

**Dietrich Briesemeister (Berlin)**

## **Die Verfassung des *Estado Novo***

Die nach der Ernennung António de Oliveira Salazars zum Ministerpräsidenten (5. Juli 1932) von portugiesischen Universitätsprofessoren ausgearbeitete Verfassung wurde durch Volksabstimmung am 19. März 1933 gebilligt und trat am 11. April 1933 in Kraft. Danach wurden wiederholt Änderungen vorgenommen (1935, 1936, 1937, 1938, 1945, 1951, 1959, 1961 und 1971). Angeblich stimmten über 1,2 Millionen Portugiesen für die Verfassung, 5955 dagegen. Die registrierten Stimmberechtigten, die nicht zur Wahl gingen oder sich enthielten (488 840), wurden offensichtlich in der offiziellen Statistik den 719 364 Ja-Stimmen zugerechnet. Die Verfassung definiert den neuen, nach Salazars Vorstellungen geschaffenen portugiesischen Staat als eine «einheitliche und korporative» Republik («*uma república unitária-corporativa*»); beide staatsrechtliche Begriffe sind mehrdeutig und ideologisch besetzt. Das portugiesische Staatsgebiet umfaßte in Europa das Territorium auf der Iberischen Halbinsel sowie die Inselgruppen von Madeira und den Azoren, in Westafrika die Inselgruppe der Kapverden, Guinea, São Tomé und Príncipe, São João Baptista de Ajudá, die Exklave Cabinda und Angola; in Ostafrika Mosambik; in Asien den Portugiesischen Staat in Indien (*Estado da Índia* [Goa]) und Macau in China; in Ozeanien Timor. Die außerhalb Europas liegenden Territorien der portugiesischen Nation (insgesamt über zwei Millionen Quadratkilometer) wurden zu Überseeprovinzen erklärt, die untereinander und mit dem «Mutterland» eine Solidargemeinschaft bildeten und integrierender Bestandteil des portugiesischen Staates waren. Artikel 133 der Verfassung sah nach den Änderungen von 1971 die Schaffung autonomer Statute vor, durch die weder die Einheit der Nation noch die Solidarität zwischen allen Teilgebieten des portugiesischen Territoriums noch die Integrität des Staatsgebiets verletzt werden sollten. Trotz dieser Beschwörungsformel in Artikel 136 erlangten die verbliebenen Kolonien vier Jahre später die Unabhängigkeit.

Ganz im Sinne des alten imperialen Geschichtsverständnisses und portugiesischen Sendungsbewußtseins, die auch der *Acto Colonial* (1930) ausdrückte, hatte Artikel 133 der Verfassung 1938 noch folgenden Wortlaut:

Es liegt in der organischen Wesenheit der Portugiesischen Nation, ihre historische Aufgabe der Kolonisierung der Länder der großen Entdeckungen unter ihrer Oberhoheit zu erfüllen und unter den

dort lebenden Bevölkerungen die Wohltaten der Zivilisation mitzuteilen und zu verbreiten, wobei sie auch ihren sittlichen Einfluß geltend macht, zu der sie als Schutzherr des Orients<sup>1</sup> verpflichtet ist.

Artikel 140 der Verfassung bestimmte bis 1971, daß die portugiesischen katholischen Überseemissionen und deren Ausbildungsanstalten zusammen mit dem Patronat juristische Personen waren, denen der Staat im Rahmen des Konkordats Schutz und Unterstützung als Unterrichts- und Fürsorgeorganisation und als «Träger der Zivilisation» bot. Auf dem europäischen portugiesischen Territorium herrschte Trennung von Kirche und Staat, wengleich Artikel 46 das römisch-katholische Bekenntnis als das traditionelle Bekenntnis der portugiesischen Nation proklamierte;<sup>2</sup> Glaubensfreiheit und freie Religionsausübung waren verfassungsmäßig verankert.

Auch in den überseeischen Gebieten war Gewissensfreiheit und Freiheit der Ausübung der verschiedenen Kulte zugesichert (alte Fassung, Artikel 139), jedoch unter nicht spezifizierten Einschränkungen, welche die Hoheitsrechte und Interessen Portugals sowie die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung geboten.

Artikel 4 der Verfassung (Fassung von 1971) erklärte, daß die portugiesische Nation einen unabhängigen Staat bildet, «dessen ungeteilte und unteilbare Oberhoheit nur Moral und Recht als Grenzen anerkennt». Die Souveränität liegt in den Händen des Volkes. Staatsoberhaupt ist der von der Nation auf sieben Jahre gewählte Präsident der Republik. Dessen Amtszeit kann nicht verlängert werden (Artikel 72, § 1, Fassung von 1961); General Carmona hatte dieses Amt von 1928 bis 1951 inne. Neben dem Präsidenten amtiert der Staatsrat; ihm gehören der Ministerpräsident, die Präsidenten der Nationalversammlung, der Korporativkammer und des Obersten Gerichtshofes, der Generalstaatsanwalt sowie «zehn Männer des öffentlichen Lebens von hoher Urteilsfähigkeit» an, die vom Staatsoberhaupt auf Lebenszeit ernannt werden (Artikel 83). Das auf eine ähnliche Einrichtung unter der Monarchie zurückgehende Gremium hatte vor allem beratende Funktion, etwa in Notlagen des Staates, sowie das Vorschlagsrecht für die Wahl zum Präsidenten. Der Präsident der Republik ernennt und entläßt den Ministerpräsidenten und die Minister. Salazar konnte freilich seiner «Ernennung» sicher sein, da er selbst den zu wählenden Staatspräsidenten präsentierte. Dennoch besagt Artikel 71, daß die Landeshoheit auf der Nation beruht und daß ihre ausführenden Organe das Staatsoberhaupt, die Nationalversammlung und die Gerichte sind. Die Ständekammer wird nicht dazugechnet. Die Nationalversammlung, die im Januar 1935 ihre Tätigkeit aufnahm, setzte

<sup>1</sup> Das Indienpatronat der Krone («Patroado do Oriente») war 1643 von König João IV. bestätigt worden und lebte als Überseerat bis 1971 fort. Der Minister für die Überseegebiete übte Legislativgewalt aus. Die Bischöfe von Lissabon und Goa führten den seltenen Ehrentitel eines «Patriarchen». Das Patriarchat von Ostindien wurde dem Erzbischof von Goa erst 1886 verliehen.

<sup>2</sup> Ferner: «Die christliche Glaubens- und Sittenlehre leitet Erziehung und Unterricht» (Art. 42, § 3).

sich zunächst aus 90, dann 130, später 150 Abgeordneten zusammen. Artikel 91 bestimmte es als Aufgabe der Nationalversammlung, Gesetze zu formulieren, auszulegen, außer Kraft zu setzen und zu widerrufen sowie über die Einhaltung der Verfassung und der Gesetze zu wachen und die Handlungen der Regierung oder der Staatsorgane zu «beurteilen». Volle gesetzgebende Kompetenz besaß sie nicht. Sie konnte nach der Änderung von 1971 aber die Verfassungswidrigkeit gesetzlicher Regelungen erklären. Die Nationalversammlung ist damit in gewisser Weise zugleich sowohl Legislative (für «Gesetzes-Dekrete»)<sup>3</sup> als auch mit Befugnissen eines Verfassungsgerichts ausgestattet. Die Nationalversammlung trat zunächst jährlich nur in einer dreimonatigen Sitzungsperiode zusammen, die 1971 auf viereinhalb Monate verlängert wurde. Die Regierung war nicht vom Vertrauen der Nationalversammlung abhängig, und der Präsident des Ministerrates (Salazar während 40 Jahren) war nur gegenüber dem Staatsoberhaupt verantwortlich, der die Regierungs- und Verwaltungsgeschäfte sozusagen einem Kanzler übertrug. Minister durften an Debatten der Nationalversammlung nicht teilnehmen, sondern nur zu geschlossenen Sitzungen der Kommissionen und der Korporativkammer kommen. Diese Bestimmungen und Funktionszusammenhänge zeigen, daß die Stellung der Nationalversammlung im portugiesischen Staatsaufbau unter Salazar mit der einer Nationalversammlung im parlamentarisch-demokratischem System einer Republik wenig gemeinsam hatte. Es gab keine konkurrierenden Parteien und auch keine legale Opposition. Die Nationalversammlung war ein autoritär auf Salazar zugeschnittenes Hilfsorgan.

Die Korporativkammer (mit einer Amtszeit von vier Jahren) setzte sich mit zwölf Sektionen (Fachausschüssen) aus Vertretern der Gemeinde-, Distrikt- und Provinzverwaltungen sowie der berufsständisch gegliederten Gesellschaft oder Volksgemeinschaft zusammen, wobei die Bereiche geistiges Leben (Kunst, Wissenschaft), Erziehungswesen, Landwirtschaft, Fischerei, Gewerbe, Industrie, Verkehr und Wirtschaft unterschieden wurden. Die Korporativkammer, die eine gremiale, nicht aber aus verschiedenen Parteien gebildete Volksvertretung sein sollte, hatte die Aufgabe, über Gesetzesvorhaben oder -vorschläge, internationale Abkommen und Verträge, die der Nationalversammlung vom Ministerrat zugeleitet wurden, zu berichten und gutachterliche Stellungnahmen abzugeben, bevor die Nationalversammlung darüber verhandelte (nicht, nachdem diese über die Vorlagen diskutiert hatte). Die Regierung konnte auch bei der Korporativkammer Gutachten einholen und in die Arbeitsweise der Korporativkammer eingreifen, war aber keineswegs an sie gebunden. Die korporative Ordnung der portugiesischen Nation sollte ein offener politischer Umgestaltungsprozeß sein, um nicht, wie Marcelo Caetano schrieb, den

---

<sup>3</sup> Die von der Nationalversammlung angenommenen Gesetzesvorhaben hießen Dekrete, sie wurden an den Präsidenten der Republik weitergeleitet, um dann nach ihrer Unterzeichnung als Gesetze verkündet zu werden.

Charakter einer «künstlichen Improvisation» zu bekommen. Die Verfassung konnte alle zehn Jahre revidiert werden, aber zwanzig Jahre nach der Schaffung von Standesverbänden (für Bauern, Arbeiter, Unternehmer usw.) war das eigentliche Konzept der Korporation immer noch nicht vollständig umgesetzt. Die Korporativkammer, welche die Beteiligung der verschiedenen ständischen Körperschaften an Staat und Verwaltung ermöglichen sollte, spiegelt Salazars Vorstellung von der politischen Repräsentation einer Gesellschaft, in der das Wohl des einzelnen der Allgemeinheit untergeordnet und darin aufgehoben ist. Jeder Mensch lebt in seiner gesellschaftlichen Verfassung als Mitglied einer Gruppe, in der Familie, im Beruf sowie in der Gemeinde. Nur im Rahmen dieser sozialen Einbindung werden alle wesentlichen Grundrechte konkret begründet. Es gibt keine abstrakten Menschenrechte. Die öffentliche Vertretung wird nicht über Parteien oder «künstliche», das heißt «unorganische» Gruppierungen, sondern durch die «natürlichen» und vorgegebenen Gliederungen im nationalen Leben gewährleistet. Die Familie bildet den kleinsten Zusammenschluß an der Basis des gesellschaftlichen Aufbaus. Auf der Ebene der Gemeinde haben nur Familienoberhäupter das Wahlrecht für die Distrikträte, die wiederum in Provinzräten korporativ vertreten werden.

Kapitel VIII der Verfassung («Von der Wirtschafts- und Sozialordnung») schreibt programmatisch die Grundprinzipien der korporativistischen Staatsidee des Nationalökonomen Salazar fest. Demnach soll die Wirtschaftsordnung der Nation ein Maximum an Produktion und an sozial nützlichem Reichtum verwirklichen und ein Gemeinschaftsleben herbeiführen, aus dem Macht für den Staat und Gerechtigkeit unter den Bürgern hervorgehen. Dahinter steht die Absage an eine klassenkämpferisch-revolutionäre Gesellschaftskonzeption und der Wunsch, liberale und soziale Errungenschaften in einem konservativen System zusammenzufügen. Der Widerspruch zwischen politisch-sozialer sowie ökonomischer Wirklichkeit im Lande und kaum ausgearbeiteten programmatischen Ansprüchen wird in den Artikeln 29 bis 41 der Verfassung wie kaum an einer anderen Stelle deutlich. Der Staat hatte demnach das Recht und die Pflicht, «von oben» das Wirtschafts- und Sozialleben zu regeln und beispielsweise für die gerechte Einkommensverteilung zu sorgen oder die Wirtschaft des Landes «gegen schmarotzerhafte oder mit den höchsten Interessen des menschlichen Lebens unvereinbare [...] Ausbeutung» zu schützen, «übertriebene Kapitalerträge» zu unterbinden, denn es sei unzulässig, «das Kapital seinen menschlichen und christlichen Bestimmungen» zu entfremden (Artikel 31). Privatinitiative und Konkurrenz sollen immer dann gefördert werden, wenn diese zur Rationalisierung der Produktivkräfte beitragen. Privatwirtschaftliche Unternehmungen gelten als bestes Mittel zur Sicherung des sozialen und wirtschaftlichen Fortschritts, in die der Staat nur eingreifen darf, wenn er sie finanzieren muß oder wenn dadurch soziale Vorteile erreicht werden, die größer sind als sie ansonsten zu erreichen wären.

Die Heimindustrie wurde besonders geschützt. Der Staat sollte die Bildung und Entwicklung einer korporativen Nationalwirtschaft fördern und darüber wachen, daß kein regelloser, ruinöser Wettbewerb ausbreche, der den generellen Zielen der Gesellschaft widerspreche. Eigentum, Kapital und Arbeit kommt eine soziale Aufgabe innerhalb der Ordnung wirtschaftlicher Zusammenarbeit und Solidarität zu (Artikel 34). Streiks und Aussperrungen waren verboten. Nach Marcelo Caetano wurde die von Salazar geschaffene politische Ordnung angeblich von der Sorge getragen, ein Gleichgewicht zwischen größtmöglicher Freiheit der Bürger und «notwendiger» Autorität des Staates herzustellen. Ihr Ziel war es, zwischen den einzelnen und dem Staat die Korporationen als Mittlerinstanz einzuführen, die einer Dezentralisierung der staatlichen Macht entsprechen und zugleich Zuständigkeiten an Körperschaften delegieren, welche die Interessen der «einzelnen vertreten und wahren, sofern sie mit den sogenannten nationalen Interessen» übereinstimmen.

Im September desselben Jahres, in dem die Verfassung in Kraft trat, wurde auch das Nationale Arbeitsstatut erlassen, ein mit Francos *Fuero del Trabajo* (1938) vergleichbares Grundgesetz der Arbeit, das ein wichtiger Bestandteil des Korporativismus war. Die Freimaurer wurden durch Dekret im Jahre 1934 verboten. «Die portugiesische Nation bildet eine moralische, politische und wirtschaftliche Einheit, deren Ziele und Interessen über denen der Individuen und Gruppen stehen, aus denen sie sich zusammensetzt.» Diese Definition eröffnet das Arbeitsstatut und gibt der Verfassungsbestimmung (Artikel 5) — «der portugiesische Staat ist ein einheitlicher Staat» — eine bestimmte Auslegung des Begriffs «unitário»: Es herrscht kein Pluralismus politischer Vertretung und Willensbildung durch Parteien, sondern durch funktionelle Vereinigungen. Das Arbeitsstatut hält am Recht auf Privateigentum fest, insofern dieses mit den Rechten anderer und mit dem Gemeinwohl vereinbar ist. Jeder besitzt ein Recht auf Arbeit und angemessenen Lohn. Das Statut schrieb feste Arbeitszeitregelungen und einen Jahresurlaub bei voller Bezahlung vor. Die *Casas do Povo* («Volkshäuser») und *Casas dos Pescadores* («Fischerhäuser») dienten der Sozialversicherung und dem Schutz der Arbeitsrechte von Landarbeitern und Fischern. Beispielsweise die Dorfgemeinden bildeten mit den Bauern, den Landarbeitern und den Grundbesitzern einen Zusammenschluß, der seinen Sitz im «Volkshaus» hatte, wo Fragen des gemeinschaftlichen Zusammenlebens und soziale Angelegenheiten geregelt werden sollten. Es diente zugleich als staatspolitisches Schulungs- und Disziplinierungsinstrument. Salazar berief sich bei seinen korporativistischen Vorstellungen immer wieder auf die kirchenamtliche Soziallehre der Päpste Leo XIII. und Pius XI., dessen Sozialenzyklika *Quadragesimo anno* 1931 verkündet wurde. In Italien hatte zudem Mussolini seit 1926 versucht, ein Korporationensystem einzuführen, das Vertretungskörperschaften für Arbeitgeber und Arbeitnehmer vorsah; Arbeit und Kapital sollten gesellschafts- und ordnungspolitisch so aufeinander

ausgerichtet werden, daß der Klassenkampf ein für allemal überwunden werden sollte. Zu diesem Zwecke wurde das italienische Parlament in eine *Camera dei fasci e dei Corporazioni* umfunktioniert. Korporativistische Ideen wurden auch in Deutschland und Österreich von verschiedenen theoretischen Ansätzen her seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert entwickelt. Salazars Korporationen haben mit der Einrichtung der mittelalterlichen Gilden und Zünfte, die es auch in Portugal gab, nichts gemeinsam. Sie sind der Versuch, den gesellschaftlichen «Körper» der Nation nach Tätigkeitsbereichen aufzubauen und damit die bisherige Aufspaltung in Parteien und einander widerstreitende Interessensgruppierungen durch eine lebendige Organgliederung zu überwinden und den Zerfall der Gesellschaft in Klassen und Interessen zu verhindern. Salazar machte aus seinen autoritären Vorstellungen nie einen Hehl:

Wir sind Antiparlamentarier, Antidemokraten und Antiliberale, und wir sind entschlossen, einen korporativen Staat zu errichten. Diese Feststellungen mögen jene Nationen schockieren, die daran gewöhnt sind, die Unzulänglichkeiten ihrer eigenen politischen Systeme mit Hilfe verbesserter sozialer Bedingungen zu ordnen, und die nicht fähig sind, den Schaden abzuschätzen, der sich aus der Anwendung ähnlicher Methoden in Ländern ergeben kann, die anders konstituiert sind. Die wertvollste Einstellung, die wir uns in unseren Institutionen wünschen können, ist, daß sie durch und durch so portugiesisch wie nur möglich sein sollte. (zitiert nach Kay 1971: 86).

Im Sinne der nationalistischen Ideen des *Integralismo Lusitano* im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts und der imperialen Mystik in der lusitanistischen Geschichtsdeutung sowie unter dem Eindruck der *Action française* soll das nach Salazars Vorstellungen zu schaffende neue portugiesische System dem innersten Wesen des Volkes entsprechen und mit seinem Charakter, seiner Geschichte und Überlieferung vereinbar sein.

### Bibliographie

- Coelho, Mário Baptista (Hrsg.) (1989): *Portugal, o sistema político e constitucional 1974-1987*, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais; Universidade de Lisboa.
- Cruz, Manuel Braga da (1994): «O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português», in: *Análise Social* 29, S. 237-265.
- Kay, Hugh (1971): *Die Zeit steht still in Portugal: Hintergrund eines politischen Systems*, Bergisch-Gladbach: Lübbe.
- Miranda, Jorge (²1984a): *As constituições portuguesas de 1822 ao texto actual da Constituição*, Lisboa: Petrony.
- Thomashausen, André (1981): *Verfassung und Verfassungswirklichkeit im neuen Portugal*, Berlin: Duncker & Humbolt.