

PORTUGAL

Gewerkschaftsmonitor

April 2020

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Bei den Parlamentswahlen am 6. Oktober 2019 konnte die PS wie erwartet ihren Stimmenanteil erhöhen und eine starke relative Mehrheit im Parlament erringen. Es kam aber in der Folge nicht zu einer Erneuerung des 2015 begründeten parlamentarischen Bündnisses mit der radikalen Linken, das die Regierung gestützt hatte. Die am 26. Oktober 2019 vereidigte Minderheitsregierung unter dem wiedergewählten Premierminister António Costa wird es von daher schwerer haben, in den kommenden Jahren die politische Stabilität zu sichern.

Mit der Regierungsumbildung erfolgte die Ablösung des sehr erfahrenen und kompetenten Ministers für Arbeit und Soziales, José António Vieira da Silva, der in den vergangenen 25 Jahren die Arbeits- und Sozialpolitik der Sozialistischen Partei federführend mitgestaltet hatte. Vieira da Silva war maßgeblich an dem Abschluss mehrerer bahnbrechender tripartistischer Abkommen in den Jahren 2001 und 2006–2009 beteiligt. Die politische Erfahrung der neuen Arbeitsministerin, Ana Godinho, liegt vor allem auf dem Gebiet des Tourismus, für den sie von 2015 bis 2019 als Staatssekretärin zuständig war. Es sind bislang keine wichtigen Initiativen seitens der neuen Ministerin erfolgt.

Der Einfluss der Gewerkschaften auf die Regierung scheint in der 2019 begonnenen Legislaturperiode zurückgegangen zu sein. So beklagte sich der Generalsekretär des Dachverbandes UGT und Vorsitzende des Gewerkschaftsflügels der PS am 18. Januar 2020 in einem viel beachteten Fernsehinterview über die mangelnde Unterstützung durch die Regierung.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Die seit 2015 positiv verlaufende wirtschaftliche und soziale Entwicklung hielt trotz einer leichten Abflachung des Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums bis zum Beginn der

Corona-Krise an. Die Pandemie traf die portugiesische Wirtschaft, deren Wachstum in den letzten Jahren zu einem erheblichen Teil auf dem boomenden Tourismus beruhte, sehr hart. Die Zahl der Beschäftigten in *Layoff* (Suspendierung des Arbeitsverhältnisses) und Kurzarbeit stieg in der zweiten Märzhälfte von ca. 1.000 auf 552 Tausend (11 Prozent aller Beschäftigten). Es ist damit zu rechnen, dass Wirtschaft und Beschäftigung bis zum voraussichtlichen Erreichen des Höhepunkts der Epidemie in Portugal (Ende Mai) weitere schwere Einbrüche verzeichnen werden.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Am 14.–15. Februar 2020 tagte der XIV. Kongress der von der Kommunistischen Partei kontrollierten Gewerkschaftsdachverbandes CGTP-IN. Neben dem seit 2012 amtierenden Generalsekretär Arménio Carlos traten mehrere weitere zentrale Vorstandsmitglieder in den Ruhestand. Die auf dem Kongress gewählte CGTP-Führung um die neue Generalsekretärin Isabel Camarinha wird es schwer haben, die schwierigen organisatorischen sowie tarif- und allgemeinpolitischen Aufgaben meistern.

Der sozialliberale Gewerkschaftsdachverband UGT wird 2021 seinen XIV. Kongress abhalten, bei dem ebenfalls ein Führungswechsel erwartet wird.

GEWERKSCHAFTEN IN PORTUGAL – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Im Lauf der portugiesischen Nelkenrevolution (1974–1975), die der jahrzehntelangen Diktatur des Estado Novo ein Ende setzte, errang die Kommunistische Partei Portugals (PCP) eine dominierende Position in der Gewerkschaftsbewegung. Im Zuge der extremen politischen Polarisierung zwischen revolutionären und reformorientierten Kräften in der Revolution

spaltete sich die Gewerkschaftsbewegung in ein prokommunistisches Lager, das den Dachverband INTERSINDICAL (ab 1977 CGTP-IN) fest im Griff hatte, und ein sozialliberales Lager, das 1978–1979 den Dachverband UGT gründete. CGTP-IN und UGT verfolgten (und verfolgen) diametral entgegengesetzte Ziele (Revolution versus Reform) und gänzlich unterschiedliche Strategien (Radikalisierende Massenmobilisierung versus Moderation und Verhandlung). Im Unterschied zu Spanien, wo die Dachverbände UGT und CC.OO. sich in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre annäherten, kam es in Portugal trotz punktueller Zusammenarbeit nie zu einer tiefergehenden Verbesserung der Beziehungen.

Die Gewerkschaften hatten dank der Revolution eine starke Machtposition und konnten vorteilhafte Tarifverträge in fast allen Bereichen der Ökonomie durchsetzen. Im Zuge der Modernisierung und Integration in den Europäischen Binnenmarkt und einer abnehmenden Verhandlungsmacht der Gewerkschaften konnten die Arbeitgeber aber schrittweise die Flexibilisierung der tariflichen und gesetzlichen Regeln erzwingen. Das 2003 verabschiedete Arbeitsgesetzbuch der Regierung unter José Manuel Barroso (2003) stellte hier einen Durchbruch dar. Unter den Umständen von verringerter Verhandlungsmacht, abnehmender Regulierungskraft der Tarifverträge und starkem Mitgliederschwund sind die Gewerkschaften in steigendem Masse auf Unterstützung durch Regierung und Gesetzgeber angewiesen. Die nach wie vor tiefe politische Spaltung zwischen CGTP-IN und UGT hat aber die dringend notwendige Kooperation in der Tarifpolitik und in den politischen Verhandlungen mit Regierung und Arbeitgebern bislang nicht zugelassen.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Die meisten Mitgliedsgewerkschaften der CGTP-IN gehen auf die lokalen und regionalen Berufsgewerkschaften aus der Diktatur des *Estado Novo* zurück und wurden nach der Revolution in regionale Industriegewerkschaften umgewandelt. Die wichtigsten Neugründungen erfolgten im Öffentlichen Dienst, wo vor der Revolution keine Gewerkschaften erlaubt waren. Die regionalen Industriegewerkschaften sind in nationalen Föderationen zusammengeschlossen. Die CGTP hat in den

vergangenen Jahrzehnten eine umfassende Restrukturierung durchlaufen, die sich in der Verringerung der Zahl der Branchenförderungen von 11 (1999) auf 8 (2019) und der Zahl der Mitgliedsgewerkschaften von 170 (1996) auf 76 widerspiegelt. Die Branchenförderungen erfassen zu weiten Teilen den Privatsektor, im Öffentlichen Dienst sind darüber hinaus noch wichtige Berufsföderationen und -gewerkschaften tätig.

Die UGT hat 50 Mitgliedsgewerkschaften und 7 Föderationen. 22 der 50 Mitgliedsgewerkschaften sind Berufsgewerkschaften, und die Föderationen erfassen nur Teile der UGT-Mitgliedsgewerkschaften.

Neben den 126 Mitgliedsgewerkschaften von CGTP-IN und UGT gibt es noch zahlreiche Gewerkschaften (möglicherweise über 100) ohne Dachverbandszugehörigkeit. Die meisten dieser Organisationen sind sehr klein, viele haben nur einige Dutzend Mitglieder.

Ende der 1990er Jahre hatten die Gewerkschaften von CGTP-IN und UGT zusammen ca. 750.000 Mitglieder, heute haben alle existierenden Gewerkschaften (CGTP, UGT und andere) zusammen zwischen 500.000 und 600.000 Mitglieder.

Der gewerkschaftliche Gesamtorganisationsgrad liegt bei 15 Prozent bis 20 Prozent. Im Öffentlichen Dienst liegt er mit ca. 30 Prozent weit über dem Durchschnitt, im Privatsektor spürbar darunter (bei 10 Prozent bis 15 Prozent). Besonders hoch ist er in bestimmten Bereichen des Öffentlichen Dienstes (z. B. in der Justizverwaltung und bei der Polizei mit über 60 Prozent), in staatlichen Unternehmen und ehemals staatlichen Unternehmen, wo auch Haustarifverträge bestehen. In Niederlassungen Multinationaler Konzerne liegt der Organisationsgrad nicht so hoch und es gibt kaum Unternehmenstarifverträge.

Seit 2010 erhebt das Arbeitsministerium systematisch Daten zur Zahl der Gewerkschaftsmitglieder im Privatsektor, denen zufolge die Gewerkschaften im Zeitraum 2010–2016, also im Kontext von Krise und hoher Arbeitslosigkeit, ein Fünftel ihrer Mitglieder verloren haben. Bereits zuvor hatte der Organisationsgrad in den überaus zahlreichen Klein- und Kleinstunternehmen bei 1 Prozent (1–9 Beschäftigte) bzw. 3 Prozent (10–49 Beschäftigte) gelegen, im Zuge der Krise sank er aber auch

Tabelle 1
Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in Portugal

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional, CGTP-IN (Allgemeiner Verband der Portugiesischen Arbeiter – Nationaler Gewerkschaftsbund)	Generalsekretärin: Isabel Camarinha Ana Pires, Vorstandsmitglied verantwortlich für Tarifpolitik	ca. 350 000	EGB
União Geral de Trabalhadores, UGT (Allgemeine Arbeitervereinigung)	Generalsekretär: Carlos Silva Stv. Generalsekretäre: Ana Paula Bernardo, Dina Carvalho, José Cordeiro, Sérgio Monte	ca. 120 000	IGB, EGB

Tabelle 2

Die wichtigsten Branchenverbände bzw. Einzelgewerkschaften in Portugal

Branchenverband / Gewerkschaft	Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Local e Regional, Empresas Públicas, Concessionárias e Afins, STAL (Gewerkschaft der Arbeiter_innen in der lokalen und regionalen Verwaltung, öffentlichen Unternehmen, Konzessionären und dergleichen)	CGTP-IN	Vorsitz: José Correia	44 000 (2015)	EPSU
FNSTFP, Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais (Dachverband der Gewerkschaften der Beschäftigten im öffentlichen und sozialen Dienst)	CGTP-IN	Vorsitz: Sebastião Santana	ca. 30 000–40 000	keine
Federação Intersindical das Indústrias Metalúrgicas, Químicas, Eléctricas, Farmacêutica, Celulose, Papel, Gráfica, Imprensa, Energia e Minas, FIEQUIMETAL, (Verband der Gewerkschaften der Metall-, Chemie-, Elektrizitäts-, Pharmazeutik-, Zellstoff-, Papier- und Grafikindustrie sowie Presse, Energie und Bergbau)	CGTP-IN	Vorsitz: Rogério Silva	ca. 30 000–40 000	IndustriALL Europe (nur Metall)
Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores, Têxteis, Lanifícios, Vestuário, Calçado e Peles de Portugal, FESETE (Verband der Gewerkschaften in Textil, Wolle, Bekleidung, Schuh und Leder)	CGTP-IN	Vorsitz: Isabel Tavares	ca. 30 000–40 000	IndustriALL Europe
Federação Nacional dos Professores, FENPROF (Nationaler Verband der Lehrgewerkschaften)	CGTP-IN	Vorsitz: Mário Nogueira	ca. 20 000–25 000	ETUCE, IE
Sindicato dos Enfermeiros Portugueses SEP, (Gewerkschaft der portugiesischen Krankenschwestern)	CGTP-IN	Vorsitz: José Carlos Martins	16 000 (2015)	Kooperiert mit EPSU
Sindicato dos Trabalhadores dos Serviços de Portaria, Vigilância, Limpeza, Domésticas e Atividades Diversas, STAD (Gewerkschaft für Hausmeister, Sicherheitsdienste, Reinigung, Haushalt und sonstige Tätigkeiten)	CGTP-IN	Vorsitz: Vivalda Silva	8 500 (2016)	UNI Global, UNI Europa
Sindicato dos Bancários do Sul e Ilhas, SBSI (Gewerkschaft der Bankangestellten in Südportugal und auf den Inseln)	UGT	Vorsitz: Rui Riso	37 500 (2019)	UNI Global, UNI Europa
Sindicato dos Bancários do Norte, SBN (Gewerkschaft der Bankangestellten in Nordportugal)	UGT	Vorsitz: Mário Mourão	13 500 (2017)	UNI Global, UNI Europa
Sindicato dos Trabalhadores e Técnicos de Serviços, Comércio, Restauração e Turismo, SITESE (Gewerkschaft für Dienstleistungen, Handel, Gastronomie und Tourismus)	UGT	Vorsitz: Luís Azinheira	ca. 5 000–10 000	UNI Global, UNI Europa
Sindicato Nacional da Indústria e da Energia, SINDEL (Nationale Gewerkschaft Industrie und Energie)	UGT	Vorsitz: Rui Miranda	ca. 9 000	IndustriALL, IndustriALL Europe, EPSU
Sindicato Democrático dos Trabalhadores das Comunicações e dos Media, SINDETELCO (Demokratische Gewerkschaft Kommunikation und Medien)	UGT	Vorsitz: José Arsénio	ca. 9 000	UNI Global, UNI Europa
Federação Nacional dos Sindicatos da Educação, FNE (Verband der Erziehungsgewerkschaften)	UGT	Vorsitz: Lucinda Dâmaso	15 000	ETUCE, IE
Sindicato dos Trabalhadores da Administração Pública e de Entidades com Fins Públicos, SINTAP (Gewerkschaft der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung)	UGT	Vorsitz: José Abraão	ca. 5 000–10 000	EPSU

in den Unternehmen mit 250 und mehr Beschäftigten von über 25 Prozent auf unter 20 Prozent.

Branchen mit überdurchschnittlichem Organisationsgrad sind Banken und Versicherungen und Energieversorgung (über 50 Prozent), Transport und Logistik (ca. 30 Prozent) und Wasserversorgung und Müllentsorgung (ca. 15 Prozent). Die verarbeitenden Industrien, Hotels, Gaststätten und private Gesundheitsversorgung liegen nahe am allgemeinen Durchschnitt, der Handel und das Baugewerbe weit darunter.

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Die portugiesische Verfassung garantiert die Arbeitsbedingungen der Gewerkschaften. Sie schützt die gewerkschaftliche Organisationsfreiheit (Artikel 55) und die Rechte der Gewerkschaften gegenüber dem Staat und den Arbeitgebern (Recht auf Tarifverhandlungen) (Artikel 56), garantiert das Recht auf Streik (auch auf politischen Streik) und verbietet die Aussperrung (Artikel 57). Portugal hat alle wesentlichen ILO-Konventionen ratifiziert. Auch die Arbeitsgesetzgebung bietet im Prinzip gute Arbeitsmöglichkeiten für Gewerkschaften (Tarif- und Streikrecht) und Betriebsräte (Informations- und Konsultationsrechte), einschließlich der Regelung der Freistellung von Vertrauensleuten und Betriebsratsmitgliedern.

Im Jahr 2003 wurde von der konservativen Regierung unter Premier José Manuel Barroso das neue Arbeitsgesetzbuch verabschiedet, das die Gewerkschaften und Arbeitnehmer_innen erheblich schwächte. Durch die Abschaffung des Prinzips der bevorzugten Behandlung der Arbeitnehmer_innen (favor laboris) wurde die Position der Beschäftigten gegenüber den Arbeitgebern geschwächt, und mit der Aufhebung des Verbots der einseitigen Kündigung von Tarifverträgen wurde die Verhandlungsposition der Gewerkschaften nachhaltig entkräftet.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE KERNAUFGABEN

Die Aushandlung von Tarifverträgen ist nach wie vor die Kernaufgabe der Gewerkschaften. Andere Aktivitäten wie etwa das Engagement einiger Organisationen in der beruflichen Bildung ändern nichts an dieser Priorität der Tarifpolitik, die den Hauptstrang der gewerkschaftlichen Arbeit darstellt. Angebote von Dienstleistungen wie z.B. vorteilhafter Krankenversicherungen können bei der Entscheidung, welcher Gewerkschaft jemand beitrifft, eine Rolle spielen, geben aber bei der Entscheidung ob jemand einer Gewerkschaft beitrifft nicht den Ausschlag.

Die tragende Säule des Tarifvertragswesens in Portugal sind die Flächentarifverträge. Die Rechtsregierung und die Troika machten zwischen 2011 und 2014 große Anstrengungen, die Flächentarifverträge zurückzudrängen und die Unternehmensebene in dem System zu stärken. Sie erreichten damit den zeitweisen Zusammenbruch der Verhandlungen in zahlreichen Branchen, aber keine Änderung der Grundstruktur. In

den vergangenen Jahren hat es eine schrittweise Erholung des Tarifwesens gegeben, und im Jahr 2018 waren die erfassten die Branchentarifverträge 90 Prozent aller von Tarifverträgen geschützten Beschäftigten.

Die Tarifbindung im Privatsektor lag 2010 und davor über 50 Prozent, sank in den Krisenjahren 2013–2014 auf unter 15 Prozent und ist nach einer langsamen Erholung inzwischen auf über 40 Prozent angestiegen.

Im Zuge der langfristigen Schwächung der ihrer Machtposition in der Arbeitswelt und auf politischer Ebene können die Gewerkschaften immer weniger Erfolge in den Kernbereichen ihrer Arbeit erzielen. Die Lohnabschlüsse, die nach wie vor der wichtigste Punkt in den Tarifverhandlungen sind, bleiben in fast allen Branchen weit unter der Summe von Inflation und Produktivitätszuwachs. Ein Indikator für die abnehmende Regulationskraft der Tarifverträge (und zugleich für die zunehmende Bedeutung der Politik) ist die Tatsache, dass knapp ein Viertel der Beschäftigten im Privatsektor den gesetzlichen Mindestlohn (2019: 600,00 Euro pro Monat) verdient.

Bei der Mitgestaltung der Arbeitsbedingungen und des Arbeits- und Tarifrechts sieht es nicht wesentlich besser aus. Die Gewerkschaften konnten die negativen Eingriffe in die Arbeitsgesetzgebung durch die Rechtsregierungen (2002–2005 und 2011–2015) nicht abwehren und waren bei der Rückeroberung von Rechten in den Perioden linker Mehrheiten im Parlament (2005–2011 und 2015 bis heute) nur in sehr begrenztem Maß erfolgreich. Hier zeigt sich eine große politische Schwäche der Gewerkschaften, die im Wesentlichen von den Gewerkschaften selbst zu verantworten ist. Die Schuld für diese Lage liegt vor allem bei der Führung der CGTP-IN, die aufgrund ihres stark konfrontativen Auftretens gegenüber allen anderen Akteuren (UGT, Arbeitgeber und Regierung) nicht bündnisfähig ist. In dem seit 1984 institutionalisierten »Sozialdialog« auf Dachverbandsebene könnten die Gewerkschaften erheblichen Einfluss auf die Gestaltung von Sozialstaat, Arbeits- und Sozialgesetzgebung nehmen, wenn sie zusammenarbeiten und ein Mindestmaß an Kompromissfähigkeit mitbringen würden. Eine solche Phase gab es schon einmal, und zwar zu Zeiten der Sozialistischen Regierung unter Premierminister António Guterres (1995–2002), als die CGTP-IN drei tripartistische Abkommen unterzeichnete.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Die Gewerkschaftsbewegung als Ganzes verliert an Mitgliedern, Einfluss und Ansehen. In einer 2018 durchgeführten Umfrage über das Vertrauen der Bevölkerung in die Institutionen teilen sich Gewerkschaften und Kirchen den letzten Platz. Der Einfluss der Gewerkschaften auf die Politik hat abgenommen, aber die parteipolitische Prägung der Gewerkschaftsbewegung ist nach wie vor stark, sowohl in der von der Kommunistischen Partei dominierten CGTP-IN als auch in der UGT, die von einer großen Koalition aus Sozialisten und Sozialliberalen geführt wird.

Angesichts der oben beschriebenen Problemlage ist die größte politische und gesellschaftliche Herausforderung an die Gewerkschaftsdachverbände UGT und CGTP-IN, ihr Verhältnis kooperativer zu gestalten und sich daran zu machen, in der Tarifpolitik und in den tripartistischen Verhandlungen wieder in die Offensive zu kommen. Dafür wäre ein Strategiewechsel nötig, an erster Stelle bei der CGTP-IN, deren konfrontativer Kurs das größte Hindernis für eine Zusammenarbeit darstellt.

Die UGT und ihre Mitgliedsgewerkschaften sind seit Beginn ihrer Existenz in die europäische und internationale Gewerkschaftsbewegung integriert, und sowohl der Dachverband als auch die Einzelgewerkschaften sind Mitglieder im EGB und IGB und in den jeweiligen Branchenförderationen.

Ganz anders ist die Lage bei der CGTP-IN, die zwar dem EGB angehört, aber nicht dem IGB. Nur ein Teil der Branchenorganisationen der CGTP-IN hat sich den entsprechenden EGB-Verbänden angeschlossen. Die Sozialistische Minderheitsströmung in der CGTP-IN hatte nach der Gründung des IGB eine Kampagne für den Beitritt durchgeführt, war damit aber an dem Widerstand der dominierenden Kommunistischen Strömung gescheitert.

Reinhard Naumann, Leiter des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Lissabon

KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Internationale
Politikanalyse | Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin

Verantwortlich:

Dr. Marc Meinardus

Gewerkschaftsprogramme Europa und Nordamerika

marc.meinardus@fes.de

www.fes.de/internationale-politikanalyse

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.