



Internationaler Metallgewerkschaftsbund

Probleme gewerkschaftlicher Organisation in Mexiko

Bestandsaufnahme von 3 Problemfeldern





Probleme gewerkschaftlicher Organisation in Mexiko

Situation und gewerkschaftliche
Handlungsansätze

Dieser Bericht des Internationalen Metallgewerkschaftsbundes basiert auf einem von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Gutachten sowie auf Einzelstudien, unterstützt von der Friedrich-Ebert-Stiftung

Genf, Juni 2006

Inhaltsverzeichnis

Seite

1.	Mexiko: Arbeitsrecht behindert Vereinigungsfreiheit (Robert Steiert)	1
2.	Politik, Gewerkschaften, Arbeitsrecht: Eine Einführung in die mexikanische Entwicklung (Siglinde Hessler)	4
3.	Contratos de Protección: Schutzverträge zur Verhinderung einer gewerkschaftlichen Organisierung (Siglinde Hessler)	9
4.	Trabajadores de Confianza: Arbeitnehmer ohne gewerkschaftliche Rechte (Siglinde Hessler)	16
5.	Leiharbeiter: Arbeitnehmer zweiter Klasse? (Siglinde Hessler)	26
6.	Fazit: Die drei Problembereiche des Arbeitsrechts vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Strukturen in Mexiko (Siglinde Hessler)	32
7.	Schlussbemerkung (Robert Steiert)	35
	Abkürzungsverzeichnis.....	37

1. Mexiko: Arbeitsrecht behindert Vereinigungsfreiheit

Arbeitnehmer eines Betriebes entschließen sich zur Gründung einer Gewerkschaft – entsprechend der Gewerkschaftsstruktur und des gültigen Arbeitsrechts – in Form einer Betriebsgewerkschaft. Sie werben unter den anderen Arbeitnehmern für diese Idee, verteilen Flugblätter und diskutieren mit ihnen.

Daraufhin werden mehrere der Initiatoren entlassen. Den Arbeitnehmern wird mitgeteilt, dass sie bereits eine Gewerkschaft hätten und diese Aktivitäten somit darauf hinausliefen, der anerkannten Vertretung der Arbeitnehmer den Boden zu entziehen und sie deshalb gemäß abgeschlossenem Tarifvertrag mit der Entlassung sanktioniert werden.

Keiner der Arbeitnehmer kann sich erinnern, einer Gewerkschaft das Mandat zu seiner Vertretung erteilt zu haben, oder irgendwann einmal von einer Gewerkschaft zur Erteilung eines Verhandlungsmandates ersucht worden zu sein. Keiner der Arbeitnehmer war sich auch bewusst, dass er bereits „Zwangsmitglied“ in einer bestehenden Gewerkschaft, die einen Tarifvertrag mit der Firma, in der er arbeitet, abgeschlossen hat.

Eine andere Spielart ist, dass es zur Gründung einer unabhängigen Gewerkschaft kommt, die entsprechend dem Arbeitsrecht ihre Zulassung bei der dafür zuständigen Behörde beantragt – und diese verweigert wird. Auch hier wird meist als Begründung angegeben, dass es bereits eine Gewerkschaft für diese Firma gibt. Eine Gewerkschaft von der in der Regel niemand etwas wusste – ausser dem Generalsekretär dieser Organisation und dem Firmenmanagement.

Dies ist keine Fiktion – es ist die tägliche Realität in einem Land, das die ILO – Konvention Nr. 98 über die Vereinigungsfreiheit ratifiziert hat – es ist die Realität in Mexiko.

Firmennamen, wie Han Young in Tijuana, Duro Bag in Rio Bravo, Alcoa Fujikura in Piedras Negras und zuletzt Black & Decker in Reynosa sind nur einige aus der langen Liste der Beispiele, die hier angeführt werden könnten. ¹⁾

¹⁾ Vgl. hierzu unter anderem die jährlichen Berichte des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG) über die Verletzung von Gewerkschaftsrechten, die über die Webseite des IBFG erhältlich sind (www.icftu.org).

Die Erfahrungen, die in den letzten Jahren in Mexiko gemacht wurden, zeigen, dass das mexikanische Arbeitsrecht und die politisch-gesellschaftlichen Strukturen die Vereinigungsfreiheit, Bestandteil der von Mexiko ratifizierten ILO-Konvention Nr. 87 nicht fördern. Sie bewirken genau das Gegenteil – und dies ist offensichtlich politisch gewollt.

Aus den vergangenen Jahren ist nur ein Fall bekannt, in dem eine unabhängige Gewerkschaft anerkannt wurde, obwohl es bereits einen Anerkennungsvertrag mit einer anderen Gewerkschaft gab. In diesem Falle sprach sich jedoch auch das Unternehmen für die Anerkennung der unabhängigen Gewerkschaft aus.

Insgesamt wurden 3 größere Problembereiche gefunden, die eine gewerkschaftliche Organisation von Belegschaften massiv behindern:

- „contratos de protección“ (Schutzverträge), die „Geheimverträge“ über die Anerkennung einer Gewerkschaft ohne Belegschaftsmandat und eine Zwangsmitglied der Belegschaftsangehörigen ermöglichen;
- „empleados (oder trabajadores) de confianza“: die Möglichkeit ganze Angestelltengruppen vom Recht der gewerkschaftlichen Organisation faktisch auszuschließen;
- „Leiharbeit“: die Möglichkeit, quasi komplette Belegschaften über Arbeitsagenturen „auszuleihen“, die ihrerseits Bewerber hinsichtlich ihrer Einstellung gegenüber Gewerkschaften überprüfen und „schwarze Listen“ führen. Leiharbeit insgesamt erschwert ohnehin eine gewerkschaftliche Organisation. Ihre Ausprägung in Mexiko ist noch nicht einmal mit dem nationalen Arbeitsrecht in Übereinstimmung zu bringen.

Diese 3 Problembereiche des mexikanischen Arbeitsrechts sind sicherlich nicht die einzigen, es sind jedoch diejenigen, die sofort ins Auge springen, wenn man sich intensiver mit der Frage der gewerkschaftlichen Organisation mexikanischer Belegschaften befasst.

Deutlich wurde auch, dass es auf Dauer wenig Sinn macht, mehr und mehr Kampagnen zur gewerkschaftlichen Organisation durchzuführen, deren möglicherweise positive Ergebnisse über das System der „contratos de protección“ und über die Praxis der für die Umsetzung des Arbeitsrechts zuständigen „Juntas de Conciliación y Arbitraje (Junta für Schlichtung und Versöhnung) unverzüglich wieder zunichte gemacht werden.

Mittelfristig muß deshalb das Übel an der Wurzel angegangen werden, im Arbeitsrecht selbst. Die Notwendigkeit einer Reform des mexikanischen Arbeitsrechts wird bereits von einer Vielzahl von Arbeitsrechtlern diskutiert – politische Konsequenzen hatte dies bis jetzt jedoch wenig. Deshalb muss auch auf internationaler Ebene Druck auf die mexikanische Regierung aufgebaut werden, damit eine solche Änderung eingeleitet und das Arbeitsrecht die ILO-Konvention Nr. 87 über Vereinigungsfreiheit umsetzt.

Der nachfolgende Bericht soll die notwendige Basis für eine Diskussion auf nationaler wie internationaler Ebene liefern. Er zeigt die Situation in Mexiko und vor allem auch die Verankerung der aufgezeigten 3 Problembereiche im Arbeitsrecht und in den gesellschaftlichen Strukturen auf. Ergänzt wird er durch eine Reihe von Vorschlägen für gewerkschaftliche Aktivitäten auf nationaler und internationaler Ebene.

Der Bericht über die arbeitsrechtliche Situation, erstellt von Siglinde Hessler, wurde von der deutschen Hans-Böckler-Stiftung gefördert.²⁾ Er basiert im Wesentlichen auf 3 Einzelstudien, die 2005 mit Unterstützung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Mexiko durchgeführt wurden.³⁾

²⁾ Hessler, Siglinde: Probleme der Arbeitnehmervertretung in Mexiko: Schutzverträge, Vertrauensangestellte und Leiharbeit. Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. Hamburg 2006

³⁾ Fressmann, Rebecca: Leiharbeit in Mexiko: Rechtliche Bestimmungen und sozial-politische Realität, April 2005
(<http://www.fesmex.org/Documentos%20y%20Programas/Studie%20Leiharbeit%20in%20Mexico.pdf>)

Hessler, Siglinde: Die Trabajadores de Confianza in Mexiko: Rechtliche Hintergründe und praktische Umsetzung, April 2005
(<http://www.fesmex.org/Documentos%20y%20Programas/Studie%20Trabajadores%20de%20Confianza.pdf>)

Wittmütz, Kerstin: Die Contratos de Protección im Gewerkschaftssystem Mexikos: Rechtliche Hintergründe und sozialpolitische Bedeutung, April 2005
(<http://www.fesmex.org/Documentos%20y%20Programas/Studie%20Contratos%20de%20Proteccion.pdf>)

Alle Angaben, die nicht extra belegt werden, stammen aus diesen Arbeiten.

2. Politik, Gewerkschaften, Arbeitsrecht: Eine Einführung in die mexikanische Entwicklung

Politik: Schwerfällige Demokratisierung nach dem Regierungswechsel

Die politische Situation in Mexiko war bis vor kurzem gekennzeichnet durch die Vorherrschaft der Partei der Institutionalisierten Revolution (PRI). Über 70 Jahre (1929 bis 2000) hatte die aus der mexikanischen Revolution (1910-1920) hervorgegangene Partei die Geschicke des Landes gelenkt. Dabei sicherte die Partei ihre Herrschaft durch ein korporatistisches System ab, das vor allem auf der Einbindung großer Teile der Bevölkerung über Verbände und Gewerkschaften in die PRI und das politische System beruhte. Auf diese Weise wurde ein recht hoher Grad an politischer Stabilität erreicht – freilich bei gleichzeitiger, weitgehender Unterdrückung von Demokratie und Menschenrechten. Die politische Stabilität wurde lange Zeit gestützt durch eine recht stabile ökonomische Situation, die dadurch gekennzeichnet war, dass eine staatlich gelenkte Industrialisierung dem Land – und dabei zumindest einem Teil der Bevölkerung – einen gewissen Wohlstand bescherte.

Seit den 1980er Jahren wuchs u. a. als Folge einer schweren Wirtschaftskrise die Instabilität des politischen Systems. Bedingt durch eine immens hohe Außenverschuldung, die 1982 schließlich zur Zahlungsunfähigkeit Mexikos führte, leitete die PRI-Regierung bereits in den 1980er Jahren neoliberale Wirtschaftsreformen und die Abkehr vom entwicklungsstaatlichen Modell ein. Die wirtschaftliche (Außen-)öffnung wurde dabei durch eine gelenkte innenpolitische Öffnung begleitet. Nachdem bereits 1988 die oppositionelle Partei der Demokratischen Revolution (PRD) einen faktischen Wahlsieg errungen hatte, der allerdings durch Wahlbetrug nicht anerkannt wurde, kam es schließlich im Jahre 2000 zu dem historischen Wahlsieg der konservativen Partei der Nationalen Aktion (PAN) mit dem Präsidentschaftskandidaten Vicente Fox an der Spitze. Nach 71 Jahren faktischer Alleinherrschaft hatte erstmalig wieder ein anderer als der PRI-Kandidat den Einzug in das Präsidentenamt geschafft.

Die Regierung Fox konnte allerdings weitaus weniger von dem umsetzen, was sie vor der Wahl angekündigt hatte, und bewirkte nur bedingt den erhofften oder auch befürchteten tiefgreifenden gesellschaftlichen Wandel. Zwar kann Mexiko unter Verwendung eines engen Demokratiebegriffs als demokratisches Land gelten. Es werden allgemeine und freie Wahlen durchgeführt und das politische System kann durchaus als pluralistisch bezeichnet werden. Allerdings hat sich die Regierung Fox in vielen Belangen bislang handlungsunfähig gezeigt, da sie im Parlament über keine Mehrheit verfügt und auf die wechselseitige Zustimmung der

beiden anderen großen Parteien PRD und PRI angewiesen ist. Wichtige Reformen, wie z.B. im Steuer-, Arbeits- oder Energiebereich, wurden deshalb nicht oder nur halbherzig angegangen. Auch der Einfluss der PRI konnte in vielen Bereichen nicht eingedämmt werden. So ist die langjährige Regierungspartei in vielen Bundesstaaten immer noch stärkste Kraft und genießt auch über die politischen Strukturen hinaus großen Einfluss. Alte Machtstrukturen sind vielfach bestehen geblieben. Dementsprechend hoch sind die Befürchtungen, dass die PRI aus den nächsten Präsidentschaftswahlen erneut als stärkste Partei hervorgehen könnte, wobei auch der PRD recht gute Chancen eingeräumt werden.

In wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht sind ebenfalls kaum Erfolge bzw. zum Teil sogar Rückschritte zu verzeichnen. Der ehemalige Coca-Cola-Manager Vicente Fox setzt den unter seinen Vorgängern begonnenen neoliberalen Wirtschaftskurs fort, der sich u. a. in der Privatisierung ehemaliger Staatsunternehmen und einer Handelsliberalisierung ausdrückt. Die zunehmende Außenöffnung der mexikanischen Wirtschaft geht einher mit einer Ausrichtung auf den Export und hohen ausländischen Direktinvestitionen in Mexiko. Die Exportwirtschaft trägt maßgeblich zur wirtschaftlichen (In-)Stabilität Mexikos bei, so dass Mexiko zwischenzeitlich sogar Brasilien als wichtigsten Standort für ausländische Investoren in Lateinamerika ablöste. Die hohe Bedeutung von Direktinvestitionen für die mexikanische Wirtschaft etwa durch transnationale Konzerne, die durch Steuererleichterungen und günstige Produktionsbedingungen vor allem innerhalb der sog. Maquila-Industrie angelockt werden sollen, und die Abwesenheit einer stabilen Binnenwirtschaft führen freilich zu einer starken Außenabhängigkeit und einer geringen langfristigen wirtschaftlichen Stabilität. Durch den Eintritt Mexikos 1994 zum *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) hat sich Mexiko wirtschaftlich vor allem eng an die USA gebunden und ist besonders stark von der US-amerikanischen Wirtschaftsentwicklung abhängig. Allerdings bemüht sich die Regierung Fox um eine Diversifizierung der Handelspartner und -produkte.

Teilweise makroökonomische Erfolge, wie z. B. hohe Exportraten und ein inzwischen wieder recht hohes Bruttoinlandsprodukt von 3,0% (Quelle: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, 2005), können nicht darüber hinweg täuschen, dass die verfolgte neoliberale Wirtschaftspolitik die sozialen Spannungen in Mexiko weiter verschärft. In der immerhin größten Volkswirtschaft Lateinamerikas, die über ausgedehnte Primärenergievorkommen wie Kohle, Erdöl- und Erdgas verfügt, leben mehr als 40% der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze (Auswärtiges Amt, 2006). Die offizielle Arbeitslosigkeit beträgt zwar nur 3,6% (INEGI, 2005), aber gleichzeitig gelten 30% aller Beschäftigten als unterbeschäftigt und ist mehr als die Hälfte der arbeitenden Bevölkerung im informellen Sektor tätig (beides: Auswärtiges Amt, 2006).

Auch was die Entwicklung der Menschenrechte und die Eindämmung von Gewalt betrifft, lassen sich bislang wenig substantielle Verbesserungen feststellen. So kommt es immer noch zu zahlreichen Menschenrechtsverletzungen und Gewaltanwendungen u. a. durch staatliche Organe. Die Benachteiligung von indigenen Bevölkerungsgruppen, das repressive Vorgehen gegen die indigenen Aufständischen im Bundesstaat Chiapas sowie die immer noch nicht aufgeklärten Morde an Hunderten von Frauen in der nördlichen Grenzstadt Ciudad Juárez sind dabei nur einige Belege für ein in vielen Bereichen und Regionen herrschendes Klima von Gewalt und Einschüchterung.

Gewerkschaften: Wenig authentische Vertreter der Arbeitnehmerinteressen

Die mexikanischen Gewerkschaften stellten lange Zeit eine wesentliche Stütze der PRI-Herrschaft dar. Sie führten der Partei neue Mitglieder zu, da der Eintritt in eine Gewerkschaft zwangsläufig an die Mitgliedschaft in der PRI gekoppelt war. Gleichzeitig sicherten sich die Gewerkschaftsfunktionäre durch ihre enge Zusammenarbeit mit der PRI eine gewisse politische und wirtschaftliche Macht. Die oft in Kollektivverträgen vereinbarten *cláusulas de exclusión*, denen zufolge alle Arbeitnehmer eines Betriebes in die zuständige Gewerkschaft eintreten müssen, stützten dieses System der Inkorporation zusätzlich. Aufgrund dieser Einbindung in den politischen Machtapparat werden die traditionellen Gewerkschaften Mexikos deshalb auch als korporatistische Gewerkschaften bezeichnet.

Bei der Mehrzahl der mexikanischen Gewerkschaften handelt es sich um Betriebsgewerkschaften, so dass sich auch die Kollektivverträge dementsprechend in der Regel nur auf einen Betrieb beziehen. Die einzelnen Gewerkschaften sind wiederum in Verbänden organisiert. In der korporatistischen Gewerkschaftsbewegung ragen dabei drei Verbände heraus: Die *Confederación de Trabajadores de México* (CTM), die *Confederación Regional Obrera Mexicana* (CROM) und die *Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos* (CROC). Diese Verbände sowie die korporatistischen Einzelgewerkschaften sind wiederum in einer gemeinsamen Dachorganisation zusammengefasst, dem *Congreso de Trabajo* (CT).

Auch nach dem Regierungswechsel im Jahre 2000 blieben die korporatistischen Gewerkschaften mit einer weitreichenden Machtfülle ausgestattet. So können sie sich aufgrund der *cláusulas de exclusión*, ihrer erheblichen Befugnisse in Bezug auf Aufstiegs- und Stellenpläne und nicht zuletzt durch ihren Einfluss in den staatlichen Arbeitsinstitutionen ihr faktisches Vertretungsmonopol und eine autoritäre Kontrolle der Mitglieder sichern. Zwar

wurden die *cláusulas de exclusión* 2001 vom Obersten Gerichtshof als illegal erklärt, doch hat dieses Urteil noch nicht Eingang in nationales Recht gefunden. Vor allem auch die Beteiligung der korporatistischen Gewerkschaften an den *Juntas de Conciliación y Arbitraje*, den Schieds- und Schlichtungsstellen, die u. a. für die Registrierung von Gewerkschaften und Kollektivverträgen zuständig sind, sichert ihnen eine erhebliche Machtstellung. Die *Juntas* setzen sich zu gleichem Anteil aus Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Regierungsvertretern zusammen, wobei in der Regel jedoch nur die korporatistischen Gewerkschaften in den *Juntas* vertreten sind, während unabhängige Arbeitnehmersvertretungen außen vor bleiben. Es kann also nicht von einer unabhängigen, unparteiischen Institution der Arbeitsgerichtsbarkeit gesprochen werden. Unabhängigen und damit unliebsamen Gewerkschaften wird die Registrierung durch diese Organe in der Regel verweigert.

Im Zuge der politischen und wirtschaftlichen Öffnung in Mexiko ist aber auch das korporatistische System der Gewerkschaften ins Wanken geraten. Die traditionellen Gewerkschaften müssen sich nun immer mehr abseits ihrer (ehemaligen) Einbindung in das politische System behaupten und legitimieren. In etlichen Fällen ist es aufgrund der veränderten Bedingungen zu einer demokratischen Öffnung innerhalb der korporatistischen Gewerkschaften gekommen, so dass nicht alle Mitgliedsgewerkschaften der Verbände CTM, CROC und CROM als undemokratisch bezeichnet werden können. Darüber hinaus konnten sich einige unabhängige Gewerkschaften herausbilden, die zum Teil einen nicht unerheblichen Einfluss geltend machen. An unabhängigen Gewerkschaftsverbänden sind vor allem die *Unión Nacional de Trabajadores* (UNT) zu nennen, die als Dachverband zumindest in der Privatwirtschaft eine wichtige Rolle spielt, und die *Frente Auténtico de Trabajo* (FAT), die jedoch von weitaus begrenzterer nationaler Bedeutung ist.

Arbeitsrecht: Überarbeitung aufgeschoben

Das heute gültige Arbeitsrecht Mexikos, das *Ley Federal del Trabajo* (LFT), stammt in seinen Grundzügen aus dem Jahre 1931 und hält trotz seiner ursprünglich progressiven und durchaus die Interessen der Arbeitnehmer wahrenden Stoßrichtung den veränderten Bedingungen in der Arbeitswelt nicht mehr stand. Wie zu sehen sein wird, haben die neoliberale Wende in Mexiko und die damit zusammenhängende Flexibilisierung neue Problemfelder geschaffen, die das jetzige Gesetz nur ungenügend berücksichtigt. Die Notwendigkeit einer Reform des LFT wird inzwischen seit über 10 Jahren diskutiert, ohne dass es dabei zu nennenswerten Ergebnissen gekommen ist. Die an der Debatte beteiligten Akteure - Regierung, politische Parteien, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und in

geringerem Masse auch zivilgesellschaftliche Akteure - verfolgen zu unterschiedliche Interessen, als dass eine Einigung bisher möglich gewesen wäre.

Die aktuelle Regierung nimmt hinsichtlich des mexikanischen Arbeitsrechts eine recht abwartende Haltung ein. So haben sich die Erwartungen, die an den Regierungsantritt des Präsidenten Vicente Fox im Jahre 2000 geknüpft waren, auch in Bezug auf die Reform des Arbeitsrechts nicht erfüllt. Das Thema erlangte weder höchste Priorität auf seiner Agenda, noch wagte Fox eine Absage an die alten Machtstrukturen, so dass von seiner Regierung in absehbarer Zukunft wohl keine nachhaltige Überarbeitung des LFT zu erwarten ist.

Während sich die Arbeitgeberverbände durch die Reform eine weitreichende Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen erhoffen, herrscht innerhalb der mexikanischen Gewerkschaften keine Einigung über die zu vertretenden Forderungen. Aufgrund ihrer überaus unterschiedlichen Einbindung in die Machtstrukturen und ihrer teils gegensätzlichen politischen Ausrichtung ist dies kaum verwunderlich. So fürchten die alten, korporatistischen Gewerkschaftsverbände in erster Linie eine Reduzierung ihrer politischen Einflussmöglichkeiten, während neue, unabhängige Gewerkschaftsverbände, wie die *Unión Nacional de Trabajadores* (UNT) und die *Frente Auténtico del Trabajo* (FAT), eine Demokratisierung der gewerkschaftlichen Strukturen und damit eine Stärkung der Arbeitnehmerrechte fordern.

Aus den vielfältigen Reformvorschlägen, die seit Ende der 1980er Jahre diskutiert werden, ragen vor allem der Vorschlag des Ministers für Arbeit und Sozialfürsorge, Carlos Abascal, sowie die gemeinsame Initiative von der sozialdemokratischen Partei PRD (*Partido Revolucionario Democrático*) und dem fortschrittlichen Gewerkschaftsverband UNT heraus. Die Gesetzesinitiative der PRD und UNT will vor allem durch die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und eine Abkehr von korporatistischen Strukturen sowohl die Wettbewerbsfähigkeit Mexikos als auch die Arbeitnehmerrechte fördern. Das nach dem zuständigen Minister als *propuesta Abascal* bekannt gewordene Reformprojekt sieht hingegen in erster Linie eine Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen, eine Schwächung der Kollektivrechte und eine Verringerung der Arbeitgeberverpflichtungen vor.

Trotz der zögerlichen Haltung auf der politischen Ebene wird die Notwendigkeit der Reform des Arbeitsrechts in der Praxis immer wieder sehr deutlich. Besonders in Bezug auf die hier behandelten Themen Schutzverträge (*Contratos de Protección*), Vertrauensangestellte (*Trabajadores de Confianza*) und Leiharbeit ist eine Reform des Arbeitsrechts erforderlich. In den folgenden Kapiteln soll aufgezeigt werden, welche arbeitsrechtlichen Schwierigkeiten in Bezug auf diese Themenkomplexe vorliegen und welche Veränderungen in dieser Hinsicht wünschenswert sind.

3. *Contratos de Protección*: Schutzverträge zur Verhinderung einer gewerkschaftlichen Organisierung

Grundzüge der *Contratos de Protección*

Der *Contrato de Protección* stellt eine Besonderheit der mexikanischen Arbeitswelt dar. Der am ehesten mit „Schutzvertrag“ zu übersetzende Begriff bezeichnet spezielle Kollektivverträge, die ohne Beteiligung und Wissen der Arbeitnehmer zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaftsführern abgeschlossen werden und systematisch die Rechte der Arbeitnehmer beschneiden. Ziel der *Contratos de Protección* ist es, eine unabhängige gewerkschaftliche Vertretung in dem entsprechenden Betrieb zu verhindern.

In der Praxis lässt sich eine dem Arbeitgeber wohl gesonnene Gewerkschaft die Repräsentationsrechte für das entsprechende Unternehmen zusprechen und schließt mit dem Arbeitgeber einen Kollektivvertrag ab. Sind der Kollektivvertrag und die Gewerkschaft registriert, ist es praktisch unmöglich, eine weitere Gewerkschaft in dem entsprechenden Betrieb zu gründen und einen neuen Kollektivvertrag abzuschließen. Sog. Ausschlussklauseln, die für alle Arbeitnehmer die Mitgliedschaft in der bereits existierenden Gewerkschaft als verpflichtend vorsehen, sowie bürokratische Willkür behindern massiv die Gründung einer neuen, demokratischen Gewerkschaften in dem entsprechenden Betrieb.

Für die Arbeitnehmer führt diese Praxis zu einer eklatanten Missachtung ihrer Rechte. Sie sind können sich nicht in einer Gewerkschaft ihrer Wahl organisieren und werden von den Kollektivverhandlungen ausgeschlossen. Die Abwesenheit einer echten gewerkschaftlichen Vertretung führt darüber hinaus oft zur schweren Verletzung ihrer Arbeits- und Menschenrechte. Kinderarbeit, geistige und körperliche Misshandlungen sowie die widerrechtliche Entlassung von unliebsamen Arbeitnehmern sind hierbei nur einige Beispiele.

Dem Arbeitgeber hingegen entstehen durch den Abschluss eines *Contrato de Protección* weitere erhebliche Vorteile. Da er auf keine Gewerkschaft Rücksicht nehmen muss, genießt er weitest gehende Freiheiten bei der Festlegung von Arbeitszeiten, Art und Höhe der Entlohnung oder auch bei Einstellung und Entlassung von Personal. Die Arbeitsbedingungen sind in diesen Betrieben dementsprechend schlecht. Z. B. wird häufig eine Bezahlung pro Stunde und eine zeitliche Begrenzung der Arbeitsverträge festgesetzt. Auch kann der Arbeitgeber jegliche Entscheidungen über den Gesundheitsschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz allein treffen, was zwangsläufig zulasten der Arbeitnehmerschaft geht.

Gleichzeitig werden die Streikmöglichkeiten begrenzt, da nur die bereits zugelassene, dem Arbeitgeber nahe stehende Gewerkschaft einen Streik ausrufen darf. Insgesamt verbilligt sich durch die systematische Entrechtung der Arbeitnehmer die Produktion – was schließlich das Hauptziel der Arbeitgeber sein dürfte.

Bei den Gewerkschaften, die *Contratos de Protección* abschließen, handelt es sich entweder um die traditionellen korporatistischen und meist äußerst undemokratischen Gewerkschaften oder um die sog. weißen Gewerkschaften, die *sindicatos blancos*, die von den Arbeitgebern selbst gegründet und geführt werden. Für diese Gewerkschaften stellen die *Contratos de Protección* in der Regel ein sehr lohnendes Geschäft dar. Für ihre einseitige Interessenvertretung erhalten die Funktionäre meist eine nicht unerhebliche Summe vom jeweiligen Arbeitgeber.

Die betroffenen Arbeitnehmer sind meist weder über die Gründung der Gewerkschaft noch über den Abschluss des Kollektivvertrages bzw. *Contrato de Protección* informiert. Sie wissen also oft nicht, dass in ihrem Betrieb eine Gewerkschaft besteht und ein Kollektivvertrag abgeschlossen wurde. Unabdingbar für diese Praxis ist dabei freilich, dass sie von den zuständigen Behörden mitgetragen wird, indem sie die Gewerkschaften registrieren und den Kollektivvertrag akzeptieren.

Rechtlicher Hintergrund

Die Registrierung der Gewerkschaften

Der Abschluss eines *Contrato de Protección* wird erst dadurch möglich, dass die beteiligten, undemokratischen Gewerkschaften von den Behörden zugelassen und registriert werden. Auf Bundesebene ist das Arbeits- und Sozialministerium (STPS) für die Registrierung der Gewerkschaften zuständig, auf lokaler Ebene sind es die Schlichtungs- und Schiedsstellen, die *Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje*. Wie an anderer Stelle bereits erwähnt wurde, sind besonders die *Juntas* sehr kritisch zu beurteilen. Sie setzen sich zu gleichem Anteil aus Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Regierungsvertretern zusammen. Allerdings sind in der Regel nur die korporatistischen Gewerkschaften in den *Juntas* vertreten, während fortschrittliche, demokratische Arbeitnehmervertretungen außen vor bleiben. Die tatsächlichen Interessen der Arbeitnehmer werden in den *Juntas* also nicht berücksichtigt. Darüber hinaus sind die in den *Juntas* vertretenen Regierungsmitglieder in der Regel ihren eigenen Interessen und nicht denen einer unabhängigen Beschlussfassung verpflichtet.

In der Praxis registrieren die *Juntas* die entsprechenden Gewerkschaften oft sogar schon vor der Niederlassung des Unternehmens und der Anstellung der Arbeitnehmer, d.h. also bevor

die Arbeitnehmer überhaupt eine Chance haben, eine eigene Interessenvertretung anzumelden. Diese offiziell registrierte Gewerkschaft erhält den Repräsentationsanspruch, die *titularidad*. Die *titularidad* berechtigt dazu, Tarifverhandlungen zu führen und einen Kollektivvertrag abzuschließen sowie einen Streik auszurufen und durchzuführen. Zuständig für die Vergabe der *titularidad* sind wiederum die *Juntas*, so dass auch hier in der Regel keine unabhängige Beurteilung stattfindet. Eine einmal anerkannte *titularidad* anzufechten, ist beinahe unmöglich, da diese einer Gewerkschaft nur entzogen werden kann, wenn eine andere Gewerkschaft nachweist, dass sie die Mehrheit der Arbeitnehmer vertritt (LFT 388). In der Praxis kommt es dazu aber nicht. Viele Beispiele belegen, dass Arbeitnehmer, die eigene Gewerkschaften gründen wollen, massivem Druck seitens der Arbeitgeber und Behörden ausgesetzt sind. In einigen Fällen ist es sogar zu körperlichen Bedrohungen, Einschüchterungsversuchen und Gewaltanwendungen gekommen. Darüber hinaus beinhalten die *Contratos de Protección* in der Regel Ausschlussklauseln, die zum einen gewährleisten, dass nur Arbeitnehmer eingestellt werden, die Mitglied in der im Betrieb vertretenen Gewerkschaft sind („*Cláusulas de Exclusión de Ingreso*“). Zum anderen geben sie den Gewerkschaften das Recht, die Auflösung des Arbeitsvertrags zu fordern, wenn die Gewerkschaft einen Arbeitnehmer ausschließt oder dieser die Gewerkschaft verlässt („*Cláusulas de Exclusión de Separación*“). Arbeitnehmer, die versuchen, eine zweite Gewerkschaft zu gründen, sind also stark gefährdet, aus dem Betrieb aufgrund dieser Ausschlussklauseln entlassen zu werden. Zwar ist die gesetzliche Regelung bereits 2001 durch den Obersten Gerichtshof als illegal erklärt worden, aber die nationale Gesetzgebung wurde diesem Urteil noch nicht angepasst (LFT 395). Die Aberkennung der *titularidad* einer bereits registrierten, undemokratischen Gewerkschaft und die Gründung einer neuen Gewerkschaft, die zum Abschluss eines Kollektivvertrages berechtigt ist, wird somit also nahezu unmöglich gemacht.

Die Registrierung der *Contratos de Protección*

Auch die Registrierung der Kollektivverträge und der *Contratos de Protección* erfolgt über die oben bereits erwähnten *Juntas de Conciliación y Arbitraje*. Die *Juntas* prüfen dabei die von ihnen zu genehmigenden Verträge oft nicht ausreichend bzw. erkennen oft wissentlich *Contratos de Protección* an. Dieses Vorgehen lassen sie sich in der Regel teuer bezahlen. So gehen Schätzungen davon aus, dass für einen *Contrato de Protección* zwischen mehreren 100 000 und einer Million US-Dollar bezahlt werden. Die Zahlungen leistet der Arbeitgeber sowohl an die Gewerkschaft als auch an die zuständigen staatlichen Stellen, also wiederum an die *Juntas*.

Ein weiteres Problem bei der Registrierung von *Contratos de Protección* ist, dass die vom Gesetz vorgesehene jährliche Überprüfung aller bereits abgeschlossenen Kollektivverträge durch das Arbeits- und Sozialministerium (STPS) weitaus seltener stattfindet. So wurden in einer Periode von sechs Jahren (1984 - 1990) nur 10 - 20% der insgesamt 600 000 Kollektivverträge durch das STPS überprüft. Dabei könnte eine entsprechende Untersuchung leicht offen legen, bei welchen Kollektivverträgen es sich um *Contratos de Protección* handelt.

Das System der Registrierung und der Überprüfung der Kollektivverträge ist also wesentlich mit dafür verantwortlich, dass *Contratos de Protección* in großer Zahl abgeschlossen werden. Ein transparentes Registrierungssystem könnte dazu beitragen, diese Entwicklung einzudämmen.

Der Verbreitungsgrad der *Contratos de Protección*

Contratos de Protección sind in Mexiko äußerst weit verbreitet. Experten gehen davon aus, dass es sich bei etwa 80 - 90% aller Kollektivverträge um *Contratos de Protección* handelt. Bei den Betrieben, die einen *Contrato de Protección* abgeschlossen haben, handelt es sich vor allem um Unternehmen, die nur in einem einzigen Bundesstaat niedergelassen sind. Innerhalb bundesweit operierender Unternehmen sind *Contratos de Protección* deutlich seltener. Der Grund für dieses Ungleichgewicht liegt in der besonders weit verbreiteten Korruption bei Behörden auf der lokalen Ebene.

Experten schätzen darüber hinaus, dass sich die Anzahl der *Contratos de Protección* in den vergangenen Jahren deutlich erhöht hat. Als Grund hierfür wird von einigen Wissenschaftlern die Reform des Arbeitsrechts von 1980 benannt, die eine Flexibilisierung zugunsten der Arbeitgeber beinhaltete. Ein weiterer Grund für die Zunahme von *Contratos de Protección* könnte ein Wechsel in der Regierungspolitik sein, die seit Mitte der 1980er Jahre unter neoliberalen Vorzeichen versucht, ausländische Investoren anzulocken. Der Beitritt Mexikos zum *North American Free Trade Agreement (NAFTA)* im Jahr 1994 hat diese politische Entwicklung noch verstärkt. Auch die seit dem Jahr 2000 amtierende Regierung des konservativen Präsidenten Vicente Fox hat bislang einen arbeitgeberfreundlichen Kurs eingeschlagen, der den Abschluss von *Contratos de Protección* fördert oder zumindest nicht behindert.

Mangelnde Offenlegung der *Contratos de Protección*

Ein wesentliches Problem beim Kampf gegen *Contratos de Protección* ist, dass diese Verträge ebenso wie andere Kollektivverträge nicht öffentlich einzusehen sind. Gewerkschaften, Arbeitgeber und Behörden sind nicht dazu verpflichtet, den Inhalt eines Kollektivvertrags öffentlich bekannt zu geben. In der Regel sind die Verantwortlichen aus nahe liegenden Gründen kaum an der Veröffentlichung eines *Contrato de Protección* interessiert, so dass es also kaum möglich ist, diesen auf seine konkreten Inhalte hin zu untersuchen.

Allerdings sind diesbezüglich Veränderungen zu beobachten. So veröffentlicht die *Junta Local de Conciliación y Arbitraje* von Mexiko-Stadt seit einiger Zeit die Kollektivverträge ihres Zuständigkeitsgebietes im Internet. Zumindest in der traditionell etwas liberaleren, von der linksgerichteten PRD (*Partido Revolucionario Democrático*) regierten Hauptstadt bestehen also gewisse Bemühungen, das System der Kollektivverträge transparenter zu gestalten.

Gerichtliches Vorgehen gegen einen *Contrato de Protección*

Gegen einen *Contrato de Protección* gerichtlich vorzugehen, ist beinahe unmöglich. Dies liegt vor allem daran, dass der Abschluss eines *Contrato de Protección* nicht bzw. nur bedingt gegen geltendes mexikanisches Recht verstößt, da es sich offiziell ja um einen regulären Kollektivvertrag handelt. Die Praktiken, die die *Juntas* und Ministerien bei der Registrierung von Gewerkschaften und Kollektivverträgen oft anwenden, sind hingegen illegal. So ist die Registrierung von Gewerkschaften und Kollektivverträgen ohne Wissen der betroffenen Arbeitnehmer eine rechtswidrige Praxis.

Die aktuell anhängige Klage gegen den französischen Reifenhersteller Michelin ist ein Beispiel dafür, wie auf Umwegen gegen einen *Contrato de Protección* vorgegangen werden kann. In diesem Fall klagt der unabhängige Gewerkschaftsverband *Frente Auténtico de Trabajo* (FAT) gegen einen Kollektivvertrag, der als *Contrato de Protección* beurteilt werden muss und der mit der korporatistischen CTM geschlossen wurde. Bezeichnenderweise richtet sich die Klage jedoch nicht gegen den *Contrato de Protección* selbst, sondern dagegen, dass der Kollektivvertrag den Rahmentarifvertrag der Reifen- und Gummiindustrie unterläuft.

Die *Contratos de Protección* und die Reform des mexikanischen Arbeitsrechts

Die verschiedenen vorliegenden Reformvorschläge thematisieren die *Contratos de Protección* in vielfältiger Weise. Die progressiven Vorschläge, die den Abschluss von *Contratos de Protección* einschränken wollen, versuchen vor allem die Registrierung der Gewerkschaften und der Kollektivverträge durch das Arbeits- und Sozialministerium (STPS) und die *Juntas* zu erschweren, um deren illegales Vorgehen zu unterbinden.

Der 1995 eingereichte Vorschlag der heutigen Regierungspartei *Partido de Acción Nacional* (PAN) sieht einige Klauseln vor, die bei der Bekämpfung der *Contratos de Protección* durchaus hilfreich sein könnten. So sollte z. B. die Praxis unterbunden werden, dass STPS und *Juntas* die Gewerkschaften und die Kollektivverträge registrieren. Dies würde bedeuten, dass sich unabhängige Gewerkschaften leichter etablieren und Kollektivverträge abschließen könnten.

In die gleiche Richtung zielt der gemeinsame Vorschlag des unabhängigen Gewerkschaftsverbands *Unión Nacional de Trabajadores* (UNT) und der links gerichteten Partei *Partido Revolucionario Democrático* (PRD). Der Entwurf sieht die Einrichtung eines nationalen, öffentlich zugänglichen Registers für Gewerkschaften und Kollektivverträge vor, das eine gewisse Transparenz bewirken würde. Darüber hinaus will der Vorschlag von UNT und PRD die Registrierung deutlich unabhängiger von STPS und *Juntas* gestalten und die Arbeitnehmer stärker in die Entscheidungen einbinden.

Eine völlig andere Stoßrichtung hat das viel diskutierte und favorisierte Reformprojekt der Regierung Fox, die *propuesta Abascal*. Der überaus arbeitgeberfreundliche Entwurf sieht deutliche Erleichterungen in Bezug auf den Abschluss eines *Contrato de Protección* vor, die den Handlungsspielraum der Arbeitgeber erweitern und den der unabhängigen Gewerkschaften weiter einschränken würden. Grundsätzlich soll die Registrierung der Gewerkschaften und Kollektivverträge durch das STPS und die *Juntas* beibehalten werden.

Schlussbemerkung

Bei den *Contratos de Protección* handelt es sich in Mexiko um ein weit verbreitetes Problem, das die Rechte der betroffenen Arbeitnehmer erheblich beschneidet. Dabei stellen die mexikanischen Gesellschafts- und Politikstrukturen einen wichtigen Grund für die Verbreitung der *Contratos de Protección* dar. Korruption und kriminelle Netzwerke in Politik, Verwaltung, Justiz, Wirtschaft und Gewerkschaften sind der Nährboden für die *Contratos de Protección* und verhindern bislang äußerst effektiv ihre Bekämpfung. Die von Vicente Fox

betriebene neoliberale Politik und die Suche nach ausländischen Investoren fördert die Verbreitung der *Contratos de Protección* noch zusätzlich.

Politische Ansätze, die das System der *Contratos de Protección* aufbrechen wollen, müssen sich also der Bekämpfung der korrupten und kriminellen Strukturen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft stellen. Dabei bleibt die wichtigste Frage, wer den Kampf ausfechten soll. Die mexikanischen Gewerkschaften sind dazu entweder nicht bereit oder so weit marginalisiert, dass sie keinerlei Einfluss geltend machen können. Die Arbeitnehmer selbst sind sich ihrer Rechte oft nicht einmal bewusst und haben deshalb kaum eine Chance, für sie einzustehen.

Zu begrüßen wäre deshalb eine Reform des mexikanischen Arbeitsrechts, die die Praxis der *Contratos de Protección* nachhaltig einschränken würde. Leider ist auch dies nicht zu erwarten. Stattdessen ist davon auszugehen, dass die kommende Arbeitsrechtsreform die neoliberale Politik der Regierung Fox weiter unterstreichen wird. Die *Contratos de Protección* bleiben deshalb höchstwahrscheinlich auch in den nächsten Jahren ein zentrales Problem der Arbeitnehmervertretung in Mexiko.

4. *Trabajadores de Confianza*: Arbeitnehmer ohne gewerkschaftliche Rechte

Wer sind die *Trabajadores de Confianza*?

Die *Trabajadores de Confianza*, also die Vertrauensangestellten oder – wörtlich übersetzt – die Arbeiter des Vertrauens, stellen eine Besonderheit des mexikanischen Arbeitsrechts dar. Unter dem Begriff werden per gesetzlicher Definition Arbeitnehmer verstanden, die besonders eng mit dem Arbeitgeber zusammenarbeiten und deshalb Einblick in die Geschäftsinterna haben. Vergleichbar ist dieses Konzept in etwa mit den Leitenden Angestellten im deutschen Recht. Aufgrund dieser Nähe zur Geschäftsführung nehmen die *Trabajadores de Confianza* eine Sonderstellung ein: Einerseits verdienen sie in der Regel mehr als durchschnittliche Arbeitnehmer und genießen ein höheres Ansehen, andererseits werden sie von wesentlichen Arbeitnehmerrechten ausgenommen.

Dabei muss vor allem die starke Einschränkung des Rechts auf freie gewerkschaftliche Vereinigung kritisch gesehen werden. Den *Trabajadores de Confianza* wird das Recht abgesprochen, sich gemeinschaftlich mit anderen Arbeitnehmern zu organisieren. In der Praxis bedeutet dies, dass sie sich nicht organisieren können, da jeder Versuch einer unabhängigen Gewerkschaftsgründung in der Regel von staatlicher und Arbeitgeberseite aus verhindert wird.

Besonders problematisch ist diese Ausnahmeregelung des mexikanischen Arbeitsrechts deshalb, weil sie oft nicht nur einige wenige Arbeitnehmer, sondern in vielen Fällen einen großen Teil der Belegschaft betrifft. Häufig werden nicht nur diejenigen Arbeitnehmer, die tatsächlich eng mit dem Arbeitgeber zusammenarbeiten, als *Trabajadores de Confianza* benannt, sondern oft auch große Teile der Angestellten, so z. B. Sekretärinnen oder Chauffeure, die mitnichten vertrauliche Arbeiten verrichten. Dadurch ist oft ein Großteil der Angestellten eines Unternehmens von der gewerkschaftlichen Organisation ausgeschlossen.

Die *Trabajadores de Confianza* im mexikanischen Arbeitsrecht

Die rechtliche Definition der *Trabajadores de Confianza*

Die *Trabajadores de Confianza* werden durch das *Ley Federal del Trabajo (LFT)*, das mexikanische Arbeitsrecht, definiert. Ausgenommen sind davon nur die *Trabajadores de Confianza* im Staatsdienst, die einer eigenen Gesetzgebung unterliegen.

Die Definition der *Trabajadores de Confianza* findet sich im Artikel 9 des LFT. Der Artikel führt zwei wesentliche Merkmale der Tätigkeiten auf, die von *Trabajadores de Confianza* ausgeführt werden sollen. Zum einen werden konkrete Funktionen benannt, die als „*de confianza*“ gelten. Darunter fallen z. B. Mitarbeiter, die im Management tätig oder mit Leitungs-, Überwachungs- oder Kontrollfunktionen im finanziellen Bereich betraut sind. Allerdings müssen diese Tätigkeiten laut LFT einen „generellen Charakter“ haben. Zum anderen werden alle Funktionen, die mit „persönlichen Arbeiten des Arbeitgebers im Unternehmen oder in der Zweigstelle in Verbindung stehen“ (LFT, Artikel 9) als „*de confianza*“ eingestuft.

Diese Definition durch das LFT greift sehr kurz und lässt viel Raum für Interpretationen und Missbrauch. Es wird nicht klar, ob bereits alle Arbeitnehmer, die im direkten Umfeld des Arbeitgebers tätig sind, als „*de confianza*“ gelten können. Auch ist nicht deutlich herausgearbeitet, welche Tätigkeiten im Management und anderen Leitungs- und Kontrollfunktionen als Arbeiten von *Trabajadores de Confianza* ausgeführt werden sollen. Der Zusatz, dass es sich nur um Arbeiten mit einem „generellen Charakter“ handelt, ist alles andere als eindeutig.

Die eingeschränkten Arbeitnehmerrechte der *Trabajadores de Confianza*

Die genauen rechtlichen Bestimmungen, die für die *Trabajadores de Confianza* gelten, werden im Wesentlichen in den Artikeln 182-186 des *Ley Federal del Trabajo* aufgeführt. Die *Trabajadores de Confianza* erfahren hier erhebliche rechtliche Einschränkungen.

Eine besonders schwerwiegende rechtliche Beschränkung ist dabei der Ausschluss vom Recht auf Vereinigungsfreiheit, der im Artikel 183 geregelt ist. Der Artikel besagt, dass *Trabajadores de Confianza* sich nicht mit anderen Arbeitern in einer gemeinsamen Gewerkschaft zusammenschließen können, dass sie bei der Stimmauszählung für einen Streik nicht berücksichtigt werden und nicht in den vom Gesetz vorgesehenen, von Arbeitern

und Arbeitgebern besetzten Gremien (z.B. Disziplinarkommissionen, Weiterbildungsausschüssen etc.) als Vertreter der Arbeiter fungieren können.

Hiermit werden die *Trabajadores de Confianza* von einem wesentlichen Arbeitnehmerrecht ausgeschlossen, das allen Arbeitnehmern sowohl durch die *International Labour Organization* (ILO) als auch durch die mexikanische Verfassung garantiert ist. So hat Mexiko die ILO-Konvention Nr. 87 unterzeichnet, die sowohl Arbeitnehmern als auch Arbeitgebern das Recht auf freie Vereinigung zuspricht, unabhängig von ihrer Position innerhalb des Unternehmens. Und auch die mexikanische Verfassung garantiert Arbeitnehmern und Arbeitgebern das Recht auf freie Vereinigung.

Wichtig ist allerdings die Anmerkung, dass den *Trabajadores de Confianza* durchaus das Recht zugestanden wird, eigene Organisationen zu gründen (LFT, Artikel 183). In der Praxis ist dieser Zusatz jedoch als nichtig zu bewerten, da entsprechende Versuche bisher kaum umgesetzt werden konnten, wie noch zu sehen sein wird.

Interessant ist die Begründung für den Ausschluss der *Trabajadores de Confianza* vom Recht auf gemeinsame gewerkschaftliche Vereinigung, die hier nicht unerwähnt bleiben soll. In den Gesetzeskommentaren wird argumentiert, dass die Regelung dafür vorgesehen ist, die Interessen der übrigen Arbeitnehmerschaft zu schützen. Die Interessen der *Trabajadores de Confianza* stünden denen der Arbeitgeber näher als denen der übrigen Arbeitnehmer. Bei einer gemeinsamen Organisierung entstünde also ein Interessenkonflikt. Die Gewerkschaften befürworteten deshalb bei der Ausarbeitung der Gesetze den Ausschluss der *Trabajadores de Confianza* aus der Vereinigungsfreiheit. Sie sahen ihre Organisationen von der Infiltration durch Angestellte bedroht, die nicht den Interessen der Arbeiter, sondern denen des Arbeitgebers verpflichtet gewesen waren.

Die Verteidigung ihrer Interessen durch einen Streik wird den *Trabajadores de Confianza* dadurch unmöglich gemacht, dass sie einerseits von der Abstimmung über einen Streik mit den anderen Arbeitnehmern ausgeschlossen sind, andererseits keinen eigenen organisieren können. Die unabhängige Organisation eines Streiks ist den *Trabajadores de Confianza* deshalb unmöglich, weil das Streikrecht eine Mehrheit innerhalb der gesamten Betriebsbelegschaft erfordert, welche sie aber in den seltensten Fällen haben.

Den *Trabajadores de Confianza* werden durch das LFT weitere rechtliche Beschränkungen auferlegt. So verfügen sie nur über einen begrenzten Kündigungsschutz, da als berechtigter Entlassungsgrund bereits ein Vertrauensverlust seitens des Arbeitgebers gilt (LFT, Artikel

185). Dadurch wird dem Arbeitgeber weitgehend freie Hand gelassen, auch wenn besagter Vertrauensverlust im Zweifelsfall vor den *Juntas de Conciliación y Arbitraje*, den Schlichtungs- und Schiedsstellen, begründet werden muss. Weiterhin sind die *Trabajadores de Confianza* vom Recht auf Wiedereinstellung im Falle einer ungerechtfertigten Kündigung ausgenommen, so dass sie nur eine Abfindung einklagen können (LFT, Artikel 49, III). Sie haben weniger Anspruch auf eine Gewinnbeteiligung als andere Arbeitnehmer (LFT, Artikel 127, II) und können von den Kollektivverträgen ausgeschlossen werden. Allerdings dürfen ihre individuellen Arbeitsbedingungen, z. B. in Bezug auf die Entlohnung und Arbeitszeiten, nicht hinter denen der anderen Arbeiter zurückstehen (LFT, Artikel 182 und 184), was in der Praxis wohl meist auch nicht der Fall ist.

Die *Trabajadores de Confianza* unterliegen also deutlichen rechtlichen Beschränkungen. Vor allem die stark eingeschränkte gewerkschaftliche Vereinigungsfreiheit zieht erhebliche Konsequenzen nach sich. So sind die *Trabajadores de Confianza* nicht in der Lage, ihre Rechte kollektiv einzuklagen und ihre Interessen zu formulieren. Dies wird noch dadurch erschwert, dass sie praktisch keinen Streik organisieren können und von der Abstimmung über die Ausrufung eines Streiks ausgeschlossen sind. Darüber hinaus stehen die *Trabajadores de Confianza* in einem äußerst unsicheren Arbeitsverhältnis, da ihnen recht einfach gekündigt werden kann.

In der Praxis: Eine vermehrte Beschäftigung von *Trabajadores de Confianza*

Die Anzahl der *Trabajadores de Confianza* eines Unternehmens und die betroffenen Posten werden meist in den Kollektivverträgen festgelegt, von deren Aushandlung die *Trabajadores de Confianza* selbst meist ausgenommen sind. Das Verhandlungsgeschick der jeweiligen Gewerkschaft sowie ihre Stärke und vor allem ihr Einsatz und Interesse bestimmen dementsprechend über die Anzahl von *Trabajadores de Confianza* in den Unternehmen. Die *Trabajadores de Confianza* sind somit völlig von einer Gewerkschaft abhängig, die nicht ihre Interessen vertritt.

In den einzelnen Unternehmen ist die Anzahl der *Trabajadores de Confianza* sehr unterschiedlich. Allerdings muss an dieser Stelle angemerkt werden, dass keine allgemeingültigen Aussagen über die Anzahl von *Trabajadores de Confianza* in Mexiko gemacht werden können, da hierzu nicht ausreichend Daten vorhanden sind. Staatliche Statistiken weisen die *Trabajadores de Confianza* nicht gesondert aus und wissenschaftliche Erhebungen liegen bislang ebenfalls kaum vor. Dennoch lässt sich feststellen, dass in einigen Unternehmen übermäßig viele *Trabajadores de Confianza* beschäftigt werden, in

anderen hingegen sehr wenige. Die zur Verfügung stehenden Zahlen schwanken hier zwischen 2% (in dem Energieunternehmen *Luz y Fuerza del Centro*, 1995) und mehr als 50% (in dem staatlichen Institut zur Erdölförderung *Instituto Mexicano del Petróleo*, 2001).

Mit der im Zuge einer neoliberalen Wirtschaftspolitik auch in Mexiko stark um sich greifenden Tendenz zu Privatisierung und Flexibilisierung ist allem Anschein nach auch die Anzahl der *Trabajadores de Confianza* gestiegen, wie einige Studien belegen. Die Vorteile für die Unternehmen sind dabei vielfältig: So können sie mit den *Trabajadores de Confianza* Individualverträge abschließen, statt lästige Kollektivverträge einhalten zu müssen. Gleichzeitig wird die gewerkschaftliche Organisation der betreffenden Arbeitnehmer verhindert und ihre Kündigung erleichtert.

In etlichen Fällen kommt es zu einer regelrechten Verdrängung der regulären Arbeitsverhältnisse. So berichten z. B. die Gewerkschaften einiger Universitäten, die Arbeitsbedingungen der regulären Arbeitnehmer hätten sich derart verschlechtert, dass eine Anstellung als *Trabajador de Confianza* trotz der rechtlichen Benachteiligung oft attraktiver sei. Den regulären Arbeitern würden nur noch mindere Arbeiten zugeteilt, so dass ihre Arbeitskraft entbehrlich werde, während die *Trabajadores de Confianza* als Entschädigung für ihre instabilen Arbeitsverhältnisse Aufstiegs- und Weiterbildungsmöglichkeiten erhielten. Auch die Gehälter unterscheiden sich nach Darstellung der Kommission erheblich. So verdiene ein *Trabajador de Confianza* in der Regel weitaus mehr als ein regulärer Arbeiter. Diesem bleibe letztlich nur die Möglichkeit, durch eine Weiterbeschäftigung als *Trabajador de Confianza* – und der damit verbundenen Inkaufnahme prekärer Arbeitsbedingungen und des Ausschlusses aus der Gewerkschaft – ein besseres Gehalt und qualitativ hochwertigere Arbeit zu erhalten.

Die Rechtsprechung in Bezug auf die *Trabajadores de Confianza*

Eine Diskussion über die Verfassungsmäßigkeit der arbeitsrechtlichen Regelung in Bezug auf die *Trabajadores de Confianza* oder ihre Anwendung in der Praxis findet in Mexiko so gut wie nicht statt. Stattdessen wird vor Gericht meist darüber gestritten, ob ein im Kollektivvertrag als „*de confianza*“ klassifizierter Posten tatsächlich die entsprechenden vertrauensvollen Arbeiten beinhaltet.

In den Kollektivverträgen werden in der Regel nicht nur die einzelnen Arbeitsbereiche, sondern auch die genauen Posten benannt. Dies wird sowohl von den Gewerkschaften als auch von den Arbeitgebern bei der Aushandlung des Vertrags als Vorteil angesehen, da so

die äußerst unklare Definition der *Trabajadores de Confianza*, die das *Ley Federal del Trabajo* vorgibt, umgangen wird. Auch die Gerichte sowie die Schieds- und Schlichtungsstellen, die *Juntas de Conciliación y Arbitraje*, halten sich üblicherweise an diese Regelung. Sie orientieren sich damit nicht an dem Gesetzestext des LFT. Der sieht vor, dass nicht die Bezeichnung des Postens, sondern der Inhalt der Tätigkeit vorgibt, ob es sich bei der betreffenden Tätigkeit um einen Posten „*de confianza*“ handelt (LFT, Art. 9). Stattdessen ist für die Rechtsentscheidung maßgeblich, welche Posten im Kollektivvertrag als „*de confianza*“ benannt werden.

Die *Trabajadores de Confianza* und die Reform des Arbeitsrechts: Keine Aussicht auf substantielle Änderungen

Die *Trabajadores de Confianza* spielen in den vier wichtigsten Vorschlägen zur Reform des mexikanischen Arbeitsrechts, die seit etlichen Jahren diskutiert werden, eine untergeordnete Rolle. Die *propuesta Abascal*, also das Reformprojekt des Arbeitsministers Carlos Abascal, das derzeit die besten Erfolgchancen hat, sieht bezeichnenderweise keinerlei Änderungen in Bezug auf die Rechtsstellung der *Trabajadores de Confianza* vor.

Das *proyecto Fraile*, ein Vorschlag von Francisco Fraile, Senator der derzeitigen Regierungspartei *Partido de Acción Nacional* (PAN), fordert hingegen immerhin eine eingeschränkte Anwendung des Konzepts der *Trabajadores de Confianza*. Der Zusatz: „Gemäß der Tatsache, dass es sich um eine Ausnahme handelt, (...)“ (*Proyecto Fraile*, Artikel 9, eigene Übersetzung) zur Definition der *Trabajadores de Confianza* im Artikel 9 des *Ley Federal del Trabajo* soll eine missbräuchliche Anwendung der Regelung verhindern.

Einen ähnlichen Änderungsvorschlag sieht das gemeinsame Reformprojekt der links gerichteten Partei *Partido Revolucionario Democrático* (PRD) und des unabhängigen Gewerkschaftsverbandes *Unión Nacional de Trabajadores* (UNT) vor, das allerdings noch deutlich weiter geht. Es will die *Trabajadores de Confianza* nicht nur als Ausnahme deklarieren (Artikel 11, im gleichen Wortlaut wie im *proyecto Fraile*), sondern auch die Rechte der *Trabajadores de Confianza* stärken. Interessant ist dabei vor allem die vollständige Ausweitung der im Kollektivvertrag festgelegten Arbeitsbedingungen auf die *Trabajadores de Confianza*. Die im *Ley Federal del Trabajo* vorgesehene mögliche Ausnahme der *Trabajadores de Confianza* aus dem Kollektivvertrag fällt im Reformvorschlag von PRD und UNT weg (*Propuesta Laboral* PRD-UNT, Artikel 214). Weiter geht der Vorschlag allerdings nicht. Der Ausschluss der *Trabajadores de Confianza* aus den Gewerkschaften der anderen Arbeitnehmer wird auch hier beibehalten.

Die weitreichendsten Änderungen in Bezug auf die *Trabajadores de Confianza* sah der Reformvorschlag der derzeitigen Regierungspartei PAN von 1995 vor, der allerdings nicht mehr zur Diskussion steht. Er wollte genauer bestimmen, welche Tätigkeiten von *Trabajadores de Confianza* auszuführen seien. Dabei ging es aber nicht um eine Einschränkung der Regelung, sondern um deren Ausweitung. Es sollten neue Kategorien zu den bisher bestehenden hinzugefügt werden. Insofern hätte der PAN-Vorschlag eine Verschlechterung der Situation der *Trabajadores de Confianza* bewirkt.

Wie aus den Gesetzesinitiativen zu erkennen ist, wird das Konzept der *Trabajadores de Confianza* generell nicht in Frage gestellt, sondern es werden lediglich mehr oder weniger geringfügige Änderungen angestrebt. Die in dieser Arbeit im Vordergrund stehende Vereinigungsfreiheit wird dabei in keinem der relevanten Vorschläge thematisiert, was beweist, welche geringe Bedeutung ihr im mexikanischen Kontext beigemessen wird.

Gleichgültige Haltung der mexikanischen Gewerkschaften gegenüber den *Trabajadores de Confianza*

Für die Untersuchung der gewerkschaftlichen Haltung zum Thema der *Trabajadores de Confianza* wurden im Rahmen der Studie, die dieser Arbeit zugrunde liegt, drei Gewerkschaftsvertreter befragt. Auch wenn sich anhand dieser Interviews keine repräsentativen Aussagen treffen lassen, erlauben sie doch einen Einblick in die Positionen der Arbeitnehmerorganisationen.

Bei den Interviews wurde darauf geachtet, sowohl korporatistische als auch unabhängige Gewerkschaften mit einzubeziehen. So wurde ein Interview mit einem Vertreter der korporatistischen Gewerkschaftsverbandes *Confederación de Trabajadores de México* (CTM) geführt, eines mit dem unabhängigen Gewerkschaftsverband *Frente Auténtico del Trabajo* (FAT) und eines mit der progressiven und unabhängigen Gewerkschaft des größten Telefonunternehmens Mexikos (*Teléfonos de México, TELMEX*), dem *Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana* (STRM).

Als wichtigstes Ergebnis der Befragungen ist festzustellen, dass keine der betreffenden Gewerkschaften sich bisher mit dem Thema der *Trabajadores de Confianza* eingehender beschäftigt hat. Alle drei Interviewpartner sehen das Thema zwar als generell wichtig an, betonen aber, dass es für ihre Organisation keine große Bedeutung habe. Erklärt wird dies damit, dass die *Trabajadores de Confianza* sich nicht den Gewerkschaften anschließen können und somit für diese auch keine Rolle spielten. Eine Forderung nach Vereinigung der

Trabajadores de Confianza mit den anderen Arbeitnehmern erhebt keine der befragten Organisationen. Einzig der Vertreter der FAT sieht hierin ein Problem und kritisiert das Konzept der *Trabajadores de Confianza* als grundlegend falsch. Seiner Meinung nach dürften keine Unterschiede zwischen den Arbeitnehmern gemacht werden.

Ein generelles Problem sehen die befragten Arbeitnehmervertreter darin, dass ein Großteil der *Trabajadores de Confianza* sich nicht gewerkschaftlich organisieren will. Weder eine eigene gewerkschaftliche Organisation, noch der Anschluss an eine bestehende Gewerkschaft werde von ihnen angestrebt. Alle Gesprächspartner weisen darauf hin, dass zwischen den *Trabajadores de Confianza* und den anderen Arbeitnehmern eine inhaltliche Kluft bestehe, die eine gemeinsame Organisation erschwere. Besonders der Vertreter der CTM betont, dass es oft zu Konflikten zwischen den beiden Gruppen käme, da die Posten „*de confianza*“ in der Regel im Bereich von Kontrolle und Aufsicht liegen und somit eine natürliche Barriere geschaffen werde, die der Arbeitgeber oft noch bemüht sei zu fördern.

Dennoch gaben die Vertreter von FAT und STRM an, dass ihre Gewerkschaften die *Trabajadores de Confianza* unterstützen würden, sollten diese versuchen, eine eigene Organisation zu gründen. Der Vertreter der CTM geht davon aus, dass die CTM sich einer eigenständigen Organisation von *Trabajadores de Confianza* gegenüber neutral verhalten würde.

Trotz ihres insgesamt geringen Interesses am Thema der *Trabajadores de Confianza* gaben alle drei Interviewpartner an, dass ihre Gewerkschaften an einer zahlenmäßigen Reduzierung der *Trabajadores de Confianza* in den jeweiligen Unternehmen interessiert seien. Schließlich könne eine Gewerkschaft durch die Reduzierung der *Trabajadores de Confianza* im Kollektivvertrag mehr Mitglieder gewinnen und ihren eigenen Einfluss erhöhen. Als Problem sehen sie dabei allerdings an, dass innerhalb der Arbeitnehmerschaft die Beschäftigung als *Trabajador de Confianza* als erstrebenswert gilt. Dies wird damit begründet, dass die *Trabajadores de Confianza* höheres Ansehen genießen und in vielen Fällen auch ein besseres Gehalt beziehen. Eine Reduzierung der Posten „*de confianza*“ ist also nicht immer im Sinne der Arbeitnehmer.

Das Thema der *Trabajadores de Confianza* spielt also nur eine untergeordnete Rolle in der Diskussion innerhalb der mexikanischen Gewerkschaften, und zwar nicht nur innerhalb den korporatistischen Gewerkschaften, sondern auch innerhalb der unabhängigen. Auch in Bezug auf die weit verbreitete Praxis, die *Trabajadores de Confianza* von dem Recht auf freie gewerkschaftliche Vereinigung auszunehmen, ist nur bedingte Kritik zu vernehmen.

Einzig die progressive FAT stellt das gesamte Konzept der *Trabajadores de Confianza* in Frage, was aber bislang nicht zu einem verstärkten Handlungsdrang geführt hat. Darüber hinaus sehen alle Befragten eine Reduzierung der Posten „de confianza“ als im Grunde genommen erstrebenswert an, aber nicht als vordringliches Problem. Insofern besitzt das Thema der *Trabajadores de Confianza* und ihrer mangelnden Möglichkeiten zur gewerkschaftliche Organisierung keine Priorität für die mexikanischen Gewerkschaften.

Ansätze einer gewerkschaftlichen Organisierung von *Trabajadores de Confianza*

Trotz der aufgezeigten rechtlichen Hürden hat es in der mexikanischen Geschichte bereits einige Versuche zur gewerkschaftlichen Organisierung von *Trabajadores de Confianza* gegeben, die eine Erwähnung verdienen. So gab es bereits in den 1970er Jahren innerhalb der staatlichen Unternehmen *Diesel Nacional* (DINA) und *Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril* seitens der dort beschäftigten *Trabajadores de Confianza* Bestrebungen, eigene Gewerkschaften zu gründen. Die *Trabajadores de Confianza* innerhalb des *Sistema de Transporte Colectivo* (Metro) haben sogar ihre Registrierung als Gewerkschaft erreicht und die Vertrauensangestellten des staatlichen Erdölunternehmens PEMEX streiten heute gerichtlich um ihre Anerkennung als Gewerkschaft. Allerdings waren und sind alle entsprechenden Bewegungen mit erheblichen Schwierigkeiten konfrontiert, wie anhand des aktuellen Kampfes der *Trabajadores de Confianza* bei PEMEX deutlich wird.

Zwei Organisationen von *Trabajadores de Confianza* bemühen sich dort um die Anerkennung als Gewerkschaft, zum einen die *Unión Nacional de Trabajadores de Confianza de la Industria Petrolera* (UNTCIP), zum anderen die fast gleichnamige *Organización Nacional de Trabajadores de Confianza de la Industria Petrolera* (ONTCIP). Beide Organisationen haben im Frühjahr 2004 ihre Registrierung als Gewerkschaft beantragt, jedoch ist es bisher keiner der beiden Organisationen gelungen, diese zu erlangen. Darüber hinaus müssen die Mitglieder beider Organisationen mit erheblichen Schwierigkeiten rechnen. So wurde im Juni 2004 die gesamte Führungsspitze der ONTCIP und ein Teil der UNTCIP vorzeitig in den Ruhestand versetzt. Des Weiteren kommt es immer wieder zu Bestechungsversuchen gegenüber denjenigen *Trabajadores de Confianza*, die sich nicht einschüchtern lassen.

An diesem kurzen Beispiel sollte deutlich geworden sein, dass nicht nur eine Organisierung der *Trabajadores de Confianza* gemeinsam mit den anderen Arbeitnehmern ausgeschlossen ist, sondern praktisch auch der legale Zusammenschluss in einer eigenen Gewerkschaft.

Schlussbemerkung

Wie deutlich geworden ist, handelt es sich bei dem Thema der *Trabajadores de Confianza* zwar um ein für die Arbeitsrealität in Mexiko wichtiges, aber um ein eher untergeordnetes in der mexikanischen Diskussion. Obwohl in vielen in Mexiko ansässigen Unternehmen eine erhebliche Anzahl von *Trabajadores de Confianza* existiert und damit ein großer Teil der Beschäftigten eine prekäre rechtliche Situation und eine starke Beschneidung der Vereinigungsfreiheit hinnehmen muss, besitzt die Problematik der *Trabajadores de Confianza* weder innerhalb der Auseinandersetzungen um die Arbeitsrechtsreform, noch für die Gewerkschaftsarbeit Priorität. Interessant ist dabei vor allem, dass das gesamte Konzept der *Trabajadores de Confianza* und ihr Ausschluss aus der Vereinigungsfreiheit nicht oder nur sehr begrenzt in Frage gestellt wird. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass das Konzept der *Trabajadores de Confianza* und auch die Beschränkung ihres Rechts auf Vereinigungsfreiheit fest im mexikanischen Arbeitsrecht und –alltag verankert ist.

Auch die Gewerkschaften haben kein besonderes Interesse daran, die Anzahl der *Trabajadores de Confianza* zu reduzieren. Begründet werden kann dies u. a. damit, dass die mexikanischen Gewerkschaften meist nicht die Interessen der Arbeitnehmer, sondern mehrheitlich ihre eigenen oder die der politisch und wirtschaftlich Einflussreichen vertreten. Darüber hinaus besitzt das Thema der *Trabajadores de Confianza* im Vergleich zu anderen Aspekten der Flexibilisierung eine deutliche geringere Brisanz. So spielen heute andere Beschäftigungsformen, wie Leiharbeit oder die Beschäftigung von Honorarkräften, eine deutlich größere Rolle in der mexikanischen Arbeitswelt.

Trotz der insgesamt also eher marginalen Bedeutung der *Trabajadores de Confianza* in der mexikanischen Diskussion kann als wichtige Entwicklung angesehen werden, dass zumindest ihre zahlenmäßige Eingrenzung gefordert wird. Dies zeigt sich in zwei Vorschlägen zur Arbeitsrechtsreform, dem *proyecto Fraile* und der Initiative von PRD und UNT, die beide die Charakterisierung des Konzeptes der *Trabajadores de Confianza* als Ausnahmeregelung vorsehen.

Dennoch muss das Thema eine deutlich stärkere Präsenz in der arbeitsrechtlichen und politischen Diskussion erlangen, damit nicht immer mehr Arbeitnehmer ihre gewerkschaftlichen Rechte verlieren.

5. Leiharbeiter: Arbeitnehmer zweiter Klasse?

Das Phänomen Leiharbeit

Leiharbeitsfirmen bestehen seit den 1960er Jahren, als der Personaldienstleister *Manpower* in den USA mit der Ausbildung und anschließenden Vermittlung von Sekretärinnen an Unternehmen begann. Die Idee dahinter ist ebenso simpel wie effektiv: Die Unternehmen sparen sich die Mühe und Kosten der Suche nach adäquatem Personal, während sie die Leiharbeiter gleichzeitig flexibel und produktionsgenau einsetzen können und keine hohen Sozialabgaben zahlen müssen, da sie offiziell nicht deren Arbeitgeber sind. Juristisch betrachtet fungiert das Vermittlungsunternehmen als Arbeitgeber, das für den vermittelten Arbeitnehmer eine Provision kassiert. Zwar bedeutet dies für das Einsatzunternehmen pro Arbeitnehmer kurzfristig höhere Kosten (zum Teil bis zu 80%), doch machen die Einsparungen im Personalbereich und die Möglichkeiten zur kurzfristigen Reduzierung von Personal bei schwieriger Auftragslage diese Mehrkosten meist wett.

Das Phänomen der Leiharbeit ist inzwischen auch in Mexiko weit verbreitet. In vielen Branchen werden immer mehr fest angestellte Arbeitnehmer durch sog. Leiharbeiter ersetzt. In dem nördlichen mexikanischen Bundesstaat Jalisco etwa, in dem sich überwiegend Unternehmen der elektronischen Industrie angesiedelt haben, ist Leiharbeit besonders weit verbreitet. Die dort ansässigen Elektronikfirmen IBM, Dell und Hewlett-Packard etwa beschäftigen kaum noch eigene Arbeitnehmer. Fast ihre gesamte Produktion ist an Subunternehmer ausgelagert, die wiederum in der Regel nur Leiharbeiter beschäftigen. Auf dem Werksgelände von IBM in Jalisco sind von den etwa 7 000 Beschäftigten nur rund 500 direkt bei IBM oder dem Subunternehmer SCI angestellt. Die anderen rund 6 500 Arbeitnehmer werden von Leiharbeitsfirmen beschäftigt. Gefördert wird diese Entwicklung durch die mexikanische Regierung und die des Bundesstaates Jalisco, die die Gründung von Zulieferern und Arbeitsvermittlern fördern, um auf diese Weise die Produktionskosten zu senken und dadurch ausländische Investoren anzulocken.

Die Folge dieser Entwicklung ist, dass es für die Arbeitnehmer immer weniger Chancen auf ein sicheres und langfristiges Arbeitsverhältnis gibt. Die Leiharbeitsfirmen beschäftigen die Arbeitnehmer in der Regel nur für einen Zeitraum von drei bis sechs Monaten und bezahlen meist keine Sozialleistungen. Eine Festanstellung mit den entsprechenden Sozialleistungen und vollem Kündigungsschutz zu erhalten, ist für die Arbeitnehmer unter diesen Bedingungen nahezu unmöglich geworden.

Die Definition von Leiharbeit

Die *International Labour Organisation* (ILO) versteht unter dem Begriff Leiharbeit (im Deutschen auch: Zeitarbeit) den Umstand, dass eine Person faktisch für ein Einsatzunternehmen arbeitet, diese Person aber gleichzeitig keinen direkten Arbeitsvertrag mit diesem Unternehmen hat. Stattdessen ist sie bei einem anderen Unternehmen, der Leiharbeitsfirma, angestellt, die den Leiharbeiter an das Einsatzunternehmen „ausleiht“. Das faktisch bestehende Arbeitsverhältnis zwischen dem Arbeitnehmer und dem Einsatzunternehmen wird also offiziell nicht anerkannt.

Kennzeichnend für Leiharbeit ist deshalb ein doppeltes Vertragsverhältnis: Zum einen wird ein Vertrag zwischen Einsatzbetrieb und Arbeitsvermittler geschlossen, zum anderen ein Vertrag zwischen Arbeitnehmer und Arbeitsvermittler. Wichtig für die rechtliche Situation der Arbeitnehmer ist die Tatsache, dass es sich bei dem Vertrag zwischen Einsatzbetrieb und Arbeitsvermittler um einen zivil- bzw. handelsrechtlichen Vertrag handelt, und nur bei dem Vertrag zwischen Arbeitnehmer und Arbeitsvermittler um einen arbeitsrechtlichen.

Leiharbeit im mexikanischen Arbeitsrecht

Die rechtliche Situation von Leiharbeitern ist im mexikanischen Arbeitsrecht äußerst unbefriedigend geregelt. Dies liegt vor allem daran, dass sich Leiharbeit erst seit Ende der 1980er Jahre in Mexiko zu einer gängigen Beschäftigungsform entwickelt hat und die mexikanische Gesetzgebung dieser neuen Situation noch nicht angepasst wurde.

Trotzdem existieren sowohl auf internationaler Ebene als auch im mexikanischen Recht zahlreiche Bestimmungen zu den Aufgaben, Rechten und rechtlichen Beschränkungen von Leiharbeitsfirmen und anderen Formen der Arbeitsvermittlung. Auf internationaler Ebene regeln die ILO-Übereinkommen 96 von 1949 („Übereinkommen über Büros für entgeltliche Arbeitsvermittlung“) und 181 von 1997 („Übereinkommen über private Arbeitsvermittler“) die Rolle der Arbeitsvermittler, zu denen auch die Leiharbeitsfirmen gezählt werden. Die Übereinkommen halten u. a. fest, dass die Arbeitsvermittler gegenüber den Arbeitnehmern gewisse Verpflichtungen und Garantien übernehmen müssen und dass die Arbeitsvermittlung kostenlos zu erfolgen hat.

Die mexikanische Verfassung enthält ebenfalls einige Bestimmungen, die auf die Arbeitsvermittlung anzuwenden sind, z. B. die Auflage, dass sie kostenlos sein muss. Sie benennt aber keine Verantwortlichkeiten und Schutzgarantien, die der Arbeitsvermittler für

seine Angestellten zu übernehmen hat. Das mexikanische Recht bleibt in diesem Punkt hinter den ILO-Übereinkommen zurück, die einen gewissen Schutz der Leiharbeiter durch die betreffenden Vermittlungsfirmen vorsehen.

Wer gilt als Arbeitgeber: Leiharbeitsfirma oder Einsatzunternehmen?

Die Frage nach dem rechtlichen Arbeitgeber ist von besonderer Bedeutung, da sie darüber entscheidet, ob das Einsatzunternehmen den Leiharbeitern gegenüber arbeitgeberrechtliche Verpflichtungen hat. Meldet beispielsweise die zuständige Leiharbeitsfirma Insolvenz an und kann anfallende Löhne nicht mehr zahlen, ist es durchaus entscheidend, ob das Einsatzunternehmen in die Pflicht genommen werden kann.

In der Praxis hat es sich in Mexiko durchgesetzt, die Leiharbeitsfirmen als Arbeitgeber zu betrachten. Wie bereits beschrieben, werden arbeitsrechtliche Verträge nur zwischen Arbeitnehmer und Leiharbeitsfirma und nicht zwischen Arbeitnehmer und Einsatzunternehmen abgeschlossen. Die Gerichte sehen deshalb meist auch alleine die Leiharbeitsfirmen als Arbeitgeber an, so dass die Einsatzunternehmen von ihren Arbeitgeberpflichten weitest gehend befreit werden. Allerdings urteilte der Oberste Gerichtshof in einigen Fällen, dass das Einsatzunternehmen bei der Insolvenz der Leiharbeitsfirma die Arbeitsleistung des Leiharbeiters bezahlen muss.

Im mexikanischen Arbeitsrecht selbst findet sich allerdings keine Rechtfertigung dieser Praxis. Das *Ley Federal del Trabajo* (LFT) bestimmt nicht eindeutig, wer im Falle von Leiharbeit als Arbeitgeber fungiert. Aufgrund dieser unklaren Gesetzeslage existieren sehr unterschiedliche Meinungen über die Frage nach dem Arbeitgeber. Einige Arbeitsrechtler argumentieren durchaus dafür, das Einsatzunternehmen als Arbeitgeber zu sehen.

Um die bisherige, sehr unklare Situation zu verbessern, beschäftigen sich auch die verschiedenen Reformvorschläge des Arbeitsrechts mit der Problematik der Leiharbeit. So will der Reformvorschlag von PRD und UNT den Leiharbeitern zu deutlich mehr Rechten verhelfen. Er sieht u. a. vor, die Leiharbeiter rechtlich dem Einsatzunternehmen zu unterstellen und dadurch ihre Ausnahmebehandlung zu verhindern. Es sollen also für Leiharbeiter generell die gleichen Rechte verankert werden wie für andere Arbeitnehmer. Außerdem sollen die Einsatzunternehmen grundsätzlich verpflichtet werden, bei Insolvenz der Leiharbeitsfirma die Lohnkosten der Arbeitnehmer zu tragen.

Die Reforminitiative des Ministers Carlos Abascal hingegen verfolgt grundlegend andere Ziele. Der Entwurf will die Leiharbeiter rechtlich allein den Leiharbeitsfirmen zuordnen.

Würde dieser Reformvorschlag angenommen, hätten die Leiharbeiter keine Möglichkeit mehr, ihren Lohn bei den Einsatzunternehmen einzuklagen.

Die Dauer der Arbeitsbeziehungen

Die zeitliche Begrenzung der Arbeitsverhältnisse ist für Leiharbeit typisch. Damit wehrt der Arbeitgeber von vornherein die Verpflichtung ab, für Sozialleistungen aufzukommen. Allerdings stimmt diese Praxis nicht unbedingt mit dem mexikanischen Arbeitsrecht überein. Dieses besagt nämlich, dass Arbeitsbedingungen nur in Ausnahmefällen zeitlich begrenzt werden dürfen, und zwar dann, wenn die Herstellung des erzeugten Produkts das unbedingt erfordert oder wenn ein anderer Arbeitnehmer für einen bestimmten Zeitraum zu ersetzen ist. Die in Mexiko weit verbreitete Praxis, Leiharbeiter nur kurzfristig einzusetzen, entspricht also nicht den arbeitsrechtlichen Vorgaben.

In der Praxis: die eingeschränkten Rechte der Leiharbeiter

In der Praxis zeigen sich viele Benachteiligungen von Leiharbeitern gegenüber regulär angestellten Arbeitnehmern. So erhalten diese nur selten Sozialleistungen, obwohl der Arbeitgeber grundsätzlich zu deren Zahlung verpflichtet ist. Allerdings muss angemerkt werden, dass inzwischen auch regulär angestellte Arbeitnehmer in Mexiko oft keine Sozialleistungen erhalten. In Jalisco z. B. bekamen 1998 sogar 53,8% aller Arbeitnehmer, die in sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen beschäftigt waren, keine Sozialleistungen. Auf Urlaub, Gewinnbeteiligung und andere Rechte, die Arbeitnehmern in Mexiko (zum Teil) zustehen, haben Leiharbeiter keinen Anspruch oder sie können diese Leistungen nicht einfordern. Die Kurzzeitverträge verhindern außerdem oft die Inanspruchnahme von Rechten wie Mutterschutz oder Urlaubs- und Rentenansprüche.

Außerdem haben Leiharbeiter mit weniger Gehalt zu rechnen. Zwar ist es den Leiharbeiterfirmen gesetzlich verboten, die Vermittlungsprovision vom Lohn der Leiharbeiter abzuziehen. Zum einen mindern aber die fehlenden Sozialabgaben den Lohn der Leiharbeiter, zum anderen ahnden die Unternehmen Fehlzeiten, etwa bei Krankheit und Verspätungen, durch Lohnabzüge.

Ein großes Problem ist außerdem, dass viele mexikanische Arbeitnehmer sich ihrer Rechte nicht bewusst sind und sie dementsprechend nicht einfordern. Hinzu kommt die Angst vor Arbeitslosigkeit, die oft so groß ist, dass die Arbeitnehmer jede Beschneidung ihrer Rechte hinnehmen. Häufig leben die Familien ohnehin am Existenzminimum, so dass ein Verlust

des Arbeitsplatzes für die Betroffenen gravierende Folgen haben kann. Viele Vermittler nutzen diese schwierige Lage der Arbeitnehmer aus und erhöhen den Druck auf die Arbeitnehmer. So kommt es z. B. vor, dass mexikanische Leiharbeiter bei ihrer Einstellung Blankopapiere unterschreiben müssen, die bei Bedarf in ihre eigene Kündigung umgewandelt werden. Aufgrund des hohen Drucks und der großen Unsicherheit in Bezug auf den Arbeitsplatz sind Leiharbeiter darüber hinaus besonders unfall- und krankheitsgefährdet.

Kaum eine gewerkschaftliche Organisierung von Leiharbeitern

Zu der allgemein problematischen Lage der Leiharbeiter kommt erschwerend hinzu, dass sie in der Regel nicht gewerkschaftlich organisiert sind bzw. dass die Gewerkschaften, in denen sie Mitglied sind, ihre Interessen nur ungenügend vertreten. Viele Betriebe, in denen Leiharbeiter beschäftigt sind, haben nur eine unzureichende gewerkschaftliche Vertretung. Oft handelt es sich bei den zuständigen Gewerkschaften sogar um *sindicatos blancos*, also Gewerkschaften, die von den Unternehmen selbst finanziert und eingesetzt werden. Häufig haben die Unternehmen außerdem *contratos de protección* abgeschlossen, welche die Arbeitnehmerrechte zusätzlich beschneiden.

Ein großes Problem ist auch der Umstand, dass der verstärkte Einsatz von Leiharbeitern und die Zunahme von Outsourcing das Wir-Gefühl unter den Arbeitnehmern verringern und die Gewerkschaften schwächen. Darüber hinaus kann das gewerkschaftliche Engagement eines Leiharbeiters auch dessen Kündigung bzw. Nicht-Einstellung bedeuten. Wer in der Gewerkschaft aktiv war oder es noch ist, wird von mexikanischen Leiharbeitsfirmen in der Regel nicht beschäftigt.

Schlussbemerkung

Das Phänomen der Leiharbeit ist in Mexiko mittlerweile weit verbreitet. Gleichzeitig gestalten sich die Arbeitsverhältnisse vieler Arbeitnehmer immer prekärer: Langfristige Arbeitsverträge sind selten, Sozialleistungen erhält ohnehin nur noch ein geringer Teil der Arbeitnehmer und der Druck auf den Einzelnen wächst weiter. Die mexikanischen Gewerkschaften haben auf diese Entwicklung kaum noch Einfluss. Die als Leiharbeiter beschäftigten Arbeitnehmer sind in der Regel nicht gewerkschaftlich organisiert, da jede gewerkschaftliche Bewegung eine Einstellung als Leiharbeiter verhindert und die individualisierten Arbeitsverhältnisse keine Organisierung zulassen.

Auch in diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wo und wie gewerkschaftliches Handeln ansetzen kann. Dabei muss berücksichtigt werden, dass eine kurzfristige Beseitigung der Leiharbeit kaum aussichtsreich scheint. Im Zuge einer globalisierten und neoliberalen Arbeitswelt haben sich prekäre Arbeitsverhältnisse längst zu Normalität entwickelt. Diese Entwicklung einzudämmen, wird zumindest kurzfristig nicht möglich sein, sollte nicht ein grundsätzlicher, über Mexiko hinausreichender Politikwechsel stattfinden.

6. Fazit: Die drei Problembereiche des Arbeitsrechts vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Strukturen in Mexiko

Bei der Darstellung der drei arbeitsrechtlichen Problembereiche sollte deutlich geworden sein, dass nicht nur das mexikanische Arbeitsrecht für die geschilderten Probleme verantwortlich ist, sondern dass die gesamte politische, wirtschaftliche und soziale Situation in Mexiko eine demokratische Arbeitnehmersvertretung erheblich erschwert. Die mexikanische Gesellschaftsstruktur ist in vielerlei Hinsicht nicht demokratisch, sondern von Klientelismus, Korruption und enormer sozialer Ungleichheit geprägt. Auch innerhalb des Gewerkschaftssystems entwickeln sich nur sehr zögerlich demokratische Strukturen.

Für die hier untersuchten Problembereiche sind zusammenfassend vor allem folgende Punkte ausschlaggebend: 1. Die Dominanz der undemokratischen, korporatistischen Gewerkschaften sowie die weite Verbreitung der den Arbeitgebern nahe stehenden *sindicatos blancos*; 2. die überfällige Reform des mexikanischen Arbeitsrechts, die u. a. den Missstand der mangelnden Unabhängigkeit der Arbeitsgerichtsbarkeit beheben könnte, und 3. ein neoliberaler Politikstil, der die Beschäftigungsverhältnisse zunehmend flexibel gestaltet und Arbeitnehmerinteressen kurzfristigen ökonomischen Erfolgen unterordnet.

Die trotz gewisser Umbrüche immer noch das mexikanische Gewerkschaftssystem prägende Dominanz der korporatistischen Gewerkschaften und der *sindicatos blancos* verhindert in vielen Fällen die substantielle Wahrung von Arbeitnehmerinteressen. So werden vor allem von diesen Gewerkschaften *contratos de protección* abgeschlossen, da sie sich in der Regel kaum den Interessen der Arbeitnehmerschaft verpflichtet fühlen. Auch bemühen sich die korporatistischen Gewerkschaften und *sindicatos blancos* nicht um eine Verringerung der Anzahl von *Trabajadores de Confianza*. Sie sind generell wenig an einer Demokratisierung der Arbeitswelt interessiert, da das bestehende System ihnen immer noch ein bedeutendes Potential an politischer und wirtschaftlicher Macht zusichert. Auch in Bezug auf das Thema Leiharbeit setzen sich diese Gewerkschaften nicht für die Belange der Arbeitnehmer ein.

Ein weiteres Hindernis bei der Wahrnehmung der Arbeitnehmerinteressen in Mexiko ist die bereits erwähnte Zusammensetzung der für die Registrierung von Gewerkschaften und Kollektivverträgen zuständigen Schieds- und Schlichtungsstellen, der *Juntas de Conciliación y Arbitraje*. In den *Juntas*, die zu gleichem Anteil von Arbeitgebern, Regierungsvertretern und Gewerkschaftern besetzt sind, werden die Arbeitnehmerinteressen allein durch die korporatistischen Gewerkschaften repräsentiert. Unabhängige, demokratisch strukturierte

Gewerkschaften haben in diesen Gremien keine Möglichkeit zur Mitbestimmung. Dies führt u. a. dazu, dass undemokratische Gewerkschaften und *contratos de protección* mühelos registriert werden.

Nicht nur diese Situation könnte durch eine progressive Reform des Arbeitsrechts verbessert werden. Die Einrichtung eines öffentlich zugänglichen, nationalen Registers für Gewerkschaften und Kollektivverträge, die deren Registrierung von der traditionellen Arbeitsgerichtsbarkeit unabhängig macht, wäre dabei ein erster, wesentlicher Schritt. Von Vorteil wäre auch eine präzise, arbeitsrechtliche Definition der *Trabajadores de Confianza*, denen gleichzeitig im mexikanischen Arbeitsrecht ein Ausnahmestatus zugesprochen werden sollte. In Bezug auf das Thema Leiharbeit sind ebenfalls genaue rechtliche Bestimmungen erforderlich, die den Leiharbeiten die Wahrung ihrer Rechte garantieren. Vor allem muss dafür Sorge getragen werden, dass Leiharbeiter Sozialleistungen erhalten und im Zweifelsfalle hierfür auch das Einsatzunternehmen verantwortlich gemacht werden kann. Es ist aber zu befürchten, dass sich fortschrittliche Meinungen in der Diskussion um die Reform des Arbeitsrechts nur bedingt durchsetzen werden. Aufgrund der stark voneinander abweichenden Positionen der an der Reform beteiligten Akteure scheint eine Einigung jedoch im Moment ohnehin kaum möglich.

Insgesamt ist hinsichtlich der dargestellten Problembereiche innerhalb des mexikanischen Arbeitsrechts jedoch festzuhalten, dass jede Lösung der beschriebenen Missstände über rein arbeitsrechtliche Fragen hinausgehen muss. Erst eine grundlegende Demokratisierung in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, die die Bedeutung von Arbeitnehmerrechten ernstnimmt, wird Veränderungen in Bezug auf die beschriebenen Problembereiche ermöglichen. Die immer weiter reichende Flexibilisierung und Deregulierung von Arbeitsbeziehungen im Zuge einer neoliberalen Wirtschaftspolitik hingegen bringt die Gefahr mit sich, dass sich unsichere Arbeitsverhältnisse ausweiten und die Verletzung von Arbeitnehmerrechten zunimmt. Die bisherigen Erfahrungen in Bezug auf die drei Problembereiche belegen dies. Die von der mexikanischen Regierung unternommenen Versuche etwa, ausländische Investoren durch die Schaffung von besonders günstigen Produktionsbedingungen anzulocken, führt im Falle der Leiharbeiter oder auch der *Contratos de Protección* zu einer oft erheblichen Verletzung von Arbeitnehmerrechten.

Ein Zusammenwirken der genannten Aspekte – fehlende gewerkschaftliche Demokratie, nicht existente demokratische Strukturen in der Arbeitsgerichtsbarkeit, ausbleibende Arbeitsrechtsreform und neoliberale Reformen – führen dazu, dass Arbeitnehmerinteressen in Mexiko bislang nicht wirksam vertreten werden. Die Suche nach effektiven und

innovativen Handlungsinstrumenten ist eine der Herausforderungen, denen sich die Arbeitnehmervertretungen in Mexiko stellen müssen. Inwieweit ein Vorgehen auf internationaler Ebene erfolgreich sein kann bzw. welche Wege in dieser Hinsicht beschritten werden können, soll an dieser Stelle nicht diskutiert, sondern der internen gewerkschaftlichen Diskussion überlassen werden.

Anzumerken bleibt abschließend, dass die geschilderten Probleme aufgrund des hohen Anteils der informell Beschäftigten nur einen recht kleinen Teil der arbeitenden Bevölkerung in Mexiko überhaupt betreffen. Rund die Hälfte aller Beschäftigten bleibt von dem offiziellen System der Arbeitsbeziehungen und damit auch von der Arbeitsgesetzgebung und der gewerkschaftlichen Vertretung ohnehin ausgeschlossen.

7. Schlussbemerkung

Die vorangegangene Analyse hat 3 Problembereichen des mexikanischen Arbeitsrechts aufgezeigt. Dies sind sicherlich nicht die Einzigen, es sind jedoch Offenkundigsten, die in der Praxis eine Organisation von Belegschaften in freien und demokratischen Gewerkschaften erheblich erschweren, wenn nicht gar unmöglich machen.

Der Bericht hat weiter gezeigt, dass diese Probleme vor dem Hintergrund der Strukturen der mexikanischen Gesellschaft und betrieblichen Praxis noch verstärkt werden.

Vor allem das System der „contratos de protección“ stellt nach Auffassung der Gewerkschaften eine eklatante Verletzung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit dar, das in der ILO – Konvention Nr. 87 verankert ist, die von Mexiko ratifiziert wurde.

Vor diesem Hintergrund obliegt es nunmehr den Gewerkschaften, Strategien und daraus abgeleitete Aktivitäten zu entwickeln, um diese Problembereiche des Arbeitsrechts abzustellen. Hierzu erscheint eine Änderung des jetzigen mexikanischen Arbeitsrechts unumgänglich. Initiativen auf nationaler und internationaler Ebene müssen darauf ausgelegt sein, die mexikanische Politik zu überzeugen, eine solche Änderung des Arbeitsrechts unverzüglich in die Wege zu leiten.

Abkürzungsverzeichnis

CROC	<i>Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos</i> Revolutionäre Konföderation der Arbeiter und Bauern: einer der drei großen korporatistischen Gewerkschaftsverbände
CROM	<i>Confederación Regional Obrera Mexicana</i> Regionale Konföderation mexikanischer Arbeiter: einer der drei großen korporatistischen Gewerkschaftsverbände
CTM	<i>Confederación de Trabajadores de México</i> Konföderation mexikanischer Arbeiter: der größte korporatistische Gewerkschaftsverband Mexikos
FAT	<i>Frente Auténtico del Trabajo</i> Authentische Arbeitsfront: Unabhängiger Gewerkschaftsverband
ILO	<i>International Labour Organization</i> Internationale Arbeitsorganisation: Organ der Vereinten Nationen
LFT	<i>Ley Federal del Trabajo</i> Mexikanisches Bundesarbeitsgesetz
ONTCIP	<i>Organización Nacional de Trabajadores de Confianza de la Industria Petrolera</i> Nationale Organisation der Vertrauensangestellten der Erdölindustrie: eine der beiden Organisationen von Vertrauensangestellten innerhalb des Erdölunternehmens PEMEX
PAN	<i>Partido Acción Nacional</i> Partei der Nationalen Aktion: seit 2000 Regierungspartei in Mexiko
PEMEX	<i>Petróleos Mexicanos</i> Staatliches mexikanisches Erdölunternehmen
PRD	<i>Partido de la Revolución Democrática</i> Partei der Demokratischen Revolution: sozialdemokratische Partei, die vor allem in Mexiko Stadt stark ist und dort den Bürgermeister stellt
PRI	<i>Partido Revolucionario Institucional</i> Partei der Institutionalisierten Revolution: beherrschte 71 Jahre lang die mexikanische Politik
STPS	<i>Secretaría de Trabajo y Prevención Social</i> Arbeits- und Sozialministerium
STRM	<i>Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana</i> Gewerkschaft der mexikanischen Telefonarbeiter: progressive Gewerkschaft der Beschäftigten des mexikanischen Telefonunternehmens TELMEX
UNT	<i>Unión Nacional de Trabajadores</i> Nationale Arbeiterunion: Unabhängiger Gewerkschaftsbund
UNTCIP	<i>Unión Nacional de Trabajadores de Confianza de la Industria Petrolera</i> Nationale Vereinigung der Vertrauensangestellten der Erdölindustrie: neben der ONTCIP eine der beiden Organisationen von Vertrauensangestellten innerhalb des Erdölunternehmens PEMEX

