, im April 2010

Quirin Vergho



# Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	11
Abkürzungsverzeichnis	19
Teil 1: Einleitung	
A. Einführung	23
B. Fragestellung und Untersuchungsgegenstand	26
I. Fragestellung	26
II. Untersuchungsgegenstand	28
C. Methodik und Gang der Untersuchung	30
I. Methodik	30
II. Gang der Untersuchung	32
Teil 2: System der Sozialen Sicherheit in Portugal	
A. Grundlagen	35
I. Begriff und Systematisierung	35
II. Rahmenbedingungen	71
B. Systemanalyse	87
I. Allgemeiner Teil	87
II. Vorsorgesysteme	107
III. Nicht-beitragsfinanzierte, risikospezifische Systeme	173
IV. System zum Schutz der Familie	189
V. System der sozialen Hilfe	195
Teil 3: Verfassungsrechtliche Grundlagen des Systems der Sozialen Sicherheit	
A. Vorüberlegungen zur Verfassung als Grundlage	203
I. Begriff der Verfassung	203
II. Struktur der Verfassung	221
III. Für die Soziale Sicherheit relevante Rechtssätze	224
IV. Zum Begriff der sozialen Grundrechte	226



B. Die portugiesische Verfassung als Grundlage	228
I. Allgemeines	228
II. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben im Einzelnen	239
C. Der Einfluss der portugiesischen Verfassung	251
I. Begriff und Ebenen des Einflusses der Verfassung	251
II. Einflussebenen der portugiesischen Verfassung	255
III. Konkrete Einflussnahme der Verfassung	265
Teil 4: Auswertung und Schluss	
A. Ergebnisse	301
I. System der Sozialen Sicherheit	301
II. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Systems	312
B. Ausblick	319
I. Die weitere Entwicklung des Systems der Sozialen Sicherheit	319
II. Zukünftige Bedeutung der portugiesischen Verfassung	320
Literaturverzeichnis	323

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
Teil 1: Einleitung	23
A. Einführung	23
B. Fragestellung und Untersuchungsgegenstand	26
I. Fragestellung	26
II. Untersuchungsgegenstand	28
C. Methodik und Gang der Untersuchung	30
I. Methodik	30
II. Gang der Untersuchung	32
Teil 2: System der Sozialen Sicherheit in Portugal	35
A. Grundlagen	35
I. Begriff und Systematisierung	35
1. Begriff der Sozialen Sicherheit – Außenabgrenzung	35
a. Allgemeines	36
b. Historische Entwicklung	39
aa. Ursprüngliche Bedeutung	39
bb. Internationalisierung	43
cc. Entwicklung in Deutschland	45
dd. Entwicklung in Portugal	47
c. Etymologische Bedeutung	49
d. Zusammenfassung	51
2. Systematisierung der Sozialen Sicherheit – Innenabgrenzung	55
a. Rechtsvergleichender Ansatz	56
b. Systemimmanente Perspektive – Systemüberblick	62
c. Aufbau der Darstellung	68
II. Rahmenbedingungen	71
1. Historische Entwicklung	71
a. Von der Staatsgründung bis zum Lei n° 1884	71
b. Entwicklung während des Estado Novo	74
c. Entwicklung seit der Revolution	77
2. Sozioökonomischer Hintergrund	80

a. Demographische und volkswirtschaftliche Daten	80
aa. Demographische Entwicklung	80
bb. Volkswirtschaftlicher Rahmen	81
(1). Wirtschaft und Arbeitsmarkt	81
(2). Staatshaushalt und Staatsquote	82
b. Daten bezüglich des Systems der Sozialen Sicherheit	83
aa. Gesamtsystem	83
bb. Alterssicherung	84
cc. Gesundheitssystem	85
B. Systemanalyse	87
I. Allgemeiner Teil	87
1. Institutioneller Aufbau	87
a. Öffentliche Einrichtungen	87
aa. Segurança Social	90
bb. Öffentliches Gesundheitssystem	92
a. Private Einrichtungen	94
2. Finanzierung	96
a. Allgemeines	96
b. Vorsorgesysteme	98
aa. Allgemeines Vorsorgesystem	99
bb. Spezielle Vorsorgesysteme	102
cc. Gesundheitsuntersysteme	104
c. Nationaler Gesundheitsdienst	105
II. Vorsorgesysteme	107
1. Allgemeines Vorsorgesystem – Regime Geral	107
a. Erfasster Personenkreis	107
b. Leistungen im Falle der Krankheit	109
aa. Voraussetzungen	110
bb. Leistungsumfang	111
c. Leistungen im Falle der Mutterschaft	112
aa. Elterngeld	113
bb. Sonstige Leistungen	114
d. Leistungen im Falle der Arbeitslosigkeit	115
aa. Voraussetzungen	116
bb. Leistungsumfang	118
cc. Beendigung und Unterbrechung	119

e. Leistungen im Falle des Alters	120
aa. Voraussetzungen	121
bb. Leistungsumfang	122
f. Leistungen im Falle der Invalidität	128
aa. Voraussetzungen	128
bb. Leistungsumfang	129
g. Leistungen im Falle des Todes eines Versicherten	130
aa. Voraussetzungen	130
bb. Leistungsumfang	132
h. Leistungen im Falle der Berufskrankheit	133
aa. Voraussetzungen	134
bb. Sachleistungen	135
cc. Geldleistungen an den Betroffenen	136
dd. Geldleistungen an die Hinterbliebenen	138
2. Spezielle Vorsorgesysteme	140
a. Beamtenversorgung	140
aa. Leistungen im Falle von Krankheit und Mutterschaft	141
bb. Leistungen im Falle von Alter und Invalidität	143
cc. Leistungen im Falle des Todes eines Leistungsberechtigten	145
dd. Leistungen im Falle von Dienstunfall und Berufskrankheit	148
(1). Allgemeine Leistungen	148
(2). Spezielle Leistungen für Kriegsopfer	150
b. Anwaltsversorgung	152
aa. Leistungen im Falle von Krankheit und Mutterschaft	153
bb. Leistungen im Falle von Alter und Invalidität	154
cc. Leistungen im Falle des Todes eines Leistungsberechtigten	155
c. Absicherung der Bankangestellten	156
aa. Leistungen im Falle von Krankheit, Alter und Invalidität	156
bb. Leistungen im Falle der Mutterschaft	157
cc. Leistungen im Falle des Todes eines Leistungsberechtigten	158
3. Vorsorge für den Fall des Arbeitsunfalls	159
a. Leistungsvoraussetzungen	160
b. Leistungsumfang	161
4. Gesundheitsuntersysteme	162
a. Gesundheitsuntersystem der Beamten – ADSE	164
b. Gesundheitsuntersystem der Bankangestellten – SAMS	165

5. Ergänzende Vorsorge	167
a. Private Krankenversicherung	168
b. Betriebliche und berufsständische Vorsorge	169
c. Private Altersvorsorge	171
III. Nicht-beitragsfinanzierte, risikospezifische Systeme	173
1. Nicht-beitragsfinanziertes System	173
a. Leistungen im Falle der Mutterschaft	174
b. Leistungen im Falle des Alters und der Invalidität	175
c. Hinterbliebenenleistungen	177
2. Spezielle geschlossene Systeme	178
3. Leistungen des öffentlichen Gesundheitssystems	180
a. Leistungen des Nationalen Gesundheitsdienstes	182
b. Medikamentenversorgung	187
IV. System zum Schutz der Familie	189
1. Universelle Leistungen	190
a. Familiengeld	190
b. Beerdigungsunterstützung	192
2. Sonstige Familienleistungen	193
V. System der sozialen Hilfe	195
1. Wiedereingliederungseinkommen	196
2. Untersystem des sozialen Eingreifens – Acção Social	198
a. Allgemeines	198
b. Leistungen	200
 Teil 3: Verfassungsrechtliche Grundlagen des Systems der Sozialen Sicherheit	 203
A. Vorüberlegungen zur Verfassung als Grundlage	203
I. Begriff der Verfassung	203
1. Historische Entwicklung	203
2. Elemente des Verfassungsbegriffs	211
a. Inhaltliche Begriffselemente	212
aa. Formelle Elemente	212
bb. Materielle Elemente	215
b. Funktionale Begriffselemente	216
3. Verfassungsbegriff der Untersuchung	218
II. Struktur der Verfassung	221
III. Für die Soziale Sicherheit relevante Rechtssätze	224

IV. Zum Begriff der sozialen Grundrechte	226
B. Die portugiesische Verfassung als Grundlage	228
I. Allgemeines	228
1. Untersuchungsgegenstand	228
2. Verfassungs-genese	230
a. Historischer Kontext	230
b. Ausarbeitung der Verfassung	233
c. Verfassungsänderungen	235
3. Struktur der Verfassung	237
II. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben im Einzelnen	239
1. Grundrechte	239
a. Dogmatische Grundlagen	239
b. Relevante Normen	245
aa. Rechte, Freiheiten und Garantien	245
bb. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und Pflichten	246
2. Materielle Normen nicht-grundrechtlicher Art	249
3. Staatsorganisationsrechtliche Normen	250
C. Der Einfluss der portugiesischen Verfassung	251
I. Begriff und Ebenen des Einflusses der Verfassung	251
1. Begriff des Einflusses	251
2. Einflussebenen	253
II. Einflussebenen der portugiesischen Verfassung	255
1. Normgebung	255
2. Normenkontrolle	258
a. Aufbau und Entwicklung des Verfassungsgerichts	259
b. Verfahrensarten	260
aa. Abstrakte Normenkontrolle	261
(1). Präventive Normenkontrolle	261
(2). Nachträgliche Normenkontrolle	262
(3). Verfassungswidrigkeit durch Unterlassen	263
bb. Konkrete Normenkontrolle	263
III. Konkrete Einflussnahme der Verfassung	265
1. Normgebung	265
a. Rahmengesetze der Sozialen Sicherheit	265
b. Rahmengesetze im Gesundheitssektor	269
c. Parlamentsgesetze bezüglich einzelner Sozialleistungen	272

d. Gesetzesverordnungen zur Regelung einzelner Sozialleistungen	275
2. Normenkontrolle	277
a. Systemstruktur	277
aa. Verwaltungsaufbau	277
bb. Finanzierung	278
cc. Existenz alternativer Vorsorgesysteme	279
b. Vorsorgesysteme	281
aa. Personelle Reichweite des allgemeinen Vorsorgesystems	281
bb. Leistungen im Falle eines Arbeitsunfalles	283
cc. Beamtenversorgung	286
dd. Sonstige Entscheidungen zu Vorsorgeleistungen	289
c. Gesundheitssystem	290
aa. Existenz und Struktur des Gesundheitsdienstes	290
bb. Finanzierung	292
cc. Sonstiges	295
d. Existenzminimum	297
aa. Pfändungsfreigrenzen	297
bb. Leistungen der Sozialen Hilfe	298
 Teil 4: Auswertung und Schluss	 301
A. Ergebnisse	301
I. System der Sozialen Sicherheit	301
1. Rahmenbedingungen	301
a. Historische Rahmenbedingungen	301
b. Sozioökonomische Rahmenbedingungen	302
2. Grundlagen des Systems	302
a. Systemstruktur	302
b. Finanzierung	303
3. Die einzelnen Leistungen	304
a. Krankheit	304
b. Mutterschaft	305
c. Arbeitslosigkeit	306
d. Alter und Invalidität	306
e. Tod eines Leistungsberechtigten	308
f. Berufliche Risiken	308
g. Familienförderung	309

h. Allgemeine Bedürftigkeit	310
4. Zusammenfassung und Bewertung der jüngsten Reformmaßnahmen	311
II. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Systems	312
1. Die portugiesische Verfassung als Einflussfaktor	312
a. Die portugiesische Verfassung als Produkt der Nelkenrevolution	312
b. Die Struktur der Verfassung und die dogmatischen Grundlagen	313
2. Der konkrete Einfluss der portugiesischen Verfassung	314
a. Die relevanten Normen, Einflüssebenen und Einflussdimensionen	314
b. Aufbau von Leistungen und Systemen	315
c. Ausbau und Verbreitung von Leistungen und Systemen	316
d. Kürzung und Konsolidierung von Leistungen und Systemen	317
3. Zusammenfassung	318
B. Ausblick	319
I. Die weitere Entwicklung des Systems der Sozialen Sicherheit	319
II. Zukünftige Bedeutung der portugiesischen Verfassung	320
Literaturverzeichnis	323



