

MEXIKO

Gewerkschaftsmonitor

Januar 2024

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Das gegenwärtige politische System Mexikos ist aus einem autoritären De-facto-Einparteiensystem unter Kontrolle der Partido Revolucionario Institucional (PRI) hervorgegangen. Grundlage der über 70 Jahre andauernden Dominanz der PRI war einerseits die Einbindung der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung in korporatistische Institutionen wie Bauernverbände, Gewerkschaften und Wirtschafts- bzw. Handelskammern, die von der PRI kontrolliert und klientelistisch gesteuert wurden, andererseits die gewaltsame Unterdrückung kritischen Widerstands. Eine Reihe von institutionellen Reformen in den 1990er-Jahren leiteten dann eine demokratische Transformation ein, durch welche die Opposition an Gewicht gewann und im Jahr 2000 schließlich der Machtwechsel erfolgte. Die traditionelle Oppositionspartei Partido Acción Nacional (PAN) stellte für zwei sechsjährige Legislaturperioden den Präsidenten. In diese Zeit fällt auch die Kriegserklärung an das organisierte Verbrechen durch Präsident Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012), die zu einer Gewaltspirale führte. Die Zahl der Morde in Mexiko verdreifachte sich auf ein Niveau, das bis heute nicht gesenkt werden konnte.

Nach der Rückkehr der PRI unter Präsident Enrique Peña Nieto (2012–2018), dessen Regierung vor allem durch Korruption in Erinnerung geblieben ist, folgte 2018 ein Erdrutschsieg von Andrés Manuel López Obrador, kurz AMLO genannt. Mit dem Versprechen umfangreicher und progressiver Reformen konnte AMLO eine breite Unterstützer_innenbewegung und die Wählerschaft mobilisieren. AMLO, der sich in den beiden vorhergehenden Präsidentschaftswahlen nicht als Kandidat der Mitte-links-Partei Partido de Revolución Democrática (PRD) hatte durchsetzen können und deshalb 2012 die PRD verließ, regiert nun mit der von ihm 2014 gegründeten Partei Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). Machtwechsel gehören inzwischen zum politischen Alltag in Mexiko, Korporatismus und Klientelismus prägen jedoch bis heute die mexikanische Politik.

López Obrador zeichnet sich durch seinen konfrontativen und polarisierenden Regierungsstil aus. Er bezeichnet seine Regierung und sein Programm der »Vierten Transformation« als genuine Vertretung der Volksinteressen, die das bestehende System, das bisher ausschließlich zugunsten der Eliten agierte, verändern will. Von seinen Kritiker_innen wird AMLO nicht nur des Populismus bezichtigt, sondern mit Blick auf die mexikanische Geschichte ebenso vorgeworfen, eine autoritäre Restauration durch die Einschränkung der Autonomie demokratischer Institutionen zu verfolgen, die als Schranken der Exekutive im Rahmen des Demokratisierungsprozesses seit Ende der 1990er-Jahren aufgebaut wurden. Zudem hat der Präsident ein Kommunikationsmodell eingeführt, das im Land beispiellos ist: Jeden Tag hält er morgens eine Pressekonferenz ab, in der er verschiedene Themen der nationalen Agenda anspricht bzw. setzt. Der Präsident nutzt die Konferenzen aber ebenso als Mittel der Konfrontation und kontinuierlichen Polarisierung, nicht nur mit der Opposition, sondern mit allen kritischen politischen und sozialen Gruppen, Journalist_innen sowie der Justiz und weiteren autonomen Institutionen. Sein als autoritär wahrgenommener Politikstil hat zu einer Distanzierung der Mittelschichten, Kunstschaffenden, Intellektuellen und linken Bewegungen, einschließlich feministischer Gruppen, geführt.

Die heftige Kritik am Präsidenten hat sich jedoch nicht grundlegend auf die Wahrnehmung der Mehrheit der Bürger_innen ausgewirkt, was hohe Zustimmungswerte von 60 Prozent und mehr belegen. Für viele ist AMLO eine Lichtgestalt, für andere trotz aller Zweifel die einzige realistische Möglichkeit für einen Wandel. AMLOs Kritik an den konservativen Eliten deckt sich mit den konkreten Erfahrungen eines Großteils der Bevölkerung: den gravierenden sozialen Ungleichheiten, der Diskriminierung und Ausbeutung sowie der Gleichgültigkeit der bisherigen Politik gegenüber ihrer Situation. Die Diskreditierung der Regierungen vieler Jahrzehnte hat das politische Kapital erzeugt, das AMLO nun als Regierungschef auszeichnet, der sich erstmals um die nicht privilegierte Mehrheit der Bevölkerung kümmert. Selbst wenn die Ziele seiner »Vierten Transformation« nicht erreicht werden, glaubt eine Mehrheit, dass er es – im Gegensatz zu seinen Vorgängern – zu-

mindest versucht. Somit hat MORENA als eine von ihrem Führer abhängige politische Bewegung die alte Staatspartei PRI als vorherrschende Kraft im politischen System abgelöst.

Die sechsjährige Präsidentschaft von López Obrador endet am 1. Oktober 2024. Eine Wiederwahl ist nicht möglich. Bei den allgemeinen Wahlen am 2. Juni 2024 werden neben der Präsidentschaft auch das Abgeordnetenhaus, der Senat, die Gouverneure in acht der 31 Bundesstaaten sowie die Regierung von Mexiko-Stadt und 30 Landesparlamente von den 98 Millionen Wahlberechtigten neu gewählt. Hinzu kommen die Wahlen in Tausenden von Gemeinden. Alle Umfragen bestätigen mit Abstand die designierte Präsidentschaftskandidatin von MORENA und ehemalige Bürgermeisterin von Mexiko-Stadt, Claudia Sheinbaum, als Favoritin. Sie profitiert unter anderem von AMLOs hoher Popularität. Die Oppositionsparteien PRI, PAN und PRD, die sich zu einem Wahlbündnis zusammengeschlossen haben, schicken die Senatorin Xóchitl Gálvez (PAN) ins Rennen. Die anhaltenden Konflikte innerhalb dieser Koalition ehemaliger politischer Opponenten und deren Unfähigkeit zu einer personellen und programmatischen Erneuerung schließen die Möglichkeit eines Umschwungs in den Umfragen bisher jedoch aus.

Mexiko steht heute vor einer Vielzahl an Herausforderungen: eine Wirtschaft, die von einer kompakten Interessengruppe kontrolliert wird, die sich einer gerechteren Verteilung des Reichtums widersetzt; eine schwache Rechtsstaatlichkeit, die sich vor allem in einem mangelhaften Justizsystem und einer weit verbreiteten Straflosigkeit äußert; anhaltende Armut und Ungleichheit; wachsende Migrationsströme; Korruption und die Durchdringung des politischen Systems durch das organisierte Verbrechen; hohe Raten von Kriminalität und Tötungsdelikten sowie Verschwundenen. Mexiko ist eines der gewalttätigsten Länder der Welt. Unter den letzten drei Regierungen wurden mehr als 390 000 Menschen ermordet; allein im Jahr 2022 waren es 31 895, darunter fast 1 000 Femizide. Mehr als 100 000 Menschen werden vermisst und mehr als 50 000 Leichen sind noch nicht identifiziert. Die meisten Verbrechen bleiben ungesühnt; auch die forcierte Militarisierung der öffentlichen Sicherheit unter der Regierung von AMLO hat hier keine Veränderung gebracht.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Nach der Krise der Importsubstitution seit den späten 1970er-Jahren, verschärft durch wiederholte Schulden- und Währungskrisen, führte der Abschluss des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) 1994 und seines Nachfolgeabkommens T-MEC/USMCA 2020 zu einer engen Integration der mexikanischen, kanadischen und US-amerikanischen Wirtschaft. Die Öffnung der Wirtschaft reduzierte die Abhängigkeit von Rohstoffexporten, vor allem von Erdöl, und erlaubte die Entwicklung einer wettbewerbsfähigen verarbeitenden Industrie, die mittlerweile 88 Prozent der Exporte ausmacht (2022). Mexiko ist mit einem Volumen von 578 Mrd. US-Dollar (2022) somit zum größten Exporteur Lateinamerikas geworden. 78 Prozent der mexikanischen Exporte (2022) gehen in die USA. Nur 4,3 Prozent haben Europa zum Ziel, vor

allem Deutschland (1,43 Prozent). China importiert mexikanische Produkte im Wert von 9,3 Mrd. US-Dollar und ist mit 101 Mrd. US-Dollar der zweitgrößte Exporteur nach Mexiko, nach den USA mit 221 Mrd. US-Dollar und weit vor der EU mit 21,4 Mrd. US-Dollar (Deutschland 17,2 Mrd.). Eine besondere Rolle spielt hierbei die Automobilindustrie, deren Anteil am Exportvolumen bei 29 Prozent liegt. In Mexiko gibt es Montage- und Zulieferbetriebe aller großen Marken; aus Deutschland sind unter anderem Volkswagen, Audi, Mercedes, BMW, Bosch, ZF, Brose und Schaeffler vertreten. Die Automobilzulieferindustrie ist zudem der Hauptempfänger von Investitionsverlagerungen oder Nearshoring.

Diese Entwicklung führte zu einer starken Abhängigkeit von den USA und basiert vor allem auf niedrigen Löhnen. In den letzten zwei Dekaden war auch das wirtschaftliche Wachstum nur gering. Im Zuge der Corona-Pandemie fiel das BIP pro Kopf preisbereinigt etwa auf das Niveau des Jahres 2000, erreichte 2022 aber zumindest wieder das Niveau von 2015. Mehr als die Hälfte der über 60 Millionen Erwerbstätigen – etwas mehr Frauen (56 %) als Männer (54 %) – sind im informellen Sektor tätig, der laut des nationalen Statistikamts INEGI 22 Prozent des BIP erwirtschaftet.

Nach offiziellen Daten aus dem Jahr 2020 galten 44 Prozent der Bevölkerung (56 Mio.) als arm, nur etwas weniger als ein Viertel galt als weder arm noch armutsgefährdet. Für 2022 wurde in diesem Bereich mit 36 Prozent und 47 Millionen Menschen ein deutlicher Rückgang vermeldet. Der Anteil der extremen Armut liegt mit 7,2 Prozent nur geringfügig unter dem von 2016 und betrifft etwa neun Millionen Menschen.

Die AMLO-Regierung verfolgte eine Politik der kontinuierlichen Erhöhung des Mindestlohns, der sich dadurch seit 2018 mehr als verdoppelt hat. Neben einem Mindestlohn für den Norden (ab 1. Januar 2024: 600 Euro) in den Freihandelszonen der nördlichen Anrainerstaaten der USA existiert ein weiterer für den Rest des Landes (400 Euro). Darüber hinaus sind für 61 Berufe Mindestlöhne festgelegt worden, unter denen die Erhöhungen für Hausangestellte und Tagelöhner mit am höchsten waren.

Auch die weiterhin niedrigen Durchschnittslöhne sind unter der aktuellen Regierung tendenziell gestiegen, liegen nach einer Studie der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) aber real weiterhin unter ihrem Wert von 2008. Anfang 2023 erhielten 36 Prozent der formal Beschäftigten ein Gehalt, das bis zu einem Mindestlohn entsprach, 70 Prozent von bis zu zwei Mindestlöhnen (ca. 800 Euro). Nur elf Prozent der Erwerbstätigen hatten ein Einkommen von über fünf Mindestlöhnen (ca. 2.000 Euro). Das Verbot der Leiharbeit im Jahr 2021, soweit es sich nicht um spezialisierte Dienstleistungen außerhalb des Betätigungsfeldes des Unternehmens handelt, führte dazu, dass mehr als drei Millionen Menschen den Arbeitgeber wechselten und unmittelbar eine deutliche Verbesserung der Löhne, Arbeitsbedingungen sowie Sozialleistungen zu verzeichnen war.

Die aktuelle Regierung verfolgte bisher eine Austeritätspolitik, zu der Kürzungen einer Vielzahl von Programmen im kul-

turellen und sozialen Bereich sowie generell, mit Ausnahme einiger weniger Vorzeigeprojekte, ein niedriges Investitionsniveau gehörten. In den ersten vier Regierungsjahren lagen die realen Sozialausgaben im Durchschnitt fünf Prozent unter denen der Vorgängerregierung. Für 2023 ist jedoch eine Erhöhung um elf Prozent der Bundesaussgaben für die soziale Entwicklung geplant, sodass die für soziale Programme vorgesehenen Mittel die höchsten der letzten elf Jahre wären. Hierunter fällt vor allem die universelle Grundrente für elf Millionen Menschen über 65 Jahre von aktuell 130 Euro, eine Grundrente für behinderte Menschen, ein Arbeitsbeschaffungs- und Ausbildungsprogramm für 2,5 Millionen junge Menschen mit einer monatlichen Unterstützung in Höhe von 330 Euro, das mehrgliedrige Stipendienprogramm für elf Millionen Kinder und Studierende aus armen Haushalten sowie eine Unterstützung für 450 000 Kleinbäuer_innen. Nach Regierungsangaben werden 2023 voraussichtlich 25,6 Millionen Menschen Zugang zu einer Unterstützung erhalten. Zwar gibt es zahlreiche generelle und spezifische Kritikpunkte an den Programmen, bisher liegt jedoch keine belastbare Evaluierung der sozialen und beschäftigungspolitischen Auswirkungen vor.

Die Regierung hat für makroökonomische Stabilität gesorgt. Der Peso hat sich gegenüber dem US-Dollar und dem Euro stark aufgewertet. Der Präsident schloss zwar die Möglichkeit einer Steuerreform aus, jedoch konnten die Steuereinnahmen zwischen 2018 und 2023 real um 14,9 Prozent deutlich erhöht werden, insbesondere durch die Eintreibung von Steuerzahlungen von Großunternehmen. Allerdings beläuft sich Mexikos Steuererhebung auf nur knapp 15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, was nicht nur der Hälfte des Durchschnitts der OECD-Länder entspricht, sondern auch eines der niedrigsten Niveaus in Lateinamerika darstellt. Der Aufbau eines universellen Gesundheitssystems und andere Pläne wie die Grundrente, die im letzten Regierungsjahr um 25 Prozent erhöht werden soll, können kaum aus dem Steueraufkommen finanziert werden. Die Steuerreform bleibt also auf der Tagesordnung.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Bis zu den Wahlen 2018 galt in Mexiko die sogenannte Politik des Arbeitsfriedens. Streiks wurden mit dem Argument, dass Arbeitskonflikte Arbeitslosigkeit verursachen und ausländische Investitionen hemmen würden, um jeden Preis vermieden. Die investitionsfreundliche Arbeitsmarktpolitik warb mit den komparativen Vorteilen niedriger Löhne und unternehmensnaher Gewerkschaften. Die unabhängigen Gewerkschaften wurden geschwächt und korporative Gewerkschaften sowie insbesondere die sogenannten »Simulationsgewerkschaften« konnten an Terrain gewinnen. Letztere sind fiktive Organisationen, die zwar über eine offizielle staatliche Registrierung verfügten, aber keine reale Verankerung in den Betrieben aufwiesen. Die Simulationsgewerkschaften boten den Unternehmen »Schutzverträge« an, die den Arbeitsfrieden, niedrige Arbeitskosten und einen Schutz vor authentischer Interessenvertretung garantierten. Diese Pseudotarifverträge wurden hinter verschlossenen Türen

abgeschlossen und schützten in erster Linie die Interessen der Unternehmen. Die Belegschaft kannte die Inhalte der Verträge in der Regel nicht. Oft war noch nicht einmal die Existenz der Organisation bekannt, welche die Tarifverträge unterzeichnete und verwaltete. Diese Schutzverträge wurden zum prägenden Element der mexikanischen Arbeitsbeziehungen und machten nach Schätzungen bis 2019 ca. 85 Prozent der gesamten Tarifverträge in Mexiko aus.

Trotz vieler Bemühungen kam eine Reform des arbeitgebergeschützten Tarifverhandlungssystems, eine Demokratisierung der Gewerkschaften, aber auch der von der Exekutive kontrollierten Arbeitsgerichtsbarkeit jahrzehntelang nicht auf die politische Agenda. Auf Druck der ILO (Beschwerde 2694) und anderer internationaler und nationaler Akteure sowie insbesondere durch die Verhandlung eines neuen Handelsabkommens mit den USA und Kanada wurde 2017 schließlich eine Verfassungsänderung verabschiedet. Im darauffolgenden Jahr ratifizierte Mexiko das Übereinkommen 98 der ILO über Vereinigungsfreiheit und Tarifverhandlungen.

Die aus der Verfassungsreform resultierende Reform des Arbeitsgesetzes von 2019 stellt die wichtigste rechtliche und institutionelle Umgestaltung der Arbeitsbeziehungen seit rund 100 Jahren dar. Durch die Reform wurde ein neues, von der Exekutive unabhängiges Arbeitsgerichtssystem mit spezialisierten Richter_innen eingeführt, das Ende 2022 im ganzen Land die Arbeit aufgenommen hat. Eine neue dezentrale Einrichtung, das Bundeszentrum für Schlichtung und Registrierung am Arbeitsmarkt (Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, CFCRL), wurde 2020 eingeweiht. Das Zentrum ist für die Schlichtung von Arbeitskonflikten, die Registrierung von Gewerkschaften und Tarifverträgen sowie die Durchsetzung von Gewerkschaftsfreiheit und -demokratie zuständig, überwacht die Gewerkschaftsrechte und die kollektiven Interessen der Arbeitnehmer_innen. Die Bündelung der Informationen in einer einzigen Institution hat dazu beigetragen, die Missstände bei der Verwaltung von Gewerkschaftsregistern und der Verheimlichung von Tarifverträgen zu beseitigen. Zudem sind die Gewerkschaftsführungen durch die Festlegung von Standards für Vereinigungsfreiheit und interne Demokratie nun verpflichtet, sich zu legitimieren und regelmäßig Rechenschaft abzulegen sowie ihre Satzungen anzupassen. Unter anderem muss in den Vorständen das Verhältnis zwischen organisierten Frauen und Männer abgebildet werden.

Darüber hinaus wurde die Legitimierung von bestehenden und neuen Tarifverträgen durch eine freie, persönliche, direkte und geheime Abstimmung der Arbeitnehmer_innen eingeführt, um die bislang existierenden Schutzverträge zu beseitigen. Der systemimmanenten Verletzung von Gewerkschaftsrechten durch die Simulation gewerkschaftlicher Interessenvertretung und Schutzverträge zugunsten von Unternehmen wurde mit der Reform des Arbeitsrechts die Grundlage entzogen. Dies bedeutet nicht, dass die nun legitimierten Verträge keine Risiken beinhalten; allein die bisherige Praxis spricht bis auf Weiteres für ihr partielles Fortbestehen. Die demokratisierenden Effekte der Reformen werden sich erst in einigen Jahren durch die Wiederholung von Tarifverhand-

lungen und Abstimmungen, den verbesserten Informationsstand der Beschäftigten sowie einem aus diesen Routinen entstehenden Beispielcharakter erfolgreich verhandelter Verträge vollständig zeigen.

GEWERKSCHAFTEN IN MEXIKO – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Die mexikanische Gewerkschaftsbewegung ist durch ihr korporatisches Erbe und ihre Unterordnung unter die Interessen des Staates bzw. der PRI-Partei sowie durch den Mangel an interner Demokratie gekennzeichnet. Dies wurde als ein wichtiges Hindernis für die demokratische Konsolidierung des Landes angesehen. Die Einführung eines neoliberalen Wirtschaftsmodells nach der schweren Finanz- und Wirtschaftskrise von 1982 veränderte jedoch die Arbeitsbeziehungen in Mexiko einschließlich der Rolle der Gewerkschaften im politischen System. Die korporativen Gewerkschaftsdachverbände Confederación de Trabajadores de México (CTM), Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC) und Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) verloren an politischem Einfluss. Parallel entwickelten sich andere Gewerkschaftsmodelle: Der sogenannte »Arbeiteraufstand«, als Reaktion auf die neoliberale Wirtschaftspolitik, führte zu einer »unabhängigen« Gewerkschaftsbewegung, die mit den korporativen Gewerkschaftsführungen brach und versuchte, sich von der staatlichen Kontrolle zu befreien. Ihre wichtigste Or-

ganisation ist heute die 1997 gegründete Unión Nacional de Trabajadores (UNT), die allerdings auf einige wenige Sektoren beschränkt ist. Sie vereinigt Dienstleistungsarbeiter_innen und ländliche Organisationen, aus denen sich die Frente Sindical Campesino y Social gebildet hat. In der verarbeitenden Industrie hat sie hingegen wenig Einfluss; dort sind die einzigen Mitgliedsorganisationen VW Puebla, Audi, der Autoteilekonzern SEGLO Mexico, STIMACHS und Mahle. Gleichzeitig breiteten sich unter aktiver Mitwirkung der Regierung des konservativen Präsidenten Vicente Fox (2000–2006) unternehmensnahe, sogenannte »gelbe« Gewerkschaften massiv aus.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Laut Arbeitsministerium existieren in Mexiko gegenwärtig 4600 Gewerkschaften, die sich legitimiert haben. Etwa 20 Prozent der Beschäftigten im formellen Sektor sind durch einen Tarifvertrag abgedeckt. Über 30 000 Tarifverträge, die insgesamt 7,2 Millionen Arbeitnehmer_innen abdecken, wurden durch die Neuregulierung der Arbeitsbeziehungen registriert, wodurch über 100 000 alte, in der Regel Schutzverträge ausgelaufen sind. Nach offiziellen Angaben liegen die Löhne in Unternehmen, in denen Gewerkschaften ihren Tarifvertrag legitimiert haben, zwischen 8,6 und zehn Prozent über denen in Unternehmen, in denen dieser Prozess nicht umgesetzt wurde. Es ist zu vermuten, dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad mittelfristig steigen wird, da sich die Arbeitnehmer_innen in vielen Unternehmen, in denen die alten Verträge ausgelaufen sind, künftig organisieren werden.

Tabelle 1
Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in Mexiko

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Confederación de Trabajadores de México, CTM (Bündnis der Arbeiter_innen Mexikos)	Generalsekretär: Carlos Aceves del Olmo (zehn Stellvertreter_innen) Internationale Sekretärin: Graciela Larios Rivas	1 351 Gewerkschaften, ca. 750 000 Mitglieder	Alternativa Democrática Sindical (ADS)
Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, CROC (Revolutionäres Bündnis der Arbeiter_innen und Landwirt_innen)	Generalsekretär: Isaias González Cuevas Internationaler Sekretär: José del Valle	210 Gewerkschaften, ca. 80 000 Mitglieder	ADS
Unión Nacional de Trabajadores, UNT (Nationale Arbeiter_innenunion)	Kollegialer Vorsitz: Francisco Hernández Juárez (STRM), Carlos Hugo Morales Morales (STUNAM, ASPA) Internationaler Sekretär: Benedicto Martínez (FAT)	50 Gewerkschaften, ca. 300 000 Mitglieder	Internationaler Gewerkschaftsbund (IGB), Gewerkschaftsbund der Amerikas (CSA)
Confederación Regional Obrera Mexicana, CROM (Regionales Arbeiter_innenbündnis Mexikos)	Generalsekretär: Rodolfo Gerardo González Guzmán Internationaler Sekretär: Jesús Enrique Ramírez Pérez	ca. 30 000 Mitglieder	

Tabelle 2

Die wichtigsten Branchen- bzw. Einzelgewerkschaften in Mexiko

Branchenverband/ Gewerkschaft	Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE (Nationale Gewerkschaft der Bildungsarbeiter_innen)	–	Generalsekretär: Alfonso Cepeda Salas Internationale Sekretärin: Maria Antonietta Garcia Lascurain Vargas	1,5 Mio.	Bildungsinter- nationale (EI)
Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, SNTSS (Nationale Gewerkschaft der Sozialversicherung)	–	Generalsekretär: Arturo Olivares Cerda Internationale Sekretärin: Diana Dolores Luna García	440 000	UNI
Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, STRM (Gewerkschaft der Telefonist_innen der mexikanischen Republik)	UNT	Generalsekretär: Francisco Hernández Juárez Internationaler Sekretär: José Luis Téllez Ortega	55 000	UNI
Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República de Mexicana, STPRM (Gewerkschaft der Erdölarbeiter_innen der mexikanischen Republik)	CTM	Generalsekretär: Ricardo Aldana Prieto Internationaler Sekretär: Daniel Aguado Rojas	115 000	–
Sindicato Independiente de Trabajadores de la Industria Automotriz Volkswagen, SITIAVV (Unabhängige Gewerkschaft der Arbeiter_innen der Autoindustrie Volkswagen)	UNT	Generalsekretär: José Juan Hernández López Internationaler Sekretär: Pablo Pérez Vergara	9 000	–
Sindicato de Trabajadores de la Industria Metal-Mecánica, Automotriz, Similares y Conexos de la República Mexicana, SITIMM (Gewerkschaft der Arbeiter_innen der Metall-, Auto-, ähnlichen und verwandten Industrie der mexikanischen Republik)	CTM	Generalsekretär: Alejandro Rangel Segovia Internationaler Sekretär: Martin Hernández	65 000	IndustriALL
Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana, SNTMMSRM (Nationale Gewerkschaft der Bergbau-, Metall- und verwandten Industrie der mexikanischen Republik)	CIT	Generalsekretär: Napoleón Gómez Urrutia (Senador, Morena) Internationaler Sekretär: Sergio Beltrán Reyes	45 000	IndustriAll
Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, SUTERM (Einheitsgewerkschaft der Arbeiter_innen im Elektrizitätssektor der mexikanischen Republik)	CTM	Generalsekretär: Victor Fuentes del Villar Internationaler Sekretär: Efrén Fuentes Ochoa	69 000	
Sindicato de Trabajadores de la Industria Azucarera y Similares de la República Mexicana, STIASRM (Gewerkschaft der Arbeiter_innen der Zucker- und ähnlichen Industrie der mexikanischen Republik)	CTM	Generalsekretär: Lorenzo Pale Mendoza Internationaler Sekretär: Eleazar Rubio Villanueva	24 000	

Die größte und stärkste Gewerkschaft im öffentlichen Sektor ist die Bildungsgewerkschaft mit einer landesweiten Präsenz. Im Gegensatz dazu ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Bauarbeiter_innen minimal. Der Organisationsgrad unterscheidet sich von Betrieb zu Betrieb und ist nicht notwendigerweise unternehmensspezifisch. Auch dies ist ein Resultat der Schwächung der Gewerkschaftsbewegung und der Strategie der Prekarisierung von Tarifverträgen.

Kennzeichnend für die Gewerkschaftsbewegung sind ihre Zersplitterung und die fragmentierten Tarifverhandlungen. Eine gemeinsame Agenda oder Strategie zur Bekämpfung gemeinsamer Probleme und Herausforderungen existiert nicht. Nach dem Regierungsantritt von López Obrador haben die UNT, die korporativen Gewerkschaftsdachverbände und die Bergbaugewerkschaft versucht, sich zu einer Front zusammenzuschließen, um mit der neuen Regierung zu interagieren. Seit 2019 sind sie dabei aufgrund ideologischer Differenzen und fehlender Dialogräume der Regierung jedoch nicht vorangekommen.

Die großen korporativen Verbände und die ihnen angeschlossenen Gewerkschaften stehen der PRI weiterhin nahe. Die CTM hat zwar ihre Statuten geändert und ihre formale Anschlussklausel an die PRI abgeschafft, aber de facto bleibt das Bündnis bestehen. Die CTM ist der Gewerkschaftsdachverband mit dem höchsten Organisationsgrad im Land, gefolgt von anderen Gewerkschaftsdachverbänden der gleichen politischen Ausrichtung, der CROC und der CROM. Die CTM ist in den strategisch wichtigsten Wirtschaftssektoren wie der Elektrizitäts-, Erdöl-, Bergbau-, Automobil-, Fertigungs-, Verkehrs- und Tourismusindustrie zu finden. Die Gewerkschaften in den Automobilfabriken sind zu 70 Prozent der CTM angeschlossen, ein kleinerer Prozentsatz gehört zu den unabhängigen Gewerkschaften (VW, Audi und Nissan). Die Zulieferer sind größtenteils der CTM und der CROM angeschlossen, insbesondere bei den Zulieferern der dritten Ebene und in der Elektronikverarbeitung. Im Allgemeinen sind die Beschäftigten kleinerer und mittlerer Unternehmen nicht gewerkschaftlich organisiert, aber trotzdem Opfer der Simulationsgewerkschaften geworden.

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Heutzutage bestehen keine rechtlichen Hindernisse mehr, welche die freie gewerkschaftliche Organisation behindern könnten. Gewerkschaften können sich ab 20 Beschäftigten auf Betriebsebene, in Unternehmen, nach Branchen, auf nationaler Ebene, in Gremien oder in Berufsverbänden organisieren, auch als Industriezweig, etwa in einer nationalen Automobilgewerkschaft. Die Ausübung des Streikrechts setzt das Bestehen einer Gewerkschaft voraus. Gewerkschaften müssen durch eine geheime, freie, persönliche und direkte Abstimmung legitimiert werden. Die Wahl des Vorstands erfolgt durch die organisierten Beschäftigten. Ein Gewerkschaftsverband kann durch mindestens 20 Gewerkschaften gegründet werden, während ein Gewerkschaftsdachverband aus einem Zusammenschluss von drei oder mehr Gewerkschaftsverbänden besteht. Die Gewerkschaften, die ei-

nen Tarifvertrag unterzeichnen und verwalten, benötigen hierfür die Zustimmung der Belegschaft.

Die realen Probleme liegen in der Fortsetzung von alten Praktiken, die durch die Reform des Arbeitsgesetzes eigentlich abgeschafft wurden, aber solange fortwirken werden, bis die Beschäftigten ihre neuen Rechte auch faktisch wahrnehmen. Es wird noch Zeit in Anspruch nehmen, bis alle Beschäftigten ausreichend informiert sind, Rechenschaftspflicht einfordern und die bisher bestehenden Kontrollpraktiken und Druckmechanismen ihre Wirkung verlieren, etwa dass mit der Wahl einer neuen Gewerkschaft bereits tariflich vereinbarte Ansprüche verloren gehen oder Entlassungen drohen. Solange dies nicht geschieht, wird die Demokratisierung gewerkschaftlicher Organisation verzögert und die Aufrechterhaltung prekärer Arbeitsbedingungen durch Unternehmen begünstigt.

Ein externes Druckmittel stellt dabei der »schnelle Beschwerdemechanismus« (Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida, MLRR) des T-MEC-Handelsabkommens dar, der Unternehmen zur Rechenschaft zieht, die in Komplizenschaft mit gelben Gewerkschaften die Vereinigungsfreiheit und die Demokratie bei Tarifverhandlungen einschränken. In sämtlichen Fällen, in denen versucht wurde, korrekte Prozeduren zu umgehen, wurden diese schließlich durchgeführt. Dadurch sind auch unabhängige Gewerkschaften entstanden, die neue Tarifverträge durchsetzen konnten, etwa SNITIS, SINTTIA (General Motors Silao) oder die Liga Sindical Obrera Mexicana. Letztere hat durch die Aktivierung des MLRR in drei Unternehmen ihren Vertretungsanspruch und Tarifverträge durchgesetzt (VU Manufacturing, 3M Purification, Goodyear).

Ein weiteres generelles Problem stellt der niedrige Organisationsgrad und die dadurch fehlende Verhandlungsmacht dar. Einer der Gründe hierfür liegt in der Beschränkung auf den Aktionsradius des Betriebs. Diese Tendenz wird sich dort wiederholen, wo durch die Arbeitsrechtsreform ab Juli 2023 kein Tarifvertrag mehr existiert, weil es keine Gewerkschaft mehr gibt, die sich hierfür legitimiert hat.

Eine weiterhin existierende Praxis – obwohl das Gesetz dies ausdrücklich untersagt – ist die Einmischung von Unternehmen in Gewerkschaftsangelegenheiten, worunter auch die Förderung von gelben, unternehmensnahen Gewerkschaften fällt. Ein Wandel der Unternehmenskultur wird hier noch Zeit in Anspruch nehmen, allerdings erlaubt es die Reform schon jetzt, Kollusionen durch neue Akteure zu beseitigen. Das bekannteste Beispiel hierfür ist das Montagewerk von General Motors in Silao, im Bundesstaat Guanajuato, in dem die Einmischung des Unternehmens in die Gewerkschaftswahl öffentlich und der im T-MEC-Handelsabkommen vorgesehene Beschwerdemechanismus in Gang gesetzt wurde. Infolgedessen forderte der Handelsbeauftragte der Vereinigten Staaten (USTR) die mexikanische Regierung auf, zu prüfen, ob den Beschäftigten das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Tarifverhandlungen verweigert worden sei. Zudem wurde das US-Finanzministerium angewiesen, die Verrechnungen der Exporte des GM-Werks auszusetzen. Die Abstimmung wurde daraufhin Anfang 2022 wiederholt und

die neue Nationale Unabhängige Gewerkschaft der Automobilarbeiter_innen (SINTTIA) ersetzte mit 76 Prozent der Stimmen die CTM-Gewerkschaft, die zuvor zwei Dekaden in dem Werk mit etwa 6 000 Beschäftigten den Tarifvertrag verhandelt hatte und beschuldigt worden war, hierbei mit dem Arbeitgeber zusammenzuarbeiten.

Das Arbeitskapitel des T-MEC, das von Mexiko ratifizierte ILO-Übereinkommen Nr. 136 über das Mindestalter und die Regelung der Kinderarbeit sowie ein entsprechendes Bundesarbeitsgesetz erlauben es Jugendlichen über 15 und unter 18 Jahren nur mit Erlaubnis ihrer Eltern und Genehmigung der zuständigen Behörde, Arbeit aufzunehmen. Trotzdem existiert Kinderarbeit in Mexiko: Das Statistikamt kommt auf Basis einer Erhebung für 2019 auf über 1,7 Millionen Kinder und Jugendliche bis 17 Jahre, die eine gesetzlich nicht erlaubte Tätigkeit ausüben. Drei von fünf dieser Kinder arbeiten in der Landwirtschaft, vor allem im Norden und in der Mitte des Landes, sowie im Bergbau. Das Thema steht derweil nicht auf der Tagesordnung der Gewerkschaften. Arbeitgeber halten die Gesetze nicht ein und die unzureichende Arbeitsaufsicht kann nicht verhindern, dass die Kinderarbeit auf den Feldern und Minen Mexikos bis auf Weiteres bestehen bleibt.

Mexiko hat die acht grundlegenden ILO-Übereinkommen, darunter die Abkommen 87 und 98 (Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen) sowie das Abkommen 190 (über die Beseitigung von Gewalt und sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz) ratifiziert.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

Tarifverhandlungen finden in der Regel auf Betriebs- und selten auf Unternehmensebene statt. Die Atomisierung der Tarifverhandlungen verstetigt prekäre Arbeitsbedingungen und Löhne sowie schwache Gewerkschaften. Zudem existieren Tarifverhandlungen auch auf Branchenebene, die als »Gesetzesverträge« bezeichnet werden, von denen aber nur noch sieben existieren, etwa in der Textilindustrie im Bereich Wolle, in der Strickwarenbranche, in der Zucker- und Alkoholindustrie, in der Kautschuk verarbeitenden Industrie und im Bereich der TV- und Radiobranche. Die Tarifverträge wurden hier zwischen mehreren Gewerkschaften und Arbeitgebern desselben Industriezweigs vereinbart.

Die Gewerkschaftsbewegung ist organisatorisch und politisch stark zersplittert. Obwohl von ähnlichen Problemen betroffen, bestehen keine einheitlichen Forderungen der Gewerkschaften, etwa nach Lohnerhöhungen oder besseren Arbeitsbedingungen. Die gewerkschaftliche Kultur der Unterwerfung unter Lohnobergrenzen seit den 1980er-Jahren und das Fehlen von Vorschlägen setzt sich auch in der Gegenwart fort. Die Gewerkschaftspolitik ist defensiv, nicht proaktiv. Die wichtigsten Änderungen bei den Arbeitsbedingungen, bei der Anhebung des Mindestlohns sowie bei neuen Verordnungen, etwa über die Regulierung der Leiharbeit, sind auf politische Initiativen der Regierung zurückzuführen.

Weder in ihren Satzungen noch in der Agenda führen die Gewerkschaften und Gewerkschaftsdachverbände die Organisation informell Beschäftigter auf. Die einzige Gruppe von informell arbeitenden Frauen, deren Arbeitsrechte inzwischen anerkannt wurden, sind Hausangestellte (Juli 2020). Die Hausangestellten haben mit der Sindicato Nacional de Trabajadoras del Hogar (SINACTRAHO) die erste Gewerkschaft des Sektors gegründet. Der Organisationsgrad ist jedoch niedrig und es existiert kein Tarifvertrag. Zudem wurde mit der Corona-Pandemie die Bedeutung der Beschäftigten der digitalen Plattformen deutlicher. Bislang gibt es zwei Gewerkschaften (UNTA und SICONVESE), die mit Zusteller_innen aus formellen Unternehmen gegründet wurden.

Die mexikanische Gewerkschaftsbewegung steht vor der schwierigen Herausforderung, ihre strukturelle Zersplitterung zu überwinden und Schritte in Richtung gewerkschaftlicher Einheit zu unternehmen. Extern bietet die Arbeitsrechtsreform die große Chance, Glaubwürdigkeit, Ansehen und Präsenz in der öffentlichen Diskussion über Fragen der Arbeitswelt zurückzugewinnen. Intern müssen die Gewerkschaften demokratische Praktiken normalisieren und die Beteiligung der Mitglieder an Diskussionen und Entscheidungen über wichtige Gewerkschaftsfragen ausweiten. Die wichtigste Herausforderung wäre jedoch, Tarifverhandlungen auf Branchenebene zu organisieren, um die Verhandlungsmacht zu erhöhen und zu einer Umverteilung der wirtschaftlichen Leistung beizutragen. Weitere wichtige politische Ziele sind die Stärkung der Autonomie der Gewerkschaften, die Erarbeitung einer gewerkschaftlichen Agenda mit Vorschlägen zur Gestaltung der Digitalisierung der Arbeitswelt sowie gewerkschaftliche Bildungsarbeit, um die derzeitige Gewerkschaftskultur zu verändern.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist mit 12,7 Prozent niedrig (2022, geschätzt auf Basis von Haushaltsumfragen), ebenso wie das Vertrauen der Bevölkerung in die Gewerkschaften. Die Geschichte des Korporatismus, der Schutztarifverträge und der Simulationsgewerkschaften wiegt schwer. Das Image der Gewerkschaften ist von Korruption und konspirativen Beziehungen zu den Arbeitgebern geprägt, gerade in strategischen Sektoren wie der Elektrizitätswirtschaft, dem Erdölsektor, dem Bildungsweisen und dem Bergbau. Hinzu kommt, dass die meisten Gewerkschaftsführungen über Jahrzehnte im Amt bleiben und eine Erneuerung nicht zulassen.

Die UNT sowie die unbedeutende CNT sind die einzigen Dachverbände, die dem IGB und seiner Regionalorganisation CSA angeschlossen sind. Die globalen Gewerkschaftsverbände mit der größten Präsenz in Mexiko sind IndustriALL, ITF, BWI und UNI. IndustriALL arbeitet insbesondere mit der mexikanischen Bergbaugewerkschaft zusammen und begleitet die neuen unabhängigen Gewerkschaften, wie die Liga Sindical Obrera Mexicana sowie die Gewerkschaftsprojekte des AFL-CIO Solidarity Center.

Der politische Einfluss, den die korporativen Gewerkschaften einst unter den PRI-Regierungen hatten, ist seit Langem verloren gegangen. Die Gewerkschaften spielen auf der politischen Agenda keine Rolle. Streiks sind das Ergebnis von Arbeitskonflikten am Arbeitsplatz und nicht von sozial- oder wirtschaftspolitischen Positionierungen. Die bedeutendste gewerkschaftliche politische Initiative war die Gründung der UNT – ein Verband, der mit der korporativen Tradition brach, in den letzten Jahren aber nur eine Beobachterrolle eingenommen und in seiner alltäglichen Dynamik versäumt hat, gegenüber der neuen Regierung als sozialpolitischer Akteur aufzutreten. Der größte Gewerkschaftsdachverband des Landes, CTM, hat zwei Repräsentant_innen im Kongress, während die unabhängigen Gewerkschaften und die UNT weder im Kongress noch in den existierenden tripartiten Gremien vertreten sind. Die korporativen Gewerkschaften sind nach wie vor an den Vertretungsräten des Sozialversicherungssystems (IMSS, INFONAVIT, FONACOT) und in der Nationalen Mindestlohnkommission (CONASAMI) beteiligt, was jedoch eher symbolischer Natur ist. Mit der Arbeitsrechtsreform bietet sich die Gelegenheit, ihre Bedeutung in den Betrieben zu stärken, aber auch Präsenz in der politischen Sphäre zurückzugewinnen.

Yesko Quiroga, *Leiter des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Mexiko*

KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Lateinamerika und Karibik | Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin

Verantwortlich:

Fabian Lischkowitz, Referent für Brasilien, Uruguay, Gewerkschaften und Handel

fabian.lischkowitz@fes.de

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.