

940

PORTUGAL

von heute de hoje
d'aujourd'hui
today

AKTUELLE TENDENZEN DER PORTUGIESISCHEN SOZIALPOLITIK

1007



940

AKTUELLE TENDENZEN DER PORTUGIESISCHEN SOZIALPOLITIK

STAATSSSEKRETARIAT FÜR INFORMATION UND TOURISMUS
GENERALDIREKTION FÜR INFORMATION

1973



7002
FIN 5

ARTICULO
TENDENZEN DER
PORTUGIESISCHEN
SOZIALPOLITIK

STANFORD UNIVERSITY LIBRARY
375 LATHAM DRIVE
STANFORD, CALIF. 94305-5080

Die Reform der Arbeitsstrukturen ist in den verschiedenen Sektoren des nationalen Lebens mehr oder weniger dringend erforderlich geworden. Der soziale Bereich ist einer derer, in denen diese Reform am stärksten wirksam geworden ist.

Da kürzlich verkündete Gesetze die Ausdehnung von Vorsorgemassnahmen auf grössere Bevölkerungskreise und tiefgreifende Änderungen fundamentaler Aspekte mit sich brachten und neue Arbeitsmethoden eingeführt wurden, ist die 1971 unter dem Titel «Aktuelle Tendenzen der portugiesischen Sozialpolitik» erschienene Veröffentlichung inzwischen veraltet. Deshalb geben wir eine neue Auflage jener Arbeit heraus und versuchen auf diese Weise, eine zeitgemässe Sicht des Kurses zu geben, der in diesem grundlegenden Bereich des Lebens des Landes eingeschlagen wurde.

1.— Die Verfassung von 1933 und das Nationale Arbeitsstatut

Die Grundlagen der portugiesischen Sozialpolitik sind in der durch Plebiszit vom März 1933 gebilligten Verfassung definiert. Die spezifischen Aspekte dieser Politik im Bereich der Arbeitsordnung, der beruflichen Organisation und des Sozialvorsorgewesens wurden im Nationalen Arbeitsstatut, das im September 1933 veröffentlicht wurde, entwickelt.

Die Verfassung wurde verschiedentlich revidiert. Im Juli 1971 wurde der neue Verfassungstext von der Nationalversammlung in ausserordentlicher Sitzung angenommen. Die gebilligten Änderungen, die sowohl von der Regierung als auch von den Abgeordneten vorgeschlagen worden waren, betreffen die konstitutionellen Grundlagen der Sozialpolitik.

Das Nationale Arbeitsstatut erfuhr bis jetzt keine Änderungen mit Ausnahme geringfügiger redaktioneller Modifikationen, die 1934 vorgenommen wurden. Die Prinzipien des Statuts finden weiterhin uneingeschränkte Anwendung, einige seiner Bestimmungen jedoch müssen im Lichte der späteren Vorschriften betrachtet werden, die sie ausführen oder ergänzen.

2. — Die Korporative Republik, sozialer Rechtsstaat

Die in der Verfassung gegebene Definition der Sozialpolitik ist, obwohl sie zwischen den beiden Weltkriegen formuliert wurde, noch heute uneingeschränkt gültig. Es hat sich gezeigt, dass die dem Staat zugesprochenen Ziele und die ihm zugestandenen Aktionsmittel oder -verfahren mit den sozialen Ideen in Einklang stehen, die das Handeln der Staaten der westlichen Welt in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg bestimmten.

Diese Aktualität ist eindeutig dem Umstand zu verdanken, dass die Verfassung von 1933 den Staat als sozialen Rechtsstaat konzipierte.

Die Verfassung bestimmt die Regierungsform als Korporative Republik. Diese Bezeichnung soll die Beteiligung der lokalen autonomen Organe und der korporativen Organisationen am politischen und administrativen Leben gewährleisten; sie macht aber die direkte Beteiligung des Einzelnen in keiner Weise entbehrlich.

In Übereinstimmung mit der Verfassung anerkennt der Staat als Grenzen die Moral und das Recht, und es ist seine Aufgabe, die Ausübung der Rechte, Freiheiten und Garantien, welche Moral, Gerechtigkeit oder Gesetz fordern, zugunsten des Einzelnen, der Familie, der lokalen autonomen Organe und der übrigen öffentlichen oder privaten Körperschaften zu definieren und für ihre Achtung Sorge zu tragen.

3. — Der Eingriff des Staates ins wirtschaftliche und soziale Leben

Dem Wortlaut der Verfassung zufolge hat der Staat weitgehende Möglichkeiten, ins wirtschaftliche und soziale Leben einzugreifen, auch wenn er nur dann wirtschaftliche Tätigkeiten von besonderem kollektiven Interesse übernehmen und in die Geschäftsführung der privatwirtschaftlichen Betätigungen eingreifen darf, wenn er sie finanzieren soll oder um grössere soziale Vorteile zu erlangen, als ohne seine Intervention erreicht worden wären.

Der Staat hat das Recht und die Pflicht, das wirtschaftliche und soziale Leben behördlich zu koordinieren und zu regeln, wobei es seine Aufgabe ist, alle sozialen Betätigungen zu koordinieren, anzuregen und zu lenken, um innerhalb der berechtigten Unterordnung der Privatperson unter die Allgemeinheit für eine gerechte Harmonie der Interessen zu sorgen.

In Übereinstimmung mit der Neufassung der Verfassung hat die Koordination und Regelung des wirtschaftlichen und sozialen Lebens durch den Staat ausdrücklich zum Ziel, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes und aller seiner Teile und Gegenden und die gerechte Verteilung des Einkommens zu fördern.

Die Prinzipien der Verfassung erlauben dem Staat, seit 1935 Verwaltungspläne partieller Art zur Verwirklichung konkreter Ziele wirtschaftlichen Aufbaus aufzustellen. Seit 1953 traten an die Stelle dieser Teilpläne Förderungspläne, die für die Investitionen ausschliesslich der öffentlichen Hand zwingend, für die der Privatinitiative richtungweisend sind.

Zur Zeit ist der III. Förderungsplan (1968-1973) in der Durchführung begriffen, der als Mittel einer Gesamtplanung der wirtschaftlichen Entwicklung und des sozialen Fortschritts konzipiert ist und dessen Hauptziele die Beschleunigung des Wachstumsrhythmus des Sozialprodukts, die gerechtere Einkommensverteilung und der schrittweise Ausgleich des regionalen Entwicklungsgefälles sind.

Der III. Förderungsplan gibt den Investitionen in drei Bereichen den Vorrang: Landwirtschaft, Bildung und Forschung und Gesundheitswesen.

4. — Die Ziele der Sozialpolitik

Die portugiesische Sozialpolitik ist im Lichte der Erfordernisse zu betrachten, die von einer Gesamtplanung herrühren und die die Aufstellung der Förderungspläne schafft.

Kraft der Verfassung ist es — direkt oder in Zusammenarbeit mit den lokalen autonomen Organen oder den korporativen Organisationen — Aufgabe des Staates:

- a) das soziale Wohlergehen zu fördern, indem er allen Bürgern einen der Menschenwürde entsprechenden Lebensstandard zu sichern sucht;
- b) durch Mutterschutz und Begünstigung des Wohnungsbaus die Familie zu schützen;
- c) die wirtschaftliche und soziale Gerechtigkeit unter den Bürgern zu verwirklichen.

Die mit diesen Zielen entwickelte öffentliche Aktivität ist laut Verfassung als zur Sozialpolitik gehörig zu betrachten, wobei

gleichgültig ist, ob diese Aktivität direkt vom Staat ausgeht oder von den lokalen autonomen Organen und korporativen Organisationen.

Obwohl sich die Verfassung in einem besonderen Abschnitt mit Erziehung, Unterricht und Volksbildung beschäftigt, wird man die Bildungspolitik eindeutig in den weiten Begriff der Sozialpolitik einbeziehen müssen, den die Verfassung zulässt.

Indessen schliesst der vorliegende Überblick über die Sozialpolitik die Bildungspolitik nicht ein und beschränkt sich darauf, eine sehr summarische Vorstellung von der Tätigkeit der Ministerien zu geben, die am unmittelbarsten für die sozialen Bemühungen im Mutterland verantwortlich sind. Die überseeische Sozialpolitik unterliegt gemeinsamen Prinzipien, weist aber in jeder Provinz unter Achtung der lokalen Autonomie eigene Charakteristika auf. Unsere ausdrückliche Absicht war es, die Tendenzen aufzuzeigen, die nach dem Amtsantritt Prof. Marcello Caetano als Regierungschef (September 1968) in der portugiesischen Sozialpolitik deutlich wurden.

5. — Die mit der Sozialpolitik betrauten Ministerien

Die Ministerien, die sich hauptsächlich mit der Sozialpolitik beschäftigen, sind das Ministerium für Körperschaften und Sozialvorsorge und das Ministerium für Gesundheit und Fürsorge. Die Bildungspolitik wird — unbeschadet der spezifischen Kompetenz des Staatssekretärs für Information und Tourismus im Bereich der Veranstaltungen und Volksbildung — vom Erziehungsministerium wahrgenommen.

Die wirtschaftlich und soziale Lage der Staatsbeamten fällt in den Aufgabenbereich des Finanzministeriums und der ihm untergeordneten Vorsorge-Institutionen, obwohl in den verschiedenen Ministerien Sozialdienststellen geschaffen wurden, die den Zweck haben, die Bedürfnisse der Staatsdiener in ihren wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Aspekten befriedigen zu helfen und die Solidarität unter ihnen zu fördern. Die Sozialdienststellen unterliegen seit November 1969 einem Gesamtplan, der den Ausbau der bereits bestehenden Sozialdienststellen sowie Assoziierung oder Föderation erlaubt.

6. — Das Ministerium für Körperschaften und Sozialvorsorge

Das Ministerium für Körperschaften und Sozialvorsorge wurde 1950 gegründet. Vorher lag seine Kompetenz beim Unterstaatssekretariat für Körperschaften und Sozialvorsorge, das 1933 im Amt des Ministerpräsidenten eingerichtet worden war.

Das Ministerium für Körperschaften und Sozialvorsorge ist für die Politik in bezug auf die korporative Organisation der Wirtschaft, die Arbeitsordnung und die Organisation des Vorsorgewesens verantwortlich.

Bei ihm liegen ebenfalls Beschäftigungs- und Wohnungspolitik, obwohl in diesen beiden Bereichen auch das Ministerium für öffentliche Arbeiten Verantwortung trägt. Auf dem Gebiet der Beschäftigungspolitik ist das Ministerium für Körperschaften und Sozialvorsorge — unbeschadet der Kompetenz des Erziehungsministeriums in Fragen der Erziehung im allgemeinen — für die Leitung und Koordination der ausserschulischen Berufsausbildung zuständig.

7. — Das Ministerium für Gesundheit und Fürsorge

Das Ministerium für Gesundheit und Fürsorge wurde 1958 geschaffen. Vorher lag seine Kompetenz bei dem 1940 im Innenministerium eingerichteten Unterstaatssekretariat für Sozialfürsorge.

Es ist Aufgabe des Ministeriums für Gesundheit und Fürsorge, die Gesundheits- und Fürsorgepolitik zu leiten, indem es die Ausübung der Befugnisse des Staates auf diesem Gebiet gewährleistet — jedoch unter Achtung der Kompetenz anderer Amtsbeiriche.

In Angelegenheiten des Gesundheitswesens haben ausserdem folgende Ministerien Verantwortung zu tragen: das Ministerium für öffentliche Arbeiten (Urbanisierung, Bau von Krankenhäusern, Wohnungsbau und Wasserversorgung), das Wirtschaftsministerium (Lebensmittelschutz), das Erziehungsministerium (Schulgesundheit), das Finanzministerium (Gesundheit der Zivilbeamten), das Verteidigungsministerium (Gesundheit des Militärs) und das Ministerium für Körperschaften und Sozialvorsorge (Organisation des Vorsorgewesens und Hygiene der Arbeitsstätten).

Das Ministerium für Gesundheit und Fürsorge ist dafür zuständig, die technischen Richtlinien aufzustellen, denen andere

Ministerien bei Betätigungen auf dem Gebiet des Gesundheits- und Fürsorgewesens, besonders in bezug auf Hygiene und Präventivmedizin, zu folgen haben.

8. — Die interministerielle Koordination der Gesundheitspolitik

Obleich die Förderungspläne eine Gesamtplanung der Gesundheitspolitik verlangen, ist in Portugal wie in allen anderen Ländern die Notwendigkeit, die Koordination der Bemühungen des Staates und der übrigen öffentlichen Stellen im Bereich des sozialen Wohlergehens zu sichern, immer dringlicher spürbar geworden.

In jedem Amtsbereich beginnt diese Notwendigkeit fühlbar zu werden. Ein im August 1969 veröffentlichtes Gesetz beschloss die Bildung von Planungsräten in den Regierungsbereichen, die für die Vorbereitung und Durchführung der Förderungspläne verantwortlich sind. Im Laufe des Jahres 1970 wurden die Planungsräte des Ministeriums für Körperschaften und Sozialvorsorge und des Ministeriums für Gesundheit und Fürsorge gebildet.

Seit Januar 1970 werden das Ministerium für Körperschaften und Sozialvorsorge und das Ministerium für Gesundheit und Fürsorge von ein und demselben Minister geleitet, der die Aufgabe hat, im Einverständnis mit dem Ministerpräsidenten die gemeinsame Politik zu bestimmen und die Tätigkeit der beiden Ministerien zu koordinieren. Der Minister wird vom Staatssekretär für Arbeit und Vorsorge und vom Staatssekretär für Gesundheit und Fürsorge unterstützt, die ihrerseits jeder einen Unterstaatssekretär zur Seite haben.

Diese Haltung, die man auch hinsichtlich anderer Ministerien annahm, erweist sich als geeignet, die Koordination der Tätigkeit der Amtsbereich sicherzustellen, und gestattet die Befriedigung der dringlichsten und lohnendsten Bedürfnisse der Staatsverwaltung.

9. — Die Perspektiven der Koordination

Im gemeinsamen Tätigkeitsbereich des Ministeriums für Körperschaften und Sozialvorsorge und des Ministeriums für Gesundheit und Fürsorge war und ist weiterhin die Bemühung um Koordination notwendig, die Veränderung in Organen, Personalstrukturen und Arbeitsmethoden und -verfahren impliziert.

Im Februar 1970 wurde unter Beteiligung von Vertretern der Ärztekammer und des Technischen Sekretariats des Amtes des

Ministerpräsidenten ein interministerieller Koordinationsausschuss gebildet.

Im Juli 1970 wurden die Vorschriften hinsichtlich der Modernisierung der Ambulatorien der Vorsorge- und Familienzulagekassen und der ambulatorischen Praxen der regionalen Krankenhäuser gebilligt, die vom interministeriellen Ausschuss vorgeschlagen worden waren und darauf abzielen, eine gemeinsame Aktion der ärztlichen Dienste im Bereich des Vorsorgewesens und der Organisation der Krankenhäuser zu fördern.

Im September 1970 wurde der Oberste Rat für Soziale Aktion als gemeinsames Organ des Ministeriums für Körperschaften und Sozialvorsorge und des Ministeriums für Gesundheit und Fürsorge ins Leben gerufen, dessen Aufgabe die Koordination der sozialpolitischen Betätigungen im Rahmen dieser beiden Ministerien und die Untersuchung der damit verbundenen Probleme ist.

Der Oberste Rat für Soziale Aktion umfasst eine ständige Abteilung, welche die dem Rat in drei Sonderbereichen (Arbeit, Gesundheitswesen, Förderung und Soziale Sicherheit) zugewiesene Koordinationsfunktion ausübt.

Durch die Koordination der beiden Ministerien will man die Tätigkeit in den konvergierenden Punkten aufeinander abstimmen. Jedes der Ministerien entwickelt weiterhin seine spezifische Aktivität in dem ihm unterstellten Bereich. Gerade deshalb scheint es angebracht, hier eine Vorstellung von den Sektoren der Sozialpolitik zu geben, mit denen das Ministerium für Körperschaften und Sozialvorsorge und das Ministerium für Gesundheit und Fürsorge betraut sind.

10. — Die korporative Organisation der Wirtschaft

Die Betätigungen wirtschaftlicher, moralischer und kultureller Art sind in Übereinstimmung mit den Prinzipien der Verfassung korporativ organisiert.

Die korporative Organisation der wirtschaftlichen Tätigkeiten umfasst drei Stufen: die Grundverbände, die Mittelverbände und die Körperschaften.

Grundverbände sind die Arbeitgeberverbände (Vereinigung und Vertretung der Unternehmen), die Gewerkschaften (Vereinigung und Vertretung der Arbeitnehmer in Industrie und Dienstleistungsberufen), die Volkshäuser (Vereinigung und Vertretung

der Arbeitnehmer in der Landwirtschaft) und die Fischerhäuser (Vereinigung und Vertretung der Fischer).

Die Grundverbände können Föderationen und Unionen eingehen, die die Mittelverbände bilden. Die Föderationen und Unionen können auf regionaler oder nationaler Ebene geschlossen werden, umfassen aber in jedem Falle ausschliesslich Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften oder Volkshäuser. Obwohl im Gesetz vorgesehen, wurden keine Föderationen von Fischerhäusern gebildet.

Die Föderationen und Unionen und — falls derartige Vereinigungen nicht existieren — die Grundverbände selbst, die zusammen einen grossen Wirtschaftssektor vertreten, bilden eine Körperschaft, durch die sich die Interessen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer desselben Sektors vereinigen und verbinden. Es gibt acht Körperschaften wirtschaftlicher Art: Ackerbau, Transport und Tourismus, Kredit und Versicherungen, Fischerei und Konserven, Handel, Industrie, Presse und Graphik und Veranstaltungen.

Die Grundorganisation ist im allgemeinen nicht obligatorisch, doch gründete der Staat in den ersten Jahren nach Inkrafttreten der Verfassung Arbeitgeberverbände für Industrie und Handel, in die die Unternehmen obligatorisch eingetragen wurden. Darüberhinaus muss man sich vor Augen halten, dass die Volkshäuser und Fischerhäuser zugleich korporative Organisationen und Vorsorge-Institutionen sind; deshalb wird der von ihnen erfasste Personenkreis ebenfalls obligatorisch eingetragen.

Gewerkschaften, Volkshäuser, Fischerhäuser, die fakultativ gebildeten Arbeitgeberverbände und die von diesen Organisationen eingegangenen Unionen und Föderationen unterliegen der administrativen und finanziellen Kontrolle durch das Ministerium für Körperschaften und Sozialvorsorge.

Bis Juni 1969 unterlag auch die Führung der Gewerkschaften der vorherigen Anerkennung durch die Regierung — eine Forderung, die man mit jenem Datum aufgab. Die Gewerkschaften werden seitdem von den Arbeitsgerichten überwacht. Dieses Verfahren dehnte man auf die Volkshäuser und fakultativ gebildeten Arbeitgeberverbände aus.

Die korporativen Organisationen wirtschaftlicher Art sind aufgerufen, eine äusserst wichtige Rolle bei der Festlegung und Anwendung der kollektiven Arbeitsordnung zu spielen. Darüberhinaus üben sie Funktionen im Bereich der Berufsausbildung und der sozialen und kulturellen Förderung der von ihnen erfassten Menschen aus.

11. — Die Regelung der Arbeitsbedingungen

Die vertraglichen Arbeitsverhältnisse unterliegen einer allgemeinen gesetzlichen Ordnung, welche die Rechte, Pflichten und Garantien der Arbeitnehmer und Arbeitgeber festlegt. In dieser Ordnung misst man dem Recht auf Urlaub und der Beendigung des Arbeitsvertrages besonderes Gewicht bei.

Die Arbeitsvertragsordnung wurde in einem Gesetz aus dem Jahre 1937 erstmalig besonders definiert.

1966 wurde eine neue, sehr viel ausführlichere und detailliertere gesetzliche Arbeitsvertragsordnung aufgestellt. Diese wurde im November 1969 überprüft. Die gegenwärtig in Kraft befindliche Regelung ist das Ergebnis dieser Überprüfung.

Über die allgemeine gesetzliche Ordnung hinaus werden die kollektiven Arbeitsverhältnisse normalerweise durch kollektive Abmachungen geregelt.

Die gesetzliche Regelung der Arbeitszeit wurde im September 1971 überprüft. Bei dieser Revision war man bestrebt, den internationalen Verpflichtungen Portugals Genüge zu tun, und bestätigte das Prinzip der Verkürzung der Arbeitszeit, wenn auch die Verwirklichung dieses Prinzips von den Mitteln kollektiver Regelung abhängig blieb.

Die kollektiven Abmachungen werden in der Verfassung als die Mittel schlechthin der Disziplin in den kollektiven Arbeitsverhältnissen betrachtet.

Die kollektiven Abmachungen sind von den korporativen Organisationen wirtschaftlicher Art zu treffen; es sind jedoch auch Abmachungen zulässig, die direkt zwischen den Unternehmen und die Arbeitnehmer vertretenden Verbänden geschlossen werden.

Die Initiative zu Verhandlungen über kollektive Abmachungen kann von den korporativen Verbänden und den Stellen ausgehen, die unmittelbar an ihrem Zustandekommen interessiert sind, sowie von den Körperschaften und dem Ministerium für Körperschaften und Sozialvorsorge selbst.

Die kollektiven Abmachungen unterliegen der Anerkennung durch das Ministerium für Körperschaften und Sozialvorsorge und sind nach erfolgter Anerkennung für alle Arbeitgeber und alle von den beteiligten Verbänden vertretenen Arbeitnehmer verbindlich.

Kraft der Verfassung ist in den wirtschaftlichen Beziehungen die Einstellung der Aktivität durch Arbeitgeber oder Arbeitnehmer

mit dem Ziel, die jeweiligen Interessen durchzusetzen, nicht erlaubt.

Das Verbot der Aussperrung und des Streiks verlangt notwendigerweise ein institutionelles Verfahren, das die friedliche Lösung der kollektiven Arbeitskonflikte gewährleistet. Anfänglich übertrug die Verfassung den Arbeitsgerichten die Kompetenz, in Arbeitskonflikten zu entscheiden, aber dieses Verfahren erwies sich als nicht völlig befriedigend und wurde schliesslich aufgegeben.

Man erkannte als notwendig, neben den kollektiven Abmachungen einen anderen Weg zur Regelung der kollektiven Arbeitsverhältnisse zuzulassen. Seit 1943 kann der Unterstaatssekretär (und jetzige Minister) für Körperschaften und Sozialvorsorge die Arbeitsbedingungen einschliesslich der Festsetzung der Löhne durch ministeriellen Erlass regeln. Der Verwaltungsweg hatte jedoch Ausnahmecharakter—was dazu führen sollte, ihn als Ideallösung der kollektiven Arbeitskonflikte auszuschliessen, auch wenn er einige Male zu diesem Zweck in Anspruch genommen worden war.

Im August 1969 wurde die Ordnung zur Regelung der kollektiven Arbeitsverhältnisse tiefgreifend verändert. Die Anerkennung der Abmachungen zur Regelung der Arbeitsbedingungen als Normalfall und des administrativen Weges als Ausnahme wurde beibehalten. Daneben verpflichtete man die Verbände und Firmen, Vorschlägen zum Abschluss oder zur Überprüfung kollektiver Abmachungen zu entsprechen. Im Falle, dass die Verhandlung ohne Einigung endet, sucht man einen Vergleich herbeizuführen, wofür die die Verhandlungspartner vertretende oder behördliche bestimmte Körperschaft zuständig ist. Führt der Versuch, einen Vergleich zu erreichen, zu keinem Ergebnis, kann jede der Parteien einen Schiedsspruch beantragen. Vergleichsprotokolle und schiedsrichterliche Entscheidungen bilden auf diese Weise fortan neue Mittel zur kollektiven Regelung der Arbeitsverhältnisse, die zusammen mit der Aufgabe der Forderung nach vorheriger Anerkennung der Ergebnisse der Wahlen zur Führung der korporativen Grundverbände zur Dynamisierung der Gewerkschaftsorganisation beitragen.

Die Überwachung der Anwendung der gesetzlichen Arbeitsordnung und Mittel zur kollektiven Arbeitsregelung, der gesetzlichen Bedingungen hinsichtlich Arbeitshygiene und -sicherheit und der Vorschriften zur Regelung der Eintragung bei Vorsorge-Institutio-

nen und diesbezüglichen Beitragszahlungen übt die dem Ministerium für Körperschaften und Sozialvorsorge untergeordnete Arbeitsaufsichtsbehörde aus.

12. — Der Aufbau des Vorsorgewesens

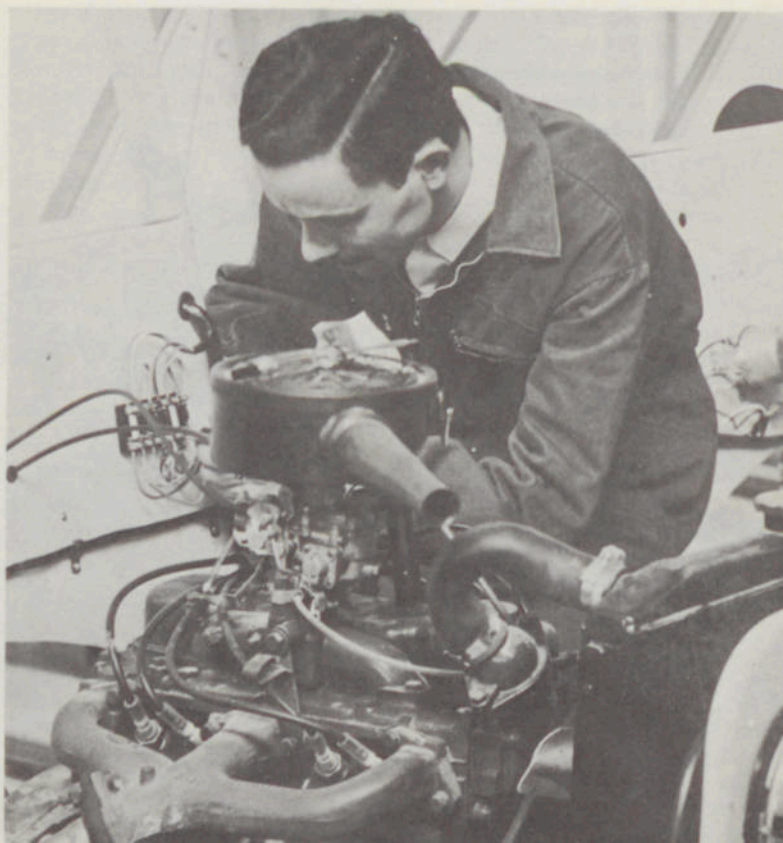
Nachdem 1919 der Versuch, eine allgemeine Sozialversicherung einzuführen, gescheitert war, wurde es erst 1935 und somit nach Inkrafttreten der Verfassung möglich, die Grundlagen für ein Vorsorgesystem zu schaffen. Bis 1962 war dieses Vorsorgesystem hauptsächlich auf Kriterien beruflicher Zugehörigkeit gegründet und unterlag einer progressiven und differenzierten Durchführung. 1962 wurde es praktisch vereinheitlicht und soll jetzt — wenn auch zum Schutz der abhängigen Arbeitnehmer in Industrie und Dienstleistungsberufen konzipiert — potentiell die gesamte erwerbstätige Bevölkerung des privaten Sektors erfassen.

Die allgemeine Vorsorge umfasst
auch die Landarbeiter



In der Praxis umfasst die allgemeine Vorsorgeordnung bereits alle abhängigen Arbeitnehmer in der Industrie und den Dienstleistungsberufen (mit Ausnahme der Hausangestellten) und einen Teil der Landarbeiter in untergeordneter Stellung. Die Verwaltung des Vorsorgesystems liegt weiterhin bei nicht-staatlichen Stellen; die Vorsorge für Beamte jedoch wird von Institutionen wahrgenommen, die dem Finanzministerium untergeordnet sind.

Die Vorsorge für abhängige Arbeitnehmer umfasst die normalerweise auf regionaler und interberuflicher Ebene arbeitenden Vorsorge- und Familienzulagekassen und die Nationale Pensionskasse. Die Vorsorge- und Familienzulagekassen sollen die Mitglieder und ihre Familienangehörigen bei Krankheit und Schwangerschaft schützen und den Ausgleich der Familienbelastung gewährleisten. Die Nationale Pensionskasse ist dafür bestimmt, die Mitglieder und ihre Familienangehörigen bei Invalidität, im Alter und bei Todesfall zu schützen, und schliesst Leistungen für



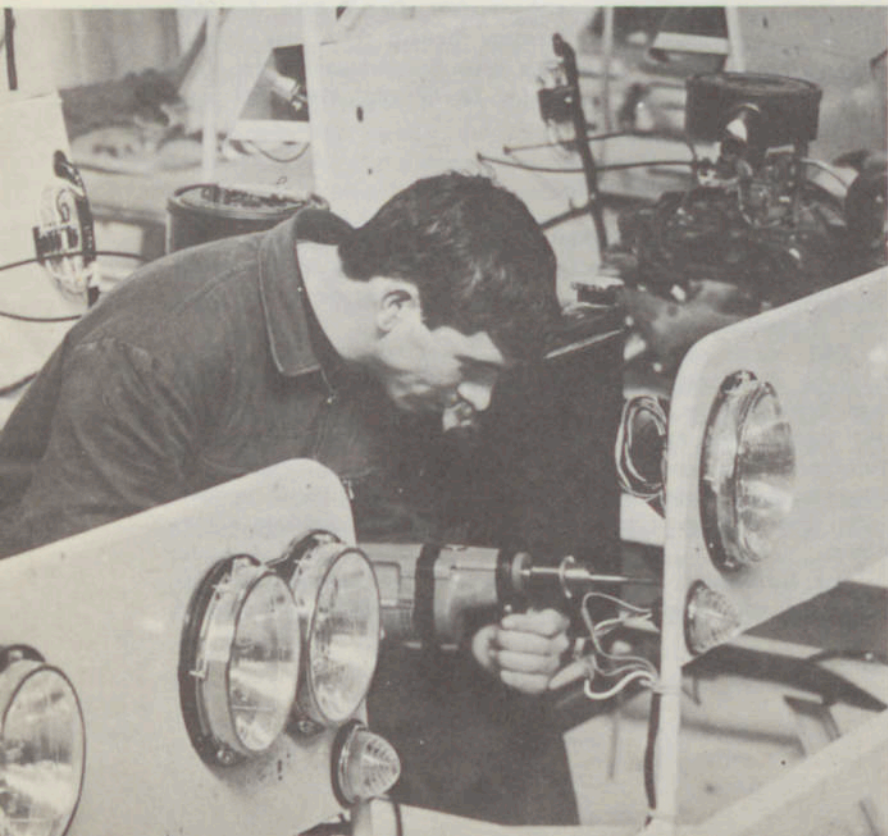
Hinterbliebene ein. Zum Vorsorgesystem gehört ausserdem eine auf nationaler Ebene arbeitende Versicherungskasse gegen Berufskrankheiten; Arbeitsunfälle werden jedoch weiterhin vom Arbeitgeber gedeckt, der seinerseits Versicherungsgesellschaften dafür in Anspruch nehmen kann.

Der Ausgleich der Familienbelastung ist mittels einer Grundleistung — der 1942 eingerichteten Familienzulage — gewährleistet, Portugal war das 10. Land der Welt, das eine obligatorische Regelung hinsichtlich der Leistung einer Familienzulage schuf.

Der Schutz bei Krankheit wird mittels eines Systems direkter Leistung ärztlicher Hilfe abgewickelt; im Januar 1970 begann man jedoch, ein System freier Wahl zu erproben, das den Begünstigten erlaubt, jeden Arzt beziehungsweise jede Klinik in Anspruch zu nehmen.

Im Juni 1970 wurde die Zugehörigkeit der Hinterbliebenenrenten zur allgemeinen Vorsorge entschieden, so dass diese Leistung

Berufsausbildung. Praktische
Ausbildung als Autoschlosser



nicht mehr wie vorher von der Festsetzung durch kollektive Arbeitsabmachungen oder Entscheidung des Ministeriums für Körperschaften und Sozialvorsorge abhängig ist.

Die Familienzulage wurde erst im September 1969 auf Landarbeiter ausgedehnt. Im Juni 1970 wurde die Ausdehnung der Familienzulage auf alle abhängigen Arbeitnehmer in der Landwirtschaft nötig, und auch Pächter, die das Land selbst bearbeiten, sollten in ihren Genuss kommen, was ab Juni 1971 geschah.

Im September 1969 wurde die allgemeine Vorsorge auf bestimmte Arbeitnehmer in der Landwirtschaft ausgedehnt. Im Januar 1971 trat eine neue Sonderregelung der Vorsorge für die Landarbeiter in Kraft, die noch nicht von der allgemeinen Vorsorge erfasst waren. Diese Sonderregelung wird von den Volkshäusern verwaltet.

Die Vorsorge für selbständige Arbeiter erfolgt über private Vorsorgekassen auf beruflicher Ebene; das Gesetz erlaubt jedoch die Einbeziehung der selbständigen Arbeiter in die allgemeine Vorsorgeordnung.

Die Finanzierung der Vorsorge ist durch Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sichergestellt. Der Beitrag des Arbeitgebers zur allgemeinen Vorsorge beträgt 17% des Lohns, der des Arbeitnehmers 6,5%. Die neue Sonderregelung der Vorsorge für Landarbeiter sieht die Gewährung staatlicher Zuschüsse vor.

13. — Die Beschäftigungspolitik

Das Nationale Arbeitsstatut und — nach ihrer Revision von 1951 — die Verfassung anerkennen und gewährleisten das Recht auf Arbeit. Diese Anerkennung verlangt vom Staat die Entwicklung einer Beschäftigungspolitik.

1962 wurde im Ministerium für Körperschaften und Sozialvorsorge der Entwicklungsfonds für Arbeitskräfte gebildet, dem man Befugnisse im Bereich der Angelegenheiten verlieh, die mit der Struktur des Arbeitsmarktes, Arbeitskrisen, Lehre, Beratung, Berufsausbildung und beruflicher Fortbildung und Lohnpolitik in Zusammenhang stehen. In Verbindung mit diesem Fonds wurden später das Arbeitsamt und das Amt für Berufsausbildung eingerichtet.

Das Arbeitsamt besitzt ein Netz von Dienststellen, die Arbeitgebern und Arbeitnehmern zur Verfügung stehen und sowohl

auf regionaler als auch auf nationaler Ebene die Funktion von Stellen- und Personalvermittlungsagenturen ausüben.

Das Amt für Berufsausbildung besitzt im Land verteilte Ausbildungszentren, in denen ungelernete Arbeitskräfte in den nötigsten beruflichen Tätigkeiten unterwiesen werden, um den Forderungen des Arbeitsmarktes begegnen zu können. Über die Zentren des Amts für Berufsausbildung hinaus gibt es weitere Zentren, die auf Übereinkunft zwischen dem Amt selbst und den korporativen Verbänden oder Unternehmen gegründet wurden. Man erwägt gegenwärtig, diese Zusammenarbeit mit den korporativen Verbänden in einem Plan zu beschleunigter Berufsausbildung zum Ausdruck zu bringen, der die Betätigung des Staates vervollständigen soll.

14. — Die Wohnungspolitik

Die Wohnungspolitik ist dem Wortlaut der Verfassung zufolge Angelegenheit des Staates und der lokalen autonomen Organe. Es gibt in Portugal kein Ministerium, das sich ausschliesslich mit Wohnungspolitik befasst; sie fällt jedoch hauptsächlich in den Aufgabenkreis des Ministeriums für Öffentliche Arbeiten — seit Bildung des Wohnungsbauförderungsfonds — und des Ministeriums für Körperschaften und Sozialvorsorge.

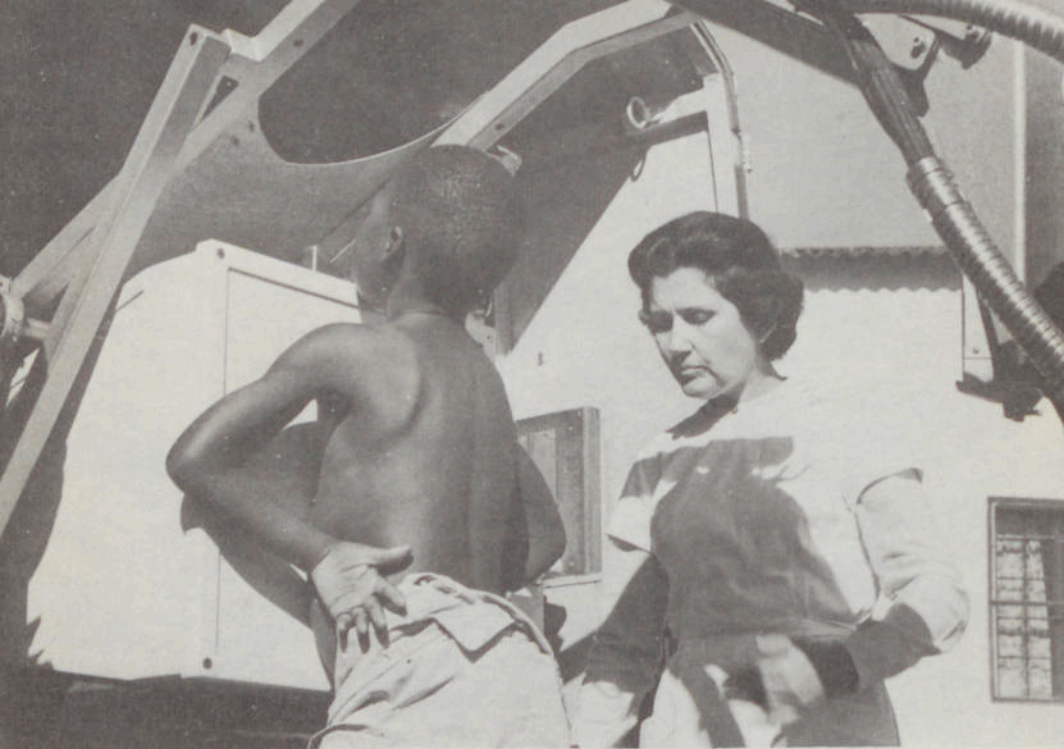
Preisgünstige Häuser, die durch Mietkauf zu erwerben sind, bilden eine Art Sozialwohnungen, die 1933 geschaffen und als geeignetste Lösung des Wohnungsproblems betrachtet wurde. 1946 gestattete man den Vorsorge-Institutionen, sich an der Lösung der Wohnungsprobleme des begünstigten Bevölkerungsteils zu beteiligen — sei es durch den Bau preisgünstiger Häuser oder durch den Bau von Häusern, die zum Vermieten nach einer Sonderregelung bestimmt sind (sozialer Wohnungsbau). 1958 wurde den Vorsorge-Institutionen gleichfalls erlaubt, Darlehen zum Bau und zur Verbesserung oder Instandhaltung der Wohnung unmittelbar an die Begünstigten zu vergeben — eine Genehmigung, die 1960 auf direkten Erwerb ausgedehnt wurde. Diese Möglichkeiten erfreuten sich grosser Beliebtheit.

Das Ministerium für Körperschaften und Sozialvorsorge beabsichtigt gegenwärtig, in enger Zusammenarbeit mit dem dem Ministerium für Öffentliche Arbeiten untergeordneten Wohnungsbauförderungsfonds eine Aktion auf diesem Gebiet zu starten, nachdem die Kriterien für die Anlage der Gelder der Vorsorge-





Sozialwohnungen für Arbeiter
(Lissabon und Faro)



Vorbeugende Röntgenuntersuchung

-Institutionen im Bereich der Wohnungspolitik überprüft wurden und man zu dem Ergebnis kam, dass den Investitionen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus aus Gründen wirtschaftlicher und sozialer Rentabilität der Vorrang zu geben sei.

15. — Die Gesundheits- und Fürsorgepolitik

Die Gesundheits- und Fürsorgepolitik beruht auf Grundsätzen, die für beide Bereiche erstmalig im Sozialfürsorgestatut von 1944 und später im Gesundheits- und Fürsorgestatut von 1963 festgelegt wurden, das durch das im September 1971 gebilligte Statut des Ministeriums für Gesundheit und Fürsorge vervollständigt wurde.

Die Gesundheits- und Fürsorgepolitik gibt den vorbeugenden Massnahmen den Vorrang und ist bestrebt, den Menschen und die Familie zu achten, die gesundheitliche und soziale Erziehung der

Individuen und Gruppen und die Arbeitspflicht zu berücksichtigen. Die Beteiligung des allgemeinen oder spezialisierten Sozialdienstes sowohl für den Einzelnen und die Familie als auch für Gruppen oder die Gemeinschaft an den gesundheits- und fürsorgepolitischen Betätigungen muss gewährleistet werden.

Es ist Aufgabe des Staates, allgemeine Pläne für die Aktivität auf dem Gebiet des Gesundheits- und Fürsorgewesens aufzustellen, diese Tätigkeiten zu leiten, zu koordinieren und zu überwachen und die Gründung privater Einrichtungen zu fördern. In bezug auf private Initiative und Einrichtungen übt der Staat eine nur ergänzende Tätigkeit aus; er muss jedoch die Einrichtungen, die nicht der Privatinitiative überlassen werden können, organisieren und unterhalten. Genau das ist der Fall der Anstalten zum Schutz der Volksgesundheit.

Die Verbesserung der privaten Gesundheits- und Fürsorgeeinrichtungen und -anstalten folgt traditionellen Tendenzen. Auf lokaler Ebene erfüllen die «Misericórdias» — im XV. Jahrhundert geschaffene Anstalten, die sich durch die Jahrhunderte erhalten haben — in Zusammenarbeit mit den örtlichen Gesundheits- und Fürsorgeanstalten und -ämtern wichtige Funktionen.

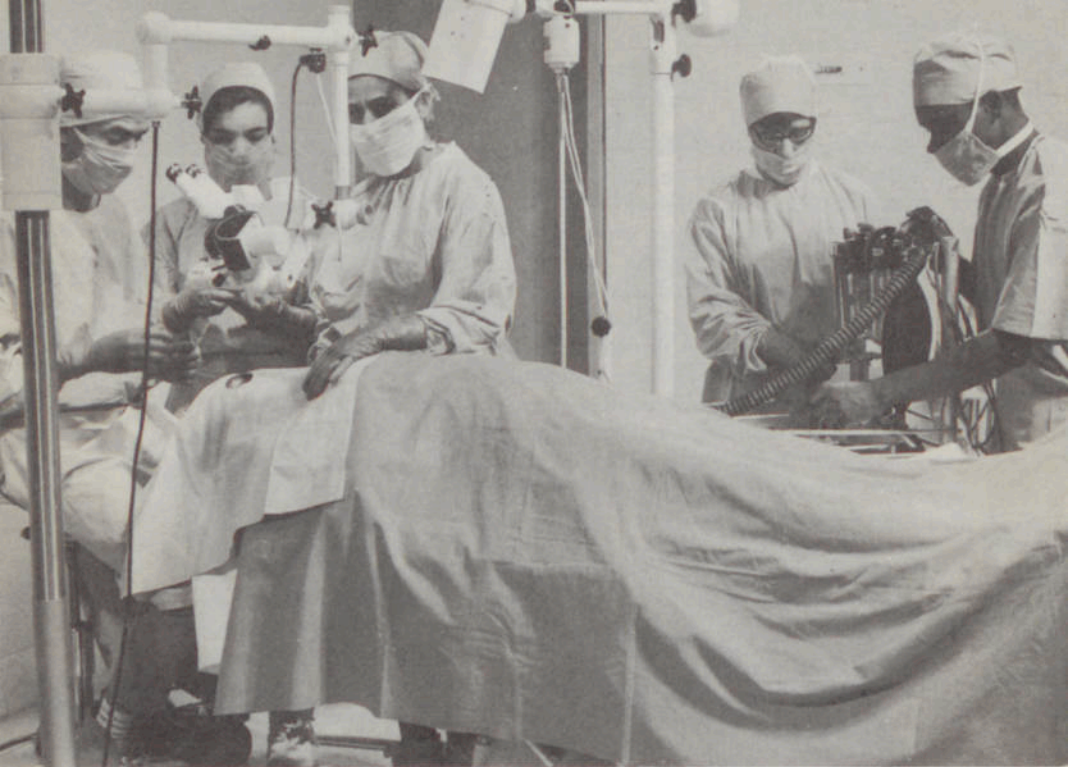
Die «Santa Casa da Misericórdia» von Lissabon, die im Grunde eine öffentliche Einrichtung ist, wurde durch ein im Dezember 1970 veröffentlichtes Gesetz modernisiert.

16. — Die Gesundheitspolitik

Trotz der gemeinsamen Festlegung der Grundsätze der Gesundheits- und Fürsorgepolitik scheint es angebracht, die spezifischen Prinzipien zu unterscheiden, die bei der Gesundheitspolitik und bei der Fürsorgepolitik leitend sind, wobei die kürzlich im Statut des Ministeriums für Gesundheit und Fürsorge definierten Richtlinien zu berücksichtigen sind.

In Übereinstimmung mit diesen neuen Richtlinien wird das Recht auf Gesundheit als Recht des Menschen anerkannt. Die Garantie dieses Rechts auf Gesundheit bildet ein gemeinsames Ziel der Gesundheits- und Fürsorgepolitik, wenn sie auch enger mit den im Bereich der Gesundheitspolitik liegenden Tätigkeiten verbunden ist.

Die Gesundheitspolitik umfasst Betätigungen auf dem Gebiet der Volksgesundheit (Förderung der Gesundheit und Vorbeugung vor Krankheiten) und im Bereich der heilenden und die Lei-



Krankenhausbetreuung. Die moderne Technik im Dienst der Chirurgie

stungsfähigkeit wiederherstellenden Medizin (Behandlung der Kranken und Rehabilitation).

Die Betätigungen auf dem Gebiet der Volksgesundheit sollen die Gesundheit fördern und vorbeugend Krankheiten bekämpfen und umfassen Gesundheitserziehung, Sanierung der Umwelt, Hygiene, Gesundheitsschutz an den Grenzen, Hydrologie und Thermalbäder und die Überwachung der Herstellung von Arzneimitteln und des diesbezüglichen Handels.

Die Betätigungen im Bereich der heilenden und Rehabilitationsmedizin sind in enger Verbindung mit den zum Bereich der Volksgesundheit gehörenden Vorbeugungsmassnahmen durchzuführen.

Die heilende und Rehabilitationsmedizin umfasst die individuelle oder organisierte Ausübung der ärztlichen Tätigkeit sowohl in Praxen als auch in Ambulatorien oder Krankenhäusern.

Die Betätigung auf dem Gebiet des Krankenhauswesens unterliegt einem funktionellen Plan und bildet ein einheitliches System, das die direkt dem Ministerium für Gesundheit und Fürsorge unterstehenden Anstalten und Ämter einschliesst, die entweder dem Staat oder den «Misericórdias» und anderen privaten Einrichtungen gehören.

Der Aufbau des Krankenhauswesens wurde erstmalig 1946 festgelegt, unterliegt aber gegenwärtig Gesetzen, die nach dem Gesundheits- und Fürsorgestatut von 1963 veröffentlicht wurden.

In diesen Gesetzen ist die Zusammenfassung der dem Staat oder ein und derselben Einrichtung gehörenden Anstalten und ärztlichen Dienststellen zu Gruppen oder Krankenhauszentren vorgesehen. In der deutlichen Absicht, die Koordination jener Tätigkeiten sicherzustellen, wurden im Laufe des Jahres 1971 verschiedene Krankenhauszentren gebildet.

1971 wurde auch die Bildung von Gesundheitszentren in jedem Verwaltungskreis geregelt. Diese Zentren sind offizielle Dienststellen des Ministeriums für Gesundheit und Fürsorge und für die Integration und Koordination der von jenem Ministerium ausgehenden Betätigungen auf dem Gebiet des Gesundheits- und Fürsorgewesens verantwortlich.

Die Bildung von Gesundheitszentren, die bereits begonnen wurde, folgt einem Gesamtplan, durch den man die ausreichende ärztliche und gesundheitliche Betreuung der Bevölkerung sicherzustellen beabsichtigt. Jene Zentren sollen ihre Tätigkeit mit der der Vorsorge- und Familienzulagekassen, der «Misericórdias» und jeglicher anderer Stellen mit Befugnissen auf dem Gebiet des Gesundheits- und Fürsorgewesens koordinieren.

Über die Kreisgesundheitszentren hinaus ist im Statut des Ministeriums für Gesundheit und Fürsorge die Einrichtung von Bezirksgesundheitszentren in den Kreisen der Bezirkshauptstädte vorgesehen, die — unbeschadet ihrer spezifischen Aufgaben als Gesundheitszentren — Koordinationsfunktionen im Bereich des Bezirks ausüben.

17. — Die Sozialfürsorgepolitik

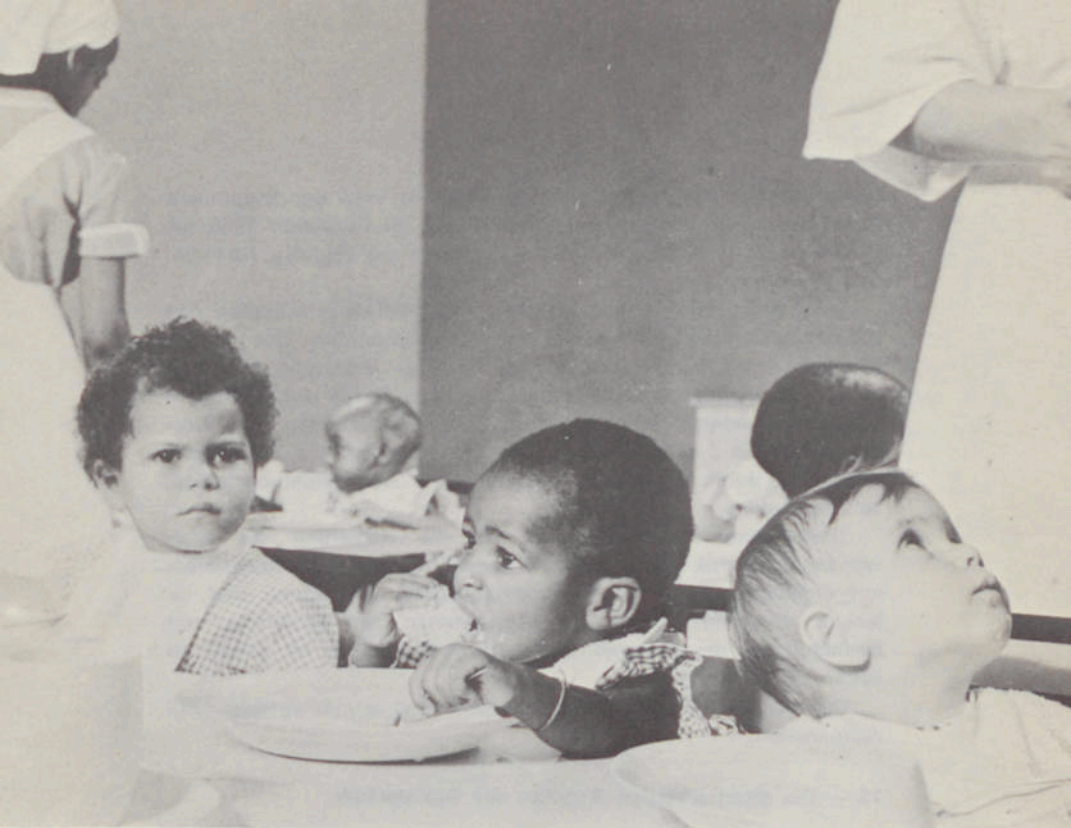
Die Politik im Bereich des Sozialfürsorge soll die Individuen und Gruppen vor den Auswirkungen von Mangel und Störungen persönlicher oder familiärer Art schützen, insoweit nicht die Sozialvorsorge oder eine Privatversicherung dafür aufkommt.



Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit
Schbehinderter

Die Betätigungen auf dem Gebiet der Sozialfürsorge sind zwecks einheitlicher Aktion und Planung mit denen auf dem Gebiet des Gesundheitswesens koordiniert.

Die Sozialfürsorge umfasst den Schutz der Familie, der Schwangeren, Kinder, Minderjährigen, Alten und Invaliden, bildende Tätigkeit zur persönlichen und sozialen Aufwertung der Individuen und Gruppen, die Erziehung und Rehabilitation körperlich und geistig Behinderter sowie sozial Benachteiligter, den Kampf gegen Alkoholismus und Prostitution, Hilfe bei Unglücken und Katastrophen und sozialen Schutz der Bedürftigen und Fürsorgeempfänger, was Beratung und Schutz der Verlassenen und Schutzlosen, Massnahmen zur Förderung der Beteiligung der Bedürftigen an Tätigkeiten, die sich mit ihren Fähigkeiten und ihrer körperlichen Verfassung vereinbaren lassen, und die gesetzliche Vertretung der Fürsorgeempfänger einschliesst.



Schutz und Betreuung von Kindern und
werdenden Müttern

Im Laufe des Jahres 1971 wurde ein Gesetz von der Nationalversammlung angenommen, das die Rehabilitation und Sozialisierung der Behinderten sichern soll.

Die Regierung beabsichtigt auch, einen Plan zur Einrichtung von Kinderkrippen und Kindergärten in Erweiterung des Mutter- und Kinderschutzes aufzustellen und die Durchführung regionaler Entwicklungspläne mittels einheitlicher Planung der sozialen Förderung und gemeinschaftlichen Entwicklung zu unterstützen.

18. — Die Auswanderungspolitik

Die Auswanderungspolitik erfuhr seit 1969 spürbare Veränderungen. Die illegale Auswanderung wird seitdem als einfache Übertretung behandelt, und man erlaubte den portugiesischen

konsularischen Vertretungen im Ausland, die Lage der Emigranten direkt zu regeln. Diesen Massnahmen ging im Dezember 1968 die Gewährung von Amnestie für das Vergehen der illegalen Auswanderung voran.

Im August 1970 wurde im Amt des Ministerpräsidenten das Nationalesekretariat für Auswanderung eingerichtet, das hauptsächlich damit beauftragt ist, die von der Regierung in bezug auf die Auswanderungsbewegung festgelegte Politik durchzuführen.

Der Ministerpräsident übertrug dem Ministerium für Körperschaften und Sozialvorsorge die Zuständigkeit, die Angelegenheiten, die durch das Nationalesekretariat für Auswanderung laufen, zu entscheiden.

Durch ihre Handlungsweise will die Regierung die Auswanderungspolitik in die nationale Beschäftigungspolitik integrieren, um einerseits die Auswanderungsbewegung zu ordnen und zu lenken und andererseits die Massnahmen zur Schaffung von Bedingungen, die geeignet sind, die Arbeitskräfte im Lande zu halten, zu verstärken.

Das Nationalesekretariat für Auswanderung wurde Anfang 1972 reorganisiert.

19. — Die internationalen Aspekte der Sozialpolitik

Portugal gehört der Internationalen Arbeitsorganisation seit deren Gründung im Jahre 1919 an. Die von der Internationalen Arbeitskonferenz geschlossenen Konventionen Nr. 1, 4, 6, 7, 12, 14, 17, 18, 19, 26, 27, 29, 45, 68, 69, 73, 74, 81, 89, 91, 92, 98, 100, 104, 105, 106, 107, 108 und 111 wurden von der portugiesischen Regierung ratifiziert.

Portugal schloss mit folgenden Ländern bilaterale Abkommen über Soziale Sicherheit: Frankreich (1957, 1971 durch ein neues Abkommen ersetzt), Spanien (1962, 1969 durch ein neues Abkommen ersetzt), Bundesrepublik Deutschland (1964), Luxemburg (1965), Argentinien (1966), Niederlande (1966), Brasilien (1969) und Belgien (1970). Über diese Abkommen hinaus gibt es einen Vertrag zwischen Portugal und Belgien bezüglich der ehemaligen portugiesischen Arbeitnehmer in Belgisch Kongo und Ruanda Urundi (1965) und ein Abkommen über Notenaustausch mit den Vereinigten Staaten von Amerika (1968).

Portugal gehört seit 1948 auch der Weltgesundheitsorganisation an.

Druck Casa Portuguesa
Lissabon — Februar 1973

BNP



EFG0000792065

S.N.