

Oskar von Homeyer/Steffen Kommer*

Verfassungsgericht kippt Sparhaushalt

Anmerkung zum Urteil des Tribunal Constitucional de Portugal vom 5. April 2013

Im Frühjahr dieses Jahres irritierte eine Nachricht aus Portugal die europäische Öffentlichkeit: Das Verfassungsgericht hatte es gewagt, den Sparhaushalt 2013 für verfassungswidrig zu erklären. Das Urteil provozierte die Troika, bestehend aus Europäischer Kommission, EZB und IWF, welche die Auszahlung weiterer Notkredite an das finanziell angeschlagene Euro-Land von der Kontinuität weiterer drastischer Sparmaßnahmen abhängig gemacht hatte. In Reaktion auf die Urteilsverkündung ließ Brüssel mitteilen, dass die Einigkeit der wichtigsten politischen Institutionen Portugals in ihrer Unterstützung des Programms für den Erfolg desselben unverzichtbar sei.¹ Der portugiesische Ministerpräsident Coelho erklärte, die Regierung respektiere zwar das Urteil, halte die vorgenommene Interpretation der Verfassung jedoch für falsch.² Die Entscheidung trage zu erheblicher Unsicherheit und aufgrund des eingetretenen Vertrauensverlustes zu einer Schwächung der portugiesischen Verhandlungsposition gegenüber den Gläubigern bei.³ Die Folgen des Urteilspruchs schienen unabsehbar, ein Sturz der Regierung, verbunden mit einem Wahlsieg der Opposition und gar offenem Widerstand gegen die Austeritätspolitik der EU, nicht ausgeschlossen. Auf den ersten Blick scheint es sich um ein Musterstück juristischen Aktivismus zu handeln, welches die Grenzen zwischen Recht und Politik verwischen lässt. Andererseits kann das Urteil auch als eine konsequente Weiterentwicklung der bislang entfalteten Rechtsprechungslinie des Tribunal Constitucional gesehen werden, welche verfassungsrechtliche Grundsätze auch in Zeiten politischer und ökonomischer Ausnahmezustände zu verteidigen weiß. Nach einem kurzen Überblick über die Refinanzierungskrise Portugals und die konditionierte Kreditvergabe durch die Troika (I.) sollen die Entscheidungsgründe in ihren wichtigsten Grundzügen dargestellt (II.) und hinsichtlich ihrer rechtlichen und politischen Folgen eingeordnet werden (III.).

I. Die Krise Portugals

Nachdem die Euro-Länder mit Hilfe des IWF im März 2010 ein Notfall-Programm für Griechenland⁴ und im Dezember 2010 Hilfskredite für Irland beschlossen hatten,⁵ richtete sich das Augenmerk auf Portugal. Der Mitgliedstaat am südwestlichen Rand der Union galt als Krisenkandidat, der als nächster auf finanzielle Rettungsmaßnahmen angewiesen sein könnte. Dabei wies das Land

* Unser Dank gilt Marta dos Santos Silva für ihre Unterstützung bei der Übersetzung des Urteils.

1 European Commission, Statement on Portugal, Brussels, 7. April 2013, MEMO/13/307.

2 Declaração do Primeiro-Ministro ao País, vom 7. April 2013.

3 Ebd.

4 Council of the European Union (2010), Statement by the heads of state and government of the Euro area, Brussels, 25 March 2010, abrufbar unter: <www.consilium.europa.eu> (12.6.2013).

5 Council of the European Union (2010), Council Implementing Decision 17211/1/10, Brussels, 10 December 2010, abrufbar unter: <www.consilium.europa.eu> (12.6.2013).

vor Ausbruch der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2007/2008 mit einer Gesamtverschuldung von rund 68 % des Bruttoinlandsproduktes eine im EU-Schnitt eher durchschnittliche, leicht über den Maastricht-Kriterien liegende⁶ Staatsverschuldung auf.⁷ Portugal gelang es zunächst auch, das Zinsniveau für Staatsanleihen auf einem erträglichen Niveau zu halten. Bereits im November 2010 hatte die sozialistische Regierung das einschneidendste Sparpaket seit dreißig Jahren beschlossen, welches u.a. Lohnkürzungen für öffentlich Angestellte in Höhe von 5 %, das Einfrieren der Renten sowie eine Erhöhung der Einkommensteuer vorsah.⁸ Dies führte zu einem weiteren Absinken des ohnehin schon geringen Jahreseinkommens, welches 2010 pro Privathaushalt im Durchschnitt bei 20.300 Euro lag.⁹ Portugal wies damit das zweitniedrigste Einkommensniveau innerhalb der 17 Euro-Staaten auf.¹⁰ Im Frühjahr 2011 verabschiedete das Kabinett im Rahmen des Europäischen Semesters das Stabilitäts- und Wachstumsprogramm für die Jahre 2012-14.¹¹ Dem vierten Sparpaket, welches im Rahmen dieses Programms aufgelegt wurde, versagte das Parlament schließlich am 23. März die Zustimmung, worauf Ministerpräsident Sócrates zurücktrat.¹² Der politischen Krise folgte eine weitere Abwertung Portugals durch verschiedene Rating-Agenturen.¹³ Zudem korrigierte das Bundesamt für Statistik die bisherigen Defizitannahmen. Die Neuverschuldung für das Jahr 2010 lag statt bei 6,8 bei 9,1 % des BIP; die Zahlen zur Gesamtverschuldung wurden von 83 auf 93 % des BIP erhöht.¹⁴ Hintergrund der Neuberechnung bildeten Bail-outs zu Gunsten von zwei Banken (Banco Português de Negócios und Banco Privado Português) sowie finanzielle Hilfsmaßnahmen des portugiesischen Staates für drei Transportunternehmen und drei Public-Private-Partnerships.¹⁵ Noch vor Abschluss der Neuwahlen richtete die kommissarische Regierung am 7. April 2011 ein Hilfersuchen an die Europäische Union. In dem mit der Troika ausgehandelten Programm zur wirtschaftlichen und finanziellen Anpassung (PAEF) verpflichtete sich Portugal für den Zeitraum 2011 bis 2014 zur Durchführung struktureller Reformen und Sparmaßnahmen.¹⁶ Das Memorandum of Understanding schreibt eine umfassende Reformagenda in zahlreichen Politikbereichen vor, insbesondere Privatisierungen (mit dem Ziel von Mehreinnahmen von bis zu 5.5 Mrd. Euro),¹⁷ die Verringerung staatlicher Ausgaben für Medikamente¹⁸ und die Auflockerung des Kündigungsschutzes.¹⁹ Zudem soll der portugiesische Staat durch Sparmaßnahmen das Haushaltsdefizit in den Jahren 2011, 2012 und 2013

6 Nach Art. 126 Abs. 2 AEUV i.V.m. Art. 1 des Protokolls Nr. 12 darf die staatliche Gesamtverschuldung 60 % des BIP des einzelnen Mitgliedstaates nicht überschreiten.

7 Vgl. Eurostat (2013), Bruttoverschuldung des Staates in % des BIP und Mio. Euro (teina225), abrufbar unter: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>> (12.6.2013).

8 *Pedro Lourtie* (2012), Understanding Portugal in the Context of the Euro Crisis, in: *Resolving the European Debt Crisis*, William R. Cline/Guntram B. Wolff (Hrsg.), März, S. 79.

9 Vgl. European Central Bank (2013), The Eurosystem Household and Consumption Survey, in: *Statistics Paper Series No. 2*, abrufbar unter <ecb.europa.eu/pub/scientific/stats/html/index.en.html> (12.6.2013).

10 Ebenda; ein deutscher Durchschnittshaushalt verfügte 2010 durchschnittlich über 43.500 Euro.

11 Lourtie 2012 (Fn. 8), S. 79.

12 Ebd.

13 Vgl. etwa *Martin Greive* (2011), Rating-Agentur watscht Portugal erneut ab, 30. März, abrufbar unter: <www.welt.de> (14.9.2013).

14 *Lourtie* 2012 (Fn. 8), S. 79.

15 *Lourtie* 2012 (Fn. 8), S. 86.

16 European Commission (2011), *The Economic Adjustment Programme for Portugal*, Occasional Papers 79, abrufbar unter <ec.europa.eu/economy_finance/publications> (12.6.2013).

17 Vgl. Portugal Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, 17 May 2011, Annex zum Economic Adjustment Programme (Fn. 16), No. 3 - *Fiscal-structural measures*, para. 3.31 und 3.32.

18 Memorandum of Understanding 2011 (Fn. 16), No. 3 - *Fiscal-structural measures*, para. 3.50 ff.

19 Memorandum of Understanding 2011 (Fn. 16), No. 4 - *Labor market and education*, para. 4.3 ff.

auf einen jeweiligen Wert von 5,9, 4,5 bzw. 3,0 % beschränken.²⁰ Im Gegenzug sagte die Troika zu, Hilfskredite in Höhe von insgesamt 78 Milliarden Euro (inklusive 12 Mrd. zur Stützung des Bankensektors) für den angeschlagenen EU Mitgliedstaat bereit zu stellen. Am 17. Mai erteilten der Ecofin-Rat²¹ und kurze Zeit später das Exekutivdirektorium des IWF ihre Zustimmung.²² Im Juni gewann die Opposition die Parlamentswahlen und wählte den Spitzenkandidaten der Partido Social Democrata, Pedro Passos Coelho zum neuen Ministerpräsidenten.²³ Am 9. Oktober 2012 gewährte die Troika Portugal angesichts der wirtschaftlichen Rezession einen einjährigen Aufschub der Fiskalziele, indem die Defizitgrenzen auf 5 % (statt 4,5 %) für das Jahr 2012 und auf 4,5 % (statt 3,0 %) für das Jahr 2013 erhöht wurden.²⁴ Die Sparmaßnahmen hatten drastische Folgen: Das BIP Portugals ist seit 2008 um 6,5 % gesunken, und die Arbeitslosenquote erreichte mit 15,6 % im ersten Quartal 2012 ihren vorläufigen Höhepunkt.²⁵

II. Die Reaktion des Verfassungsgerichts

Eine Reihe unterschiedlicher Akteurinnen und Akteure legte das Haushaltsgesetz 2013 dem Verfassungsgericht zur Prüfung vor. Der Präsident Cavaco Silva hatte nach Ausfertigung des Gesetzes eine abstrakte Normkontrolle (Art. 281 Abs. 1 lit. a der Verfassung) verlangt.²⁶ Neben vier Oppositionsparteien (Partido Socialista, Partido Comunista Português, Bloco de Esquerda und Partida Ecologista „Os Verdes“) wurde ein entsprechender Antrag auch durch den Ombudsmann der portugiesischen Republik eingereicht.²⁷ Insgesamt wurde die Verfassungswidrigkeit von neun Artikeln des Haushaltsgesetzes 2013 gerügt. Diese beinhalten allesamt Sondermaßnahmen zur Haushaltsstabilisierung, deren zeitliche Geltung auf die Dauer des Programms zur wirtschaftlichen und finanziellen Anpassung (PAEF) begrenzt ist. Die folgende Darstellung beschränkt sich maßgeblich auf diejenigen Bestimmungen, die vom Gericht in seiner Entscheidung vom 5. April 2013 für verfassungswidrig erklärt wurden. Nicht beanstandet wurde die außerordentliche Solidaritätsabgabe, welche in Höhe von mindestens 3,5 % auf sämtliche Ansprüche über 1.350 Euro im Monat aus öffentlicher und privater Altersversorgung erhoben wird und ab 1.801 bis 7.545,96 Euro progressiv bis zu 40 % ansteigt.²⁸ Ebenso unbeanstandet blieb die einheitliche Sondersteuer in Höhe von 3,5 % auf alle Arbeitseinkommen, soweit sie einen Minimalbetrag von 6.790 Euro im Jahr überschreiten.²⁹ Gleiches gilt für die Abfla-

20 Memorandum of Understanding 2011 (Fn. 16), No. 1 - *Fiscal policy*.

21 Council of the European Union (2011), Press Release 132, 10231/11, Brussels, 17 May 2011, abrufbar unter: <www.consilium.europa.eu> (12.6.2013).

22 Vgl. International Monetary Fund (2011), Press Release No. 11/190, May 20, 2011, abrufbar unter: <www.imf.org> (12.6.2013).

23 Leo Wieland (2011), Wahlen in Portugal - Neue Regierung im alten Korsett, FAZ v. 4. Juni, abrufbar unter <www.faz.net> (12.6.2013).

24 Rat der Europäischen Union (2012), Durchführungsbeschluss vom 9. Oktober zur Änderung des Durchführungsbeschlusses 2011/344/EU über einen finanziellen Beistand der Union für Portugal (2012/658/EU).

25 Vgl. José Castro Caldas (2012), The Consequences of Austerity Policies in Portugal, Friedrich Ebert Stiftung, International Policy Analysis, August, S. 4.

26 Sofia Rodrigues (2013), Cavaco envia Orçamento para o Tribunal Constitucional, Público v. 1. Januar, abrufbar unter: <www.publico.pt> (12.6.2013).

27 Der Provedor de Justiça ist gem. Art. 23 der Verfassung als unabhängiger Bürgerbeauftragter tätig, welcher u.a. Empfehlungen an die Regierung richten kann.

28 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 187/2013, Lisboa, 5 de abril de 2013 – *Lei do Orçamento do Estado para 2013*, Rn. 69–83.

29 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 187/2013 (Fn. 28), Rn. 107 bis 110.

chung der progressiven Besteuerung von bislang acht auf fünf Steuersätze und die vorgenommene Reduktion von Abzugstatbeständen (etwa für Gesundheits- und Ausbildungskosten), die beide im Ergebnis zu einer erhöhten Einkommenssteuer führen.³⁰ Schließlich stellt das Gericht die Verfassungskonformität der Kürzung der Überstundenvergütung für öffentlich Angestellte fest.³¹

1. Die Aussetzung des 14. Monatsgehalts

Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Aussetzung des Urlaubsgeldes stellt den Kernbestandteil des Urteils dar. Das Haushaltsgesetz 2013 sah vor, dass das 14. Monatsgehalt für alle öffentlich Angestellten mit einem monatlichen Einkommen über 1.100 Euro für den Zeitraum des Strukturanpassungsprogramms ausgesetzt bzw. für Einkommen zwischen 600 und 1.100 Euro reduziert wird.³² Dieselben Einschnitte sollten entsprechend für Lehrende und Forschende in Drittmittelprojekten gelten, soweit diese Stellen durch den Bund kofinanziert werden.³³ Aufgrund der Identität beider Sparmaßnahmen nimmt das Gericht eine einheitliche Prüfung vor.

Das Gericht verneint zunächst eine Verletzung des Vertrauensschutzprinzips (*princípio da proteção de confiança*), welches es aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 2° da Constituição) ableitet.³⁴ Mit diesem Grundsatz hatte sich das Gericht bereits ausführlich in seinem ersten Urteil zum Haushaltsgesetz 2011 beschäftigt. Das Gericht hatte zwar grundsätzlich eine schützenswerte Erwartung der öffentlich Angestellten anerkannt, eine willkürliche Verletzung des Vertrauens in die unveränderte Auszahlung der Gehälter jedoch nicht feststellen können.³⁵ Die vorgesehenen Einkommensrückgänge in Höhe von 3,5 bis 10 % für Gehälter über dem Schwellenwert von 1.500 Euro seien aufgrund der zeitlichen Beschränkung der Maßnahme und angesichts des absoluten Ausnahmezustandes (*conjuntura de absoluta excepcionalidade*), in welchem sich der portugiesische Staat aufgrund des erheblichen Haushaltsdefizits befinde, als notwendige Einsparmaßnahmen hinzunehmen.³⁶

In einem zweiten Schritt untersucht das Gericht im Urteil vom 5. April 2013 die Vereinbarkeit der Suspendierung des Urlaubsgeldes mit dem Gleichheitssatz (*princípio da igualdade*). Dieser ist in Art. 13 Abs. 1 der portugiesischen Verfassung zu verorten, wonach alle Bürgerinnen und Bürger dieselbe soziale Würde haben und vor dem Gesetz gleich sind. Schon in seinem ersten Urteil zum Haushaltsgesetz 2011 hatte das Gericht aus diesem Egalitätsgrundsatz das Gebot abgeleitet, dass finanzielle Belastungen, die der Staat seinen Bürgerinnen und Bürgern auferlegt, grundsätzlich von allen nach ihren finanziellen Fähigkeiten ebenbürtig zu tragen sind (*princípio da igualdade perante os encargos públicos*).³⁷ In seiner Entscheidung zum Haushalt 2013 prüft das Gericht in spezieller Weise, ob eine Verletzung der Gleichheit bei der öffentlichen Kostentragung dadurch begründet ist, dass öffentlich Angestellte im Vergleich zu Personen, die im Privatsektor tätig sind, übermäßig hart von den Sparmaßnahmen betroffen sind und damit ungleich mehr zur Staatsfinanzierung beitragen müssen. In seinem ersten

30 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 187/2013 (Fn. 28), Rn. 95-106.

31 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 187/2013 (Fn. 28), Rn. 49 bis 53.

32 Art. 29° Lei do Orçamento do Estado para 2013, Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro de 2012 (Haushaltsgesetz 2013).

33 Art. 31° Haushaltsgesetz 2013 (Fn. 32).

34 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 187/2013 (Fn. 28), Rn. 31.

35 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 396/2011, Lisboa, 21 de setembro de 2011 – *Lei do Orçamento do Estado para 2011*, Rn. 8.

36 Ebd.

37 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 396/2011 (Fn. 35), Rn. 9.

Urteil vom 21. September 2011 hatte das Gericht, wie bereits angedeutet, einen Schwerpunkt auf die Prüfung des Vertrauensgrundsatzes gelegt und im Anschluss in knappen Sätzen auch die Vereinbarkeit sämtlicher Einkommenskürzungen, von denen öffentlich Angestellte betroffen waren, mit dem Gleichheitssatz erklärt.³⁸ Das Gericht prüfte eine Verletzung des Egalitätsprinzips allein am Maßstab der Willkür und kam zu dem Schluss, dass die vorgesehenen Einsparungen aufgrund der akuten Finanzierungskrise objektiv notwendig gewesen seien.³⁹ Zwar hätte das bestehende Haushaltsungleichgewicht auch durch andere Maßnahmen, namentlich Steuererhöhungen, ausgeglichen werden können, der Regierung sei jedoch aufgrund der Komplexität volkswirtschaftlicher Gesamtbetrachtungen, insbesondere bei der Folgenabschätzung einzelner Sparmaßnahmen, ein weiter Beurteilungsspielraum einzuräumen.

In seinem zweiten Urteil zum Sparhaushalt 2012 stellte das Gericht bei der Prüfung des Gleichheitssatzes hingegen auf einen engeren Maßstab ab.⁴⁰ Gegenstand des Verfahrens bildete die im Haushaltsgesetz 2012 zusätzlich vorgesehene Kürzung bzw. Aussetzung des 13. und 14. Monatsgehalts für öffentliche Angestellte und Rentenempfangende mit einem Monatseinkommen ab 600 bzw. 1.100 Euro.⁴¹ Eine Ungleichbehandlung sei nicht schon dann gerechtfertigt, wenn sie auf einem vernünftigen und nachvollziehbaren Kriterium beruht, sondern erst, wenn dieser legitime Zweck durch das eingesetzte Mittel auch in einer verhältnismäßigen Weise verfolgt wurde.⁴² Eine Verletzung dieses Proportionalitätsprinzips (*princípio da igualdade na sua dimensão de proporcionalidade*) könne das Gericht jedoch allein in evidenten Fällen annehmen.⁴³ Gleichzeitig seien die Anforderungen an die Rechtfertigung umso höher anzusetzen, je schwerer das einer bestimmten Gruppe auferlegte Opfer ausfiele. Ob eine exzessive Ungleichbehandlung vorliegt, beurteilt das Gericht nicht anhand der Auswirkungen durch die Kürzung bzw. Aussetzung des Urlaubs- und Weihnachtsgeldes. Dieser Klagegegenstand im engeren Sinne wird vielmehr in den Zusammenhang der seit 2011 getroffenen Sparmaßnahme zu Lasten der öffentlich Angestellten gestellt. Während die Kürzungen im Haushaltsgesetz 2011 bereits zu realen Einkommensverlusten bei den staatliche Bediensteten in Höhe von 3,5 bis 10 % geführt hatten, resultierte aus der erst im Haushaltsgesetz 2012 vorgenommenen Suspendierung des 13. und 14. Monatsgehalts eine weitere Reduzierung des Einkommens von 14,3 % für Einkommen ab 1.100 EUR und entsprechend abgestufte Verluste für Einkommen unterhalb des Schwellenwerts, die 600 EUR übersteigen. Vor dem Hintergrund dieser Gesamtbetrachtung kam das Gericht schon 2012 zu dem Schluss, dass dieses zusätzliche Opfer (*sacrifício adicional*) der öffentlich Angestellten und Rentenempfangenden zu einer evident unverhältnismäßigen Ungleichbehandlung im Vergleich zu Personen geführt habe, die ihr Einkommen aus anderen Quellen bezögen. Diese ungleiche Belastung hielt das Gericht für so umfassend, dass es die Begründung, die besagten Einkommenskürzungen stellten ein besonders effizientes Mittel zur Haushaltskonsolidierung dar, als nicht mehr ausreichend ansah. Denn auch wenn die Senkung des Defizits einen legitimen Zweck darstelle, stünden alternative Lösungen zur Ver-

38 Ebd.

39 Ebd.

40 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 353/2012, Lisboa, 5 de julho de 2012 – *Lei do Orçamento do Estado para 2012*, Rn. 5.

41 Art. 21º und 25º Lei do Orçamento do Estado para 2012, Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro de 2011 (*Haushaltsgesetz 2012*),.

42 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 353/2012 (Fn. 41), Rn. 5.

43 Ebd.

fügung. Die staatlichen Ausgaben könnten auch ohne Einkommenskürzungen gesenkt bzw. die öffentlichen Einnahmen erhöht werden.

Vor dem Hintergrund dieses Grundsatzurteils konnte es nicht verwundern, dass die Verfassungsmäßigkeit der erneuten Kürzung bzw. Suspendierung des Weihnachtsgeldes im Sparhaushalt 2013 abermals angezweifelt wurde. Die Regierung hatte in der Haushaltsbegründung die Beibehaltung dieser Sparmaßnahme damit zu rechtfertigen gesucht, dass die Suspendierung im Gegensatz zum vorherigen Jahr nicht mehr das 13. Monatsgehalt einschließe, sondern lediglich das 14. Monatsgehalt betreffe und deshalb noch proportional sei. Diese Ansicht der Exekutive wies das Gericht in seiner Entscheidung vom 5. April 2013 entschieden zurück. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung fällt noch ausführlicher aus. Dem Grad der Ungleichbehandlung auf der einen wird der Grad der Notwendigkeit der Differenzierung auf der anderen Seite gegenübergestellt.⁴⁴ Im Hinblick auf den ersten Gesichtspunkt der Intensität der Ungleichbehandlung stellt das Gericht wie schon im vorherigen Urteil nicht allein auf die konkrete Sparmaßnahme ab, sondern stellt diese in den Kontext sämtlicher Ausgabenreduzierungen, die seit 2011 zu Lasten der öffentlich Angestellten getroffen wurden. Damit verschiebt sich der Blickwinkel von einer Einzelfallbetrachtung hin zu einer Gesamtwürdigung, in welcher die erneute Kürzung bzw. Suspendierung des Urlaubsgeldes als ein weiteres zusätzliches Opfer der staatlich Beschäftigten erscheint.⁴⁵ Das Verfassungsgericht kommt dabei zu dem Schluss, dass das Haushaltsgesetz 2013 insgesamt sogar eine erhebliche Verschärfung der Steuerlast insbesondere für öffentlich Angestellte im Vergleich zum vorherigen Jahr mit sich brächte.⁴⁶ Zum einen würden die im Haushaltsgesetz 2011 beschlossenen Sparmaßnahmen weiter gelten.⁴⁷ Darüber hinaus träfe die öffentlich Angestellten neben der Aussetzung des 14. Monatsgehalts eine Reihe anderer Sparmaßnahmen, die durch das neue Haushaltsgesetz 2013 abermals aufrechterhalten würden. Dies betrifft insbesondere die Reduzierung der Vergütung von Überstunden, das Einfrieren von Gehaltshöhen, etwa durch Verbot von Prämien, sowie den allgemeinen Abbau unbefristeter Stellen um jährlich 2 %.⁴⁸ Gleichzeitig seien die öffentlich Angestellten auch durch Maßnahmen auf der Einnahmeseite betroffen. Vor allem die neu eingeführte Sondersteuer in Höhe von 3,5 % für sämtliche Einkommen hätte zur Folge, dass die öffentlich Angestellten trotz der Auszahlung des 13. Monatsgehaltes insgesamt schlechter gestellt seien als im Vorjahr.⁴⁹ Diese Abweichung von einer strikten Vergleichsprüfung zwischen privat und öffentlich Beschäftigten rechtfertigt das Gericht durch die Annahme einer ungleichen Ausgangslage. Obwohl die zusätzliche Steuer formell von allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gleichermaßen geleistet werden müsse, träfe sie die staatlich Angestellten ungleich härter, weil diesen durch sämtliche Haushaltsgesetze bereits erhebliche Sonderopfer auferlegt worden seien.⁵⁰

Auch in Bezug auf das Kriterium der Effizienz der Ungleichbehandlung nimmt das Gericht eine Gesamtbetrachtung vor. Während im Haushaltsjahr 2011 aufgrund des akuten Einsparungsbedarfs eine vorübergehende Suspendierung von Einkommensansprüchen öffentlich Bediensteter noch notwendig war, könne dieses Argument im zweiten und dritten Jahr der Haushaltskonsolidierung nicht

44 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 187/2013 (Fn. 28), Rn. 37.

45 Ebd.

46 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 187/2013 (Fn. 28), Rn. 44.

47 Dies ergibt sich aus Art. 27º des Haushaltsgesetzes 2012 (Fn. 41).

48 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 187/2013 (Fn. 28), Rn. 40.

49 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 187/2013 (Fn. 28), Rn. 43.

50 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 187/2013 (Fn. 28), Rn. 44.

mehr gleichermaßen überzeugen.⁵¹ Schon in seinem zweiten Urteil hatte das Gericht ausdrücklich betont, dass der Staat alternative Möglichkeiten des Defizit-ausgleichs erwägen müsse.⁵² Um die Sparpolitik der Regierung nicht zu gefährden, hatte das Gericht allerdings aufgrund der Annahme eines besonderen öffentlichen Interesses gemäß Art. 281 Abs. 4 der Verfassung die Wirkung seines Urteils für das laufende Haushaltsjahr ausgesetzt.⁵³ Trotz dieses Entgegenkommens von Seiten des Verfassungsgerichts, welches 2012 bereits drei Richter zu einem abweichenden Votum veranlasst hatte,⁵⁴ erhielt die Regierung die Einkommenskürzungen gegenüber öffentlich Bediensteten im Haushalt 2013 grundsätzlich unverändert aufrecht. Das Gericht betont in seinem aktuellen Urteil erneut die Vielfältigkeit von Alternativen der Ausgabenreduzierung bzw. der Erhöhung der Einnahmen.⁵⁵

Vor dem Hintergrund der gesteigerten Intensität der Ungleichbehandlung und der geringeren Effizienz zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung kommt das Verfassungsgericht insgesamt zu dem Schluss, dass die erneute Suspendierung des 14. Monatsgehalts in evidenter Weise den Grundsatz der Proportionalität verletzt.⁵⁶

2. Die Aussetzung des Urlaubsgeldes von Rentnerinnen und Rentner

Einen weiteren Prüfungsgegenstand bildet die Aussetzung des Urlaubsgeldes für Renterinnen und Rentner. Die betreffende Norm im Haushaltsgesetz 2013 entspricht in ihrem Regelungsgehalt der Kürzungsvorschrift für öffentlich Angestellte.⁵⁷ Während als zentraler Schwellenwert ebenfalls ein Einkommen von mehr als 1.100 Euro angesetzt ist, wird die Zahlung des 14. Monatsbetrags hier nur um 90 % gekürzt.

Zunächst prüft das Gericht eine Vereinbarkeit der Aussetzung der Altersbezüge mit dem Recht auf soziale Sicherheit (Art. 63 Abs. 1 der Verfassung).⁵⁸ Das Gericht hatte aus diesem allgemeinen Recht bereits ein besonderes Recht auf Altersversorgung (*direito à pensão*) entnommen.⁵⁹ Gemäß Art. 63 Abs. 3 der Verfassung soll ein System sozialer Sicherheit die Bürgerinnen und Bürger insbesondere im Alter schützen. Das Gericht hält an seiner Rechtsprechungslinie fest, wonach dem Gesetzgeber wie bei anderen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten grundsätzlich ein breiter Gestaltungsspielraum einzuräumen sei.⁶⁰ Auch wenn das Gericht zur Kenntnis nimmt, dass die in Rede stehenden Kürzungen bereits bestehende Rentenansprüche betreffen, verneint es angesichts des relevanten öffentlichen Interesses an der Haushaltskonsolidierung eine Rechtsverletzung. Aus Art. 63 der Verfassung sei nur ein generelles Recht auf Altersversorgung, nicht aber ein spezifisches Recht auf einen bestimmten Betrag abzuleiten.⁶¹ Allein die Bestimmung des Art. 63 Abs. 4 der Verfassung, wonach

51 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 187/2013 (Fn. 28), Rn. 41.

52 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 353/2012 (Fn. 40), Rn. 5.

53 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 353/2012 (Fn. 40), Rn. 6.

54 Siehe Declaração de voto der Richter_innen *Catarina Sarmento e Castro, Carlos Pamplona de Oliveira, J. Cunha Barbosa*.

55 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 187/2013 (Fn. 28), Rn. 41.

56 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 187/2013 (Fn. 28), Rn. 48.

57 Art. 77 Haushaltsgesetz 2012 (Fn. 41).

58 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 187/2013 (Fn. 28), Rn. 57 bis 59.

59 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 72/2002, Lisboa, 20. de fevereiro de 2002.

60 Vgl. Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 188/2009, Lisboa, 22. de abril 2009; Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 3/2010, Lisboa 6. de janeiro 2010.

61 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 187/2013 (Fn. 28), Rn. 59.

bei der Berechnung der Altersbezüge sämtliche Beschäftigungszeiten zu berücksichtigen sind, vermittele ein Recht hinsichtlich der Anspruchshöhe.⁶²

Zudem verneint das Gericht eine Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 62 der Verfassung).⁶³ Zwar verweist das Gericht auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, welche Rentenansprüche grundsätzlich unter den Schutz der Eigentumsfreiheit (Art. 14 GG) stellt, lässt die Frage der Schutzbereichseröffnung jedoch offen.⁶⁴ Das Gericht bezweifelt, dass die gekürzten Renten auf nicht unerheblicher Eigenleistung der Empfangenden beruhen, weil das portugiesische Rentensystem umlagefinanziert sei.⁶⁵ Wie schon im vorherigen Urteil zum Haushaltsgesetz 2012 bejaht das Gericht einen Eingriff in das Vertrauensschutzprinzip, hält diesen angesichts des dringlichen Ziels der Haushaltskonsolidierung jedoch für gerechtfertigt.⁶⁶

Schließlich nimmt das Gericht wie schon im vorherigen Urteil eine Unvereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz an. Zunächst wird die Situation der von Bezügen aus dem öffentlichen Rentensystem abhängigen Personen mit der Lage der staatlich Angestellten verglichen. Rentnerinnen und Rentner seien zwar geringer betroffen, weil das 14. Monatsgehalt im Gegensatz zu Staatsangestellten nicht vollständig suspendiert, sondern lediglich um 90 % gekürzt werde. Diese eher geringe Differenz von 10 % werde jedoch dadurch ausgeglichen, dass die Solidaritätsabgabe, von der Pensionäre betroffen seien, im Unterschied zur Sondersteuer nicht generell bei 3,5 % liege, sondern bei monatlichen Rentenansprüchen über 3.750 Euro auf 10 % bzw. ab einem Einkommen von 7.545 Euro sogar auf 40 % ansteige.⁶⁷ Im Ergebnis seien deshalb Rentenbeziehende im Durchschnitt ebenso stark belastet wie die Beschäftigten des öffentlichen Sektors. Dies habe zur Folge, dass auch die Belastungen der Rentnerinnen und Rentner ein Ausmaß erreichte hätten, welches eine exzessive Ungleichbehandlung gegenüber der Gruppe von Personen darstelle, die ihre Einkommen aus sonstigen Quellen beziehen.⁶⁸

3. Abgabe auf Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall und auf Arbeitslosenhilfe

Zuletzt stellt das Gericht die teilweise Verfassungswidrigkeit der Abgabe auf Leistungen aus Vorsorgesystemen fest.⁶⁹ Im Haushaltsgesetz 2013 war eine Sonderabgabe in Höhe von 5 % auf sämtliche Beträge der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall bzw. in Höhe von 6 % auf sämtliche Beträge des Arbeitslosengeldes vorgesehen.⁷⁰

Anfänglich hebt das Gericht hervor, dass die sich aus den betreffenden Normen ergebende Beitragslast an sich noch keine Verfassungsverletzung sozialer Rechte darstellt.⁷¹ Dies gelte sowohl im Hinblick auf das Recht auf soziale Sicherheit, welches gemäß Art. 63 Abs. 3 der Verfassung auch vor Krankheit und Arbeitslosigkeit schützen solle, als auch bezüglich des speziellen Rechts auf Arbeitslosenunterstützung gemäß Art. 59 Abs. 1 lit. e der Verfassung. Der Gehalt beider Rechte richte sich nicht auf die Gewährleistung konkreter Beträge, sondern lediglich auf einen allgemeinen Anspruch auf staatliche Einrichtung entsprechen-

62 Ebd.

63 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 187/2013 (Fn. 28), Rn. 60 bis 63.

64 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 187/2013 (Fn. 28), Rn. 63.

65 Ebd.

66 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 187/2013 (Fn. 28), Rn. 65 bis 66.

67 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 187/2013 (Fn. 28), Rn. 67.

68 Ebd.

69 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 187/2013 (Fn. 28), Rn. 85 bis 95.

70 Art. 177 des Haushaltsgesetzes 2013 (Fn. 32).

71 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 187/2013 (Fn. 28), Rn. 91.

der Schutzsysteme. Eine Entleerung dieser Rechte sei durch die angegriffenen Reduzierungen des Kranken- und Arbeitslosengeldes nicht gegeben.⁷² Demgegenüber rügt das Gericht das Fehlen einer Schutzklausel, die verhindere, dass die Höhe des Krankheits- oder Arbeitslosengeldes durch die pauschal vorgesehenen Kürzungen unter den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestbetrag falle. Im Krankheitsfall darf die Leistung nicht weniger als 30 % des sektorspezifischen Mindestlohns betragen; im Falle des Arbeitslosengeldes darf der Wert des Anzeigindex der Sozialhilfe nicht unterschritten werden, welcher aktuell bei 419,22 Euro liegt.⁷³ Die mangelnde Ausnahme für das überlebensnotwendige Minimum begründe einen Verstoß gegen das Proportionalitätsprinzip.⁷⁴ Schließlich erkennt das Gericht in einer fehlenden Sicherungsklausel auch eine Verletzung des Grundrechts auf ein würdiges Existenzminimum (*direito ao mínimo de existência condigna*).⁷⁵ In einer Grundsatzentscheidung aus dem Jahr 2002 hatten die portugiesischen Verfassungsrichter dieses Grundrecht erstmalig als positives Leistungsrecht aus dem Grundsatz der Menschenwürde (Art. 1 der Verfassung) und dem Recht auf soziale Sicherheit (Art. 63 der Verfassung) entwickelt.⁷⁶ Zwar sei das Ziel der Kranken- und Arbeitslosengelder nicht die Sicherstellung des Überlebens der Betroffenen, sondern eine Kompensation für temporäre Einkommenseinbußen; gleichwohl müsse sichergestellt sein, dass die Zahlungen jedenfalls ein gesellschaftlich adäquates Existenzminimum gewährleisten. Dieser essenzielle Kern müsse auch in Zeiten ökonomischer Not garantiert sein.⁷⁷

III. Soziale Rechte als Bollwerk gegen die Austeritätspolitik?

Das Urteil des portugiesischen Verfassungsgerichts zum Sparhaushalt 2013 ist in juristischer Hinsicht weniger überraschend als es die Reaktion der Regierung und der Troika vermuten lässt. Die Entscheidung, welche von einer breiten Mehrheit der dreizehn Richterinnen und Richtern getragen wurde,⁷⁸ stellt zweifelsohne einen wichtigen verfassungsrechtlichen Merkposten in Zeiten einer wiederkehrenden Epoche der Austeritätspolitik dar.⁷⁹ Erstmals wurde die scheinbar unabweichliche ökonomische Rationalität des Sparens in Grenzen verwiesen, die sich aus der Pflicht zur Einhaltung der Menschenrechte ergeben. Schon in seinem Urteil zum Haushaltsgesetz 2012 hatte das Gericht festgehalten:

*“Die Verfassung darf sich der ökonomischen und finanziellen Realität nicht verschließen (...). Aber sie besitzt eine spezifische normative Autonomie, die verhindert, dass sich wirtschaftliche oder finanzielle Ziele, ohne jegliche Beschränkung, auch gegenüber Maßstäben wie dem Grundsatz der Gleichheit durchsetzen können, welche durch die Verfassung geschützt sind und beachtet werden müssen.”*⁸⁰

Unangenehme Konsequenzen für die Regierung folgten jedoch erst aus dem diesjährigen Urteil, welches im Gegensatz zur Entscheidung zum Haushalt 2012

72 Ebd.

73 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 187/2013 (Fn. 28), Rn. 92.

74 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 187/2013 (Fn. 28), Rn. 93.

75 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 187/2013 (Fn. 28), Rn. 94.

76 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 509/2002, Lisboa, 19 de dezembro de 2002, Rn 13.

77 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 187/2013 (Fn. 28), Rn. 94.

78 Die Mehrheitsverhältnisse schwankten zwischen 11 zu 2 und 8 zu 5 Stimmen.

79 Zur Kontextualisierung siehe *Rhea Tamara Hoffmann/Markus Krajewski* (2012), Staatsschuldenkrise im Euro-Raum und die Austeritätsprogramme von IWF und EU, KJ 2012/1, S. 2-17.

80 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 353/2012 (Fn. 40), Rn. 5. Übersetzung durch d. Verf.

in seiner Wirkung nicht beschränkt wurde. Gleichwohl sollte die Bedeutung des Urteils im Hinblick auf eine mögliche Infragestellung der einseitigen Kürzungspolitik nicht überschätzt werden. Das Verfassungsgericht stellt sich nicht grundsätzlich gegen die von der Troika vorgegebenen Sparziele, sondern rügt im Kern lediglich einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz bei der Umsetzung. Gerügt wurde eine exzessive Belastung der öffentlich Angestellten sowie Rentnerinnen und Rentner gegenüber Personen, die ihr Einkommen aus anderen Quellen beziehen. Der Staat solle stattdessen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung ergreifen, welche weniger ungleich wirken. Dieser Forderung ist die Regierung Anfang Mai 2013 nachgekommen. Das neue Sparpaket sieht unter anderem den Abbau von 30.000 Stellen im öffentlichen Dienst, die Ausweitung der Wochenarbeitszeit von 35 auf 40 Stunden sowie eine Anhebung des Renteneintrittsalters von 65 auf 66 Jahre vor.⁸¹ Daraufhin genehmigte die Troika die Auszahlung der nächsten Hilfskredite in Höhe von 2 Milliarden Euro.⁸² Am 27. Mai gaben der Eurogruppen-Chef Dijsselbloem und der portugiesische Finanzminister Gaspar eine gemeinsame Erklärung ab, in welcher sie die Anstrengungen Portugals bei der Umsetzung des Strukturanpassungsprogramms würdigten.⁸³

Die expliziten sozialen Rechte in der portugiesischen Verfassung, die ein Produkt der sozialistischen Revolution von 1974 sind,⁸⁴ werden vom Verfassungsgericht eher restriktiv ausgelegt. Dem Gesetzgeber wird ein weiter Ermessensspielraum hinsichtlich der Ausgestaltung des Rechts auf soziale Sicherheit und des Rechts auf Arbeitslosenhilfe eingeräumt. Nur im Hinblick auf die Gewährleistung eines unverzichtbaren Kernbestandteils wird ein unmittelbar einklagbares Recht anerkannt, wobei der genaue Umfang aus einfachgesetzlichen Bestimmungen hergeleitet wird. Dieser Maßstab ist problematisch, setzt doch das Memorandum selbst die Erhöhung des Mindestlohns unter den Vorbehalt der Wirtschaftsverträglichkeit und einer Einigung im Rahmen des Überprüfungsverfahrens.⁸⁵ Hier hätte das Gericht statt auf eine bestehende Regelung besser auf die Schutzwürdigkeit bestimmter Grundbedürfnisse und Schutzinteressen abstellen können. Wie der Menschenrechtsausschuss des UN-Sozialpaktes in seinen Abschließenden Bemerkungen zum Staatenbericht Spaniens (2012) hervorgehoben hat, darf ein solcher Kernbestandteil (minimum core content) eines jeden sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechts auch nicht durch Austeritätsmaßnahmen angetastet werden.⁸⁶

Ein Ende des Sparzwangs, der aus den rigiden Haushaltsvorgaben der Troika folgt, ist nicht abzusehen. Ende Mai verabschiedete das portugiesische Parlament den neuen Nachtragshaushalt.⁸⁷ Dieser war auch deshalb notwendig geworden, weil die Einnahmen aufgrund der anhaltenden Rezession um 1,6 Milliarden Euro geringer als erwartet ausgefallen sind.⁸⁸ Dieser Fehlbetrag überstieg damit die Lücke in der Haushaltsplanung in Höhe von 1,3 Milliarden Euro, die durch das Verfassungsgerichtsurteil entstanden war.⁸⁹ Die Arbeitslosigkeit ist im ersten

81 Süddeutsche Zeitung (2013), Einigung auf neues Sparprogramm. Portugal will Renteneintrittsalter anheben, vom 13. Mai, abrufbar unter <www.sueddeutsche.de> (12.6.2013).

82 Ebd.

83 Joint statement by Eurogroup President J. Dijsselbloem and Finance Minister V. Gaspar, 27 May 2013.

84 Dazu *José Carlos Viera de Andrade* (2012), Der Schutz der sozialen Grundrechte in der Rechtsordnung Portugals, in: Iliopoulos-Strangas (Hrsg.), Soziale Grundrechte in Europa nach Lissabon, S. 545f.

85 Memorandum of Understanding 2011 (Fn. X), Nr. 4.7 lit. i.

86 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights – Spain, E/C.12/ESP/CO/5, 6 June 2012.

87 *Rita Costa* (2013), Governo corta 1.600 milhões à previsão de impostos que esperava cobrar, *Telefonia Sem Fio*, 31. Mai, abrufbar unter <www.tsf.pt> (12.6.2012).

88 Ebd.

89 Ebd.

Quartal 2013 erneut auf 17,7 % angestiegen.⁹⁰ Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage immer dringlicher, ob und inwieweit die Troika selbst auf die Einhaltung von Menschenrechten verpflichtet werden kann.⁹¹ Eine Bezugnahme auf die EU-Grundrechte-Charta, welche auch soziale Rechte garantiert, findet sich im Urteil des portugiesischen Verfassungsgerichts nur in einem Minderheitenvotum.⁹² Die Richterin nennt Art. 25 der Charta jedoch nur als Argumentationshilfe, um ihre Ansicht der Unvereinbarkeit der außerordentlichen Solidaritätsabgabe mit dem Recht auf soziale Sicherheit abzustützen. Um ihrer Menschenrechtsbindung zu genügen, sollte die Troika die Auswirkungen der Sparvorgaben in den betroffenen Euro-Ländern regelmäßig überprüfen und bei fortbestehenden sozialen Verwerfungen Änderungsmaßnahmen erwägen.

Krise des Wohlfahrtsstaats?



Wohlfahrtsstaatlichkeit und soziale Demokratie in der Europäischen Union

Europarecht Beiheft 1 | 2013

Herausgegeben von Prof. Dr. Jürgen Bast und Dr. Florian Rödl

2013, 227 S., brosch., 54,- €,
(für Bezieher der Zeitschrift 48,- €)
ISBN 978-3-8487-0173-5

Das Sonderheft ist das Produkt eines interdisziplinären Forschungsprojekts zur Krise der Wohlfahrtsstaatlichkeit im europäischen Föderalismus. Die Beiträge analysieren aus unterschiedlichen fachlichen wie europapolitischen Perspektiven, wie sich ein „soziales Defizit“ des Integrationsprozesses juristisch bestimmen und in einer neuen Architektur der Unionsverfassung überwinden lässt.

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.
Portofreie Buch-Bestellungen unter
www.nomos-shop.de/20891



Nomos

90 Siehe Angaben auf Homepage des statistischen Bundesamts: <www.ine.pt> (26.6.2013).

91 Dazu *Markus Krajewski* (2013), Human Rights and austerity programmes, S. 9, abrufbar unter: <<http://ssrn.com/abstract=2199625>> (26.6.2013).

92 Siehe Declaração de voto der Richterin *Maria José Rangel de Mesquita*.