

PORTUGAL

Gewerkschaftsmonitor

Mai 2021

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Die Tätigkeit der Regierung konzentriert sich seit März 2020 auf die Bekämpfung der Pandemie und ihrer wirtschaftlichen und sozialen Folgen. Dabei kann sie sich auf einen soliden politischen und sozialen Konsens stützen, der trotz gewisser Ermüdungserscheinungen bis heute besteht. Dieser Umstand hat zur Stabilisierung der seit 2019 amtierenden Minderheitsregierung geführt. Unter normalen Umständen hätte Premierminister António Costa mit erheblich größeren Schwierigkeiten bei der Beschaffung der zum Regieren notwendigen Parlamentsmehrheiten rechnen müssen.

Die gute Zusammenarbeit zwischen dem liberalkonservativen Staatspräsidenten Marcelo Rebelo de Sousa und der PS-Minderheitsregierung ist ein besonders wichtiger Faktor bei der politischen Stabilisierung. Der Präsident hat wiederholt öffentlich betont, dass das Land sich angesichts der Pandemie und ihrer wirtschaftlichen und sozialen Folgen nicht auch noch eine politische Krise leisten könne. Diese klare Stellungnahme zugunsten der amtierenden PS-Regierung hat ihm einige Kritik aus seiner eigenen Partei PSD eingetragen.

Bei den Präsidentschaftswahlen im Januar 2021 errang Marcelo Rebelo de Sousa mit 60,7 Prozent der Stimmen einen souveränen Sieg. Die Sozialistische Partei hatte keinen eigenen Kandidaten aufgestellt und der auf eigene Initiative kandidierenden Sozialistin Ana Gomes keine offizielle Unterstützung gegeben. Ana Gomes errang mit 13 Prozent den zweiten Platz, knapp vor dem Vorsitzenden der rechtspopulistischen Partei CHEGA (11,9 Prozent). Ana Gomes und die Kandidat_innen der Kommunistischen Partei (PCP) und des alternativen Linksblocks (BE) kamen gemeinsam auf nur 20 Prozent, in krassem Unterschied zu den Parlamentswahlen 2019, bei denen PS, PCP und BE in der Summe 52 Prozent erreichten. Die Wahlbeteiligung bei den Präsidentschaftswahlen lag bei nur 39,2 Prozent, was es dem rechtspopulistischen Kandidaten erleichterte, einen so hohen Stimmenanteil zu erzielen.

Die Sozial- und Arbeitspolitik der Regierung stand ganz im Zeichen der Bewältigung der Folgen der Pandemie. Es wurden umfassende Maßnahmen zur Beschäftigungssicherung und zum Schutz der Bevölkerung vor den direkten und indirekten sozialen Folgen der Pandemie ergriffen. Dabei kam das Instrument der Kurzarbeit in einem nie zuvor gesehenen Ausmaß zum Einsatz. Progressive Reformen erfolgten in diesem Zusammenhang kaum, und das von der Regierung lancierte Grünbuch zur »Zukunft der Arbeit« blieb weit hinter den Erwartungen zurück.

Die Gewerkschaftsdachverbände CGTP und UGT begleiteten die Maßnahmen der Regierung mit konstruktiver Kritik, die im Fall der unter kommunistischer Führung stehenden CGTP naturgemäß härter ausfiel. Die CGTP bestand auch stets darauf, ihr Recht auf Versammlung wahrzunehmen und führte sowohl 2020 als auch 2021 ihre 1. Mai-Kundgebungen durch, wenn auch mit verringerter Beteiligung und umfassenden Sicherheitsmaßnahmen.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Im Jahr 2020 sank das portugiesische Bruttoinlandsprodukt um 7,6 Prozent, 0,7 Prozentpunkte mehr als in der Gesamtheit der Eurozone. Für das laufende Jahr wird ein Wachstum von 3,9 Prozent erwartet (Eurozone: 4,0 Prozent), und im Jahr 2022 soll sich das Wachstum auf 5,2 Prozent erhöhen (Eurozone 4,1 Prozent). Trotz dieses wirtschaftlichen Einbruchs stieg die offizielle Arbeitslosenquote 2020 nur um 0,3 Prozentpunkte an (auf 6,8 Prozent), sie wird aber in den Jahren 2021–2022 voraussichtlich bei 7,7 Prozent liegen.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Im Jahr 2021 soll der XIV. Kongress des sozialliberalen Dachverbandes UGT stattfinden. Der seit 2013 amtierende Generalsekretär Carlos Silva hat angekündigt, nicht für ein weiteres Mandat zu kandidieren. Über die Regelung seiner Nachfolge an der Spitze der UGT ist noch nichts bekannt.

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 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 nur in Ausnahmefällen zugelassen.

Der anhaltende Mitgliederschwund und der damit einhergehende Verlust an Mobilisierungsfähigkeit der Gewerkschaften macht eine verstärkte Zusammenarbeit der Dachverbände dringend notwendig. Bei der UGT hat es einen Generationenwechsel an der Dachverbandsspitze und in einigen Mitgliedsgewerkschaften gegeben, der eine solche Kooperation begünstigt. Bei der CGTP hat es aber bedauerlicherweise eine gegenläufige Bewegung gegeben. Die Kommunistische Partei hat in den vergangenen 20 Jahren systematisch ihre Kontrolle über den Dachverband ausgebaut und unterbindet ein Zugehen auf die UGT.

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 Branchenföderationen von 11 (1999) auf 8 (2019) und der Zahl der Mitgliedsgewerkschaften von 170 (1996) auf 79 widerspiegelt. Die Branchenföderationen 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 129 Mitgliedsgewerkschaften von CGTP-IN und UGT gibt es noch 233 beim Arbeitsministerium registrierte Gewerkschaften ohne Dachverbandszugehörigkeit. Die meisten dieser Organisationen sind sehr klein, viele haben nur einige Dutzend Mitglieder.

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: Sérgio Monte, Ana Paula Bernardo, Dina Carvalho, José Cordeiro	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	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	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	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	IndustriALL Europe
Federação Nacional dos Professores, FENPROF (Nationaler Verband der Lehrgewerkschaften)	CGTP-IN	Vorsitz: Mário Nogueira	ca. 25 000	ETUCE, IE
Sindicato dos Enfermeiros Portugueses SEP, (Gewerkschaft der portugiesischen Krankenschwestern)	CGTP-IN	Vorsitz: José Carlos Martins	16 000	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	UNI Global, UNI Europa
Mais Sindicato (Gewerkschaft der Bankangestellten in Portugal)	UGT	Vorsitz: António Fonseca	37 500	UNI Global, UNI Europa
Sindicato dos Bancários do Norte, SBN (Gewerkschaft der Bankangestellten in Portugal)	UGT	Vorsitz: Mário Mourão	13 500	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	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	10 000	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	EPSU

Ender 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 19 Prozent. Im Öffentlichen Dienst liegt er mit ca. 31 Prozent weit über dem Durchschnitt, im Privatsektor spürbar darunter (bei 16 Prozent). Besonders hoch ist er in bestimmten Bereichen des Öffentlichen Dienstes (z. B. in der Justizverwaltung und bei der Polizei mit über 60 Prozent) und 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 2010–2018, 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 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 60 Prozent), Transport und Logistik (ca. 45 Prozent) und Wasserversorgung und Müllentsorgung (ca. 25 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 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 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 (2021: € 650 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 wichtigsten 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 Portugal, 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.

Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.