

Ulrich Laute

## *Zwischen Erstarrung und Erneuerung:*

### *Die Gewerkschaften im mexikanischen Demokratisierungsprozeß*

-----

*Jahrzehntlang gehörten die staatskorporativistischen Gewerkschaften zu den wichtigsten Stützen der Partei der Institutionellen Revolution (PRI), die als 'Staatspartei' seit fast 70 Jahren das politische System Mexikos dominiert. Die wirtschaftliche Liberalisierungs- und Öffnungspolitik sowie der politische Demokratisierungsprozeß der vergangenen Jahre haben das korporativistische Gewerkschaftsmodell jedoch immer mehr zu einem Anachronismus werden lassen und Reformbestrebungen Auftrieb gegeben, die eine Modernisierung und Demokratisierung des Gewerkschaftswesens zum Ziel haben. Die jüngsten Entwicklungen geben Anlaß zu verhaltenem Optimismus, daß sich zumindest Teile der mexikanischen Gewerkschaftsbewegung auf mittlere Sicht zu demokratisch legitimierten Interessenvertretungen der Arbeitnehmer entwickeln werden.*

-----

Das politische System Mexikos, das Mario Vargas Llosa noch vor wenigen Jahren als „perfekte Diktatur“<sup>(1)</sup> charakterisiert hat, befindet sich in einem Prozeß des Übergangs zu einem demokratischen Mehrparteiensystem. Die in-zwischen erfolgten Reformen der staatlichen Institutionen und das Erstarken der politischen Opposition erscheinen spätestens seit den Kongreßwahlen des Jahres 1997, bei denen die seit fast 70 Jahren regierende Partei der Institutionellen Revolution (PRI) erstmals ihre absolute Mehrheit im Abgeordnetenhaus verloren hat, unumkehrbar. Den-noch gestaltet sich der Übergang zu einer pluralistischen Demokratie nach Jahrzehnten der Dominanz einer „Hege-monialpartei“<sup>(2)</sup> überaus langwierig. So ist es auch keineswegs ausgeschlossen, daß die PRI ihre politische Vor-machtstellung über die bevorstehenden Präsidentschaftswahlen im Jahre 2000 hinaus behaupten kann.

Die gerade im lateinamerikanischen Kontext bemerkenswerte Zählebigkeit der politischen Machtstrukturen Mexikos ist nur dadurch erklärbar, daß die Hegemonialstellung der PRI jahrzehntlang durch korporative Organisationsstrukturen abgesichert war, die weite Bevölkerungsschichten erfaßten und für die 'Staatspartei' mobilisierten. An herausragender Stelle sind dabei die Gewerkschaften zu nennen, die seit den dreißiger Jahren zu den wichtig-sten Stützen des politischen Systems gehören. Die „offiziellen“<sup>(3)</sup> Gewerkschaftsverbände sind seit dieser Zeit in-stitutionell und durch enge personelle Verflechtungen an PRI und Regierung gebunden und bilden so de facto ei-nen Teil des Staatsapparats. Die direkte Einbindung der Gewerkschaften in die politischen Machtstrukturen sicher-te der PRI jahrzehntlang die politische Kontrolle über die organisierte Arbeitnehmerschaft und trug damit in ho-hem Maße dazu bei, daß die 'Staatspartei' bis Anfang der neunziger Jahre weite Teile des politischen und gesell-schaftlichen Lebens dominieren konnte. Eine demokratisch legitimierte Interessenvertretung der Arbeitnehmer hat sich in Mexiko unter diesen Bedingungen bis heute nicht entwickeln können.

Die in Jahrzehnten entstandene, autoritäre und von massiver Korruption durchsetzte Gewerkschaftsbürokratie wird zwangsläufig zu den großen Verlierern der gegenwärtigen Entwicklung zu politischem und

gesellschaftlichem Pluralismus gehören. Als am stärksten traditionsverhaftete Relikte<sup>4)</sup> des mexikanischen Korporatismus stehen die „offiziellen“ Gewerkschaften in ihrer großen Mehrheit politischen Reformen ablehnend gegenüber. In ihrer derzeitigen Form bilden sie daher ein ernstzunehmendes Hindernis für eine umfassende Reform des politischen Systems wie auch für eine zeitgemäße Neugestaltung der Arbeitsbeziehungen.

Die Reform des Gewerkschaftswesens ist somit eng verwoben mit dem Prozeß der Demokratisierung des politischen Systems. Es geht darum, ob sich die Gewerkschaften aus ihrer Abhängigkeit von PRI und Regierung lösen und zu demokratisch legitimierten Interessenvertretungen der Arbeitnehmer wandeln können. Die Notwendigkeit einer solchen Erneuerung wird inzwischen sowohl in der Öffentlichkeit und auf politischer Ebene, als auch von Teilen der Gewerkschaften gesehen. Daß der Demokratisierungsprozeß dennoch wesentlich langsamer verläuft als in allen anderen gesellschaftlichen Bereichen, wird nur aus ihrer Geschichte und der besonderen Rolle verständlich, die die Gewerkschaften über viele Jahrzehnte innerhalb des politischen Systems Mexikos innehatten.

### **Struktur und Geschichte des mexikanischen Gewerkschaftswesens**

Grundsätzlich lassen sich drei große Strömungen des mexikanischen Gewerkschaftswesens unterscheiden: (1) „offizielle“, (2) unabhängige bzw. reformorientierte sowie (3) arbeitgebernahe, „weiße“, Gewerkschaften.

Das „offizielle“ Gewerkschaftswesen umfaßt die im Congreso del Trabajo (CT) zusammengeschlossenen staatskorporativistischen Konföderationen und Einzelgewerkschaften und damit das weitaus größte Segment<sup>5)</sup> des mexikanischen Gewerkschaftswesens. Durch ihre direkte Bindung an die Staatspartei PRI nehmen diese Gewerkschaften traditionell eine unmittelbar politische Funktion wahr: Sie sichern der PRI die politische Unterstützung der organisierten Arbeitnehmerschaft vor allem bei Wahlen und können dafür im Gegenzug mit der Protektion durch die Regierung und bevorzugter Berücksichtigung bei der Vergabe öffentlicher Ämter rechnen<sup>6)</sup>. Der Congreso del Trabajo, dessen Mitgliedszahlen je nach politischem Standort mit fünf bis acht Millionen angegeben<sup>7)</sup> werden, ist kein Dachverband, sondern ein Koordinierungsorgan und wird seit seiner Gründung im Jahre 1966 von dem mächtigsten Dachverband, der CTM, dominiert. Gemäß seinem Aktionsprogramm von 1966 versteht sich der CT als Mitglied der PRI, obwohl sich einzelne Mitgliedsgewerkschaften, so z.B. die Elektrikergewerkschaft SME, gegen eine formelle Mitgliedschaft ihrer Gewerkschaft ausgesprochen haben<sup>8)</sup>.

Die CTM (Confederación de Trabajadores de México) verfügt über Mitgliedsgewerkschaften aus allen bedeutenden Industriezweigen und zählt etwa zwei Millionen Mitglieder<sup>9)</sup>. Sie ist als „Arbeitersektor“ (sector obrero) direkt in die Parteistruktur des PRI integriert. Die Gründung der CTM<sup>10)</sup> im Jahre 1936 fällt in die Regierungszeit des Staatspräsidenten Lázaro Cárdenas (1934-1940). Ihre Aufnahme in die Regierungspartei PRM (1946 in PRI umbenannt) nur zwei Jahre später legte die Grundlagen für die Ausbildung eines staatskorporativistischen Gewerkschaftswesens und sicherte der CTM fortan eine bis heute unangefochtene Hegemonialstellung innerhalb der mexikanischen Gewerkschaftsbewegung.

Die herausragende Führungsfigur der CTM über mehr als fünf Jahrzehnte war Fidel Velázquez Sánchez, der erstmals 1941 zum Generalsekretär gewählt wurde und mit einer Unterbrechung zwischen 1947 und 1954 bis zu seinem Tode im Jahre 1997 an der Spitze der CTM stand. Velázquez gelang es, den von Vicente Lombardo Toledano geführten linken Flügel frühzeitig zu entmachten, so daß die CTM sich seit Ende der vierziger Jahre von früher vertretenen klassenkämpferischen Auffassungen entfernte und den Ausgleich mit der Unternehmerseite suchte. Zugleich kam es zu einer fortschreitenden Bürokratisierung, die sich u.a. in einer ausgeprägt hierarchischen Organisationsstruktur, Repression und weitverbreiteter Korruption niederschlug – Phänomene, die auch heute noch das Erscheinungsbild der CTM prägen. Daß sich hieran in näherer Zukunft wenig ändern wird, garantiert die Person des Nachfolgers von Fidel Velázquez im Amt des Generalsekretärs: Der achtzigjährige Leonardo Rodríguez Alcaine ist ein entschiedener Reformgegner<sup>11)</sup> und hat sich jeder Form von Demokratisierung bisher erfolgreich widersetzt.

Der mit ca. 850 000 Mitgliedern zweitgrößte Dachverband, die vor allem in der Textil-, Bau- und Lebensmittelindustrie präsenste CROC (Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, Generalsekretär: Alberto Juárez Blancas) steht seit ihrer Gründung im Jahre 1952 in einer gewissen Rivalität zur CTM, die allerdings zu keinem Zeitpunkt deren Hegemonialstellung in Frage stellte. Hinsichtlich der politischen Tendenz lassen sich zwischen beiden Organisationen dabei nur geringfügige Unterschiede ausmachen. Ebenso wie die CTM ist die CROC direkt an den PRI gebunden. Mit ihrer Unterstützung für den Gouverneur des Bundesstaats Puebla, Manuel Bartlett, ergreift sie innerhalb des PRI allerdings offener als die CTM Partei für den traditionalistischen, reformfeindlichen Parteiflügel.

Weitere Dachverbände von nationaler Bedeutung sind die bereits 1918 gegründete CROM (Confederación Regional Obrera Mexicana, Generalsekretär: Cuauhtémoc Paleta) mit rund 400 000 Mitgliedern und die COR (Confederación Obrera Revolucionaria, ca. 150 000 Mitglieder, Generalsekretär: Joel López Mayrén). Während in der CROM nur auf regionaler Ebene Erneuerungstendenzen sichtbar werden, steht die Führung der COR Reformen aufgeschlossener gegenüber. Kaum noch Bedeutung haben die Dachverbände CGT (Confederación General de Trabajadores) und CRT (Confederación Revolucionaria de Trabajadores).

Im öffentlichen Dienst ist schließlich die FSTSE (Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado) zu nennen, die mit rund 1,5 Millionen Mitgliedern zahlenmäßig nur knapp hinter der CTM liegt, aufgrund ihrer mangelnden Geschlossenheit und der arbeitsrechtlichen Sonderbestimmungen für den öffentlichen Dienst aber kein vergleichbares politisches Gewicht erlangen konnte. Erhebliche Bedeutung innerhalb der FSTSE hat die be-grenzt reformbereite Lehrgewerkschaft (SNTE) mit fast 650 000 Mitgliedern.

Neben den großen Dachverbänden haben die nationalen Industriegewerkschaften besonders in den Bereichen Erd-ölindustrie (STPRM, ca. 98 000 Mitglieder), Bergbau und Metallverarbeitung (SNTMMSRM, ca. 120 000 Mitglieder), Eisenbahnen (STFRM, ca. 94 000 Mitglieder), Elektrizitätswirtschaft (SME, ca. 25 000 Mitglieder) großes Gewicht. Von diesen ist nur die STPRM der CTM angegliedert, die anderen sind autonome Organisationen mit unterschiedlicher Nähe zu PRI und Regierung. Über ein relativ hohes Maß von Unabhängigkeit und innerer Demo-kratie verfügt aber lediglich die Elektrikergewerkschaft SME.

Die bedeutendste Kraft innerhalb des Spektrums der unabhängigen und reformorientierten Gewerkschaften ist die UNT (Unión Nacional de Trabajadores), der einzige nicht dem Congreso del Trabajo angehörende Dachverband, hervorgegangen aus der Reformbewegung 'Foro: El Sindicalismo ante la Nación'. Sie repräsentiert mit weniger als einer halben Million Mitgliedern ein relativ kleines, aber strategisch bedeutsames Segment der Arbeitnehmerschaft.

Drei in ihrer Herkunft und politischen Tendenz sehr unterschiedliche Richtungen dominieren die UNT. Die seit 1976 von Francisco Hernández Juárez geführte Gewerkschaft der Telefonarbeiter (STRM) gehört zu den in Fragen der wirtschaftlichen Modernisierung flexibelsten Gewerkschaften, leidet aber ebenso wie die „offiziellen“ Gewerkschaftsverbände unter einer hierarchischen Organisationsstruktur, Korruption der Funktionäre und einem gravierenden Mangel an innerer Demokratie. Trotz einer mit rd. 27 000 Mitgliedern relativ geringen Zahlenstärke beherrscht die STRM dank der schillernden Persönlichkeit ihres Generalsekretärs Hernández Juárez das Erscheinungsbild der UNT in der öffentlichen Meinung. Die Sozialversicherungsgewerkschaft SNTSS, mit fast 130 000 Mitgliedern die bei weitem stärkste Einzelgewerkschaft der UNT, zwar insgesamt demokratischer organisiert als die STRM, ist aber anders als diese noch weitgehend überholten, antikapitalistischen Vorstellungen verhaftet und wendet sich strikt gegen marktwirtschaftliche Reformen im Sozialversicherungswesen. Ähnliches gilt für die 'dritte Kraft' der UNT, die Universitätsgewerkschaften, die traditionell eine große Nähe zu sozialistischen Positionen aufweisen.

Während STRM und SNTSS bis 1997 dem Congreso del Trabajo angehörten, stammen die Universitätsgewerkschaften aus dem Spektrum der unabhängigen Gewerkschaften, die außer im Universitätsbereich u.a. im Automobilsektor (z.B. Volkswagen), im Erziehungswesen (CNTE) und in der Nuklearindustrie präsent sind. Ihr Hintergrund ist die gewerkschaftliche Protestbewegung der frühen siebziger Jahre (*insurgencia sindical*), die mit anfänglicher Unterstützung der Regierung Echeverría die Macht der „offiziellen“ Gewerkschaftsverbände herausforderte. Gemeinsam ist den unabhängigen Gewerkschaften, deren Bedeutung seit Anfang der achtziger

Jahre spürbar zu-rückgegangen ist, die Forderung nach innergewerkschaftlicher Demokratie sowie die programmatische Nähe zur politischen Linken, heute in erster Linie zur linksorientierten Oppositionspartei PRD (Partido de la Revolución Democrática). Begrenzte Bedeutung auf nationaler Ebene hat neben den Universitätsgewerkschaften der ursprünglich aus dem christlich-sozialen Spektrum stammende, seit den achtziger Jahren aber weit links stehende FAT (Frente Auténtico del Trabajo), der sich ebenfalls der UNT angeschlossen hat und neuerdings wieder gemäßigte Positionen vertritt. Als Sammelbecken der linksorientierten unabhängigen Gewerkschaften fungiert der Zusammenschluß der Coordinadora Intersindical Primero de Mayo, die aufgrund der Radikalität ihrer Positionen sowie durch die Gründung der UNT aber stark an Einfluß verloren hat. Seit August 1998 gibt es neue Versuche, dem Spektrum der linksgerichteten unabhängigen Gewerkschaften durch Gründung der ANT (Asociación Nacional de Trabajadores) und des FSM (Frente Sindical Mexicano) zu mehr Geltung zu verhelfen, freilich mit wenig Aussicht auf Erfolg.

Als dritte große Strömung innerhalb des mexikanischen Gewerkschaftswesens sind schließlich die arbeitgeber-nahen „weißen“ Gewerkschaften (*sindicatos blancos*) zu nennen, die sich vorwiegend in der im Norden Mexikos gelegenen Industrieregion Monterrey konzentrieren, wo sie den bei weitem größten Teil der Arbeiterschaft repräsentieren. Auf Initiative der Unternehmensgruppe von Monterrey entstanden diese in mehreren Föderationen (FNSI, FNASA u.a.m.) organisierten Gewerkschaften, deren Funktionäre in der Vergangenheit zumeist direkt von den Unternehmen eingesetzt wurden, Ende der dreißiger Jahre als Gegenbewegung zur CTM. Seit einigen Jahren nehmen die Mitgliedszahlen der „weißen“ Gewerkschaften auch in anderen Regionen des Landes zu, zugleich sind zum Teil bescheidene Ansätze zu mehr Unabhängigkeit und innergewerkschaftlicher Demokratie erkennbar. Den-noch erscheint es sehr fraglich, ob sich hieraus eine demokratische Alternative zum „offiziellen“ Gewerkschaftswesen entwickeln kann.

Das Gewicht internationaler Gewerkschaftszusammenschlüsse war in Mexiko in der Vergangenheit sehr gering<sup>12)</sup>. Zwar ist die CTM im Internationalen Bund Freier Gewerkschaften (IBFG) und seiner amerikanischen Unterorganisation ORIT vertreten, doch kam es im Zusammenhang mit dem NAFTA-Abkommen, das von der CTM bedingungslos unterstützt, von der ORIT hingegen abgelehnt wurde, zu einer tiefen Entfremdung, die u.a. die Verlegung der ORIT-Zentrale von Mexiko nach Venezuela zur Folge hatte. Neuerdings bemüht sich auch die UNT um engere Kontakte zur ORIT. Der christlich-demokratisch ausgerichtete kontinentale Dachverband CLAT hat in Mexiko seit 1998 mit der COR, der FESTGEM (Gewerkschaft der Bediensteten von Kommunen und Bundesstaaten) und der unabhängigen CNT drei Mitgliedsverbände, von denen allerdings allein die COR eine gewisse strategische Bedeutung hat.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß das mexikanische Gewerkschaftswesen in seiner überwiegenden Mehrheit staatskorporativistisch aufgebaut ist. Die dominierenden „offiziellen“ Gewerkschaften sind weniger Interessenvertretungen der Arbeitnehmer als vielmehr vom Staat und der Regierungspartei abhängige Organisationen mit einer unmittelbar politischen Kontrollfunktion. Dies hat u.a. folgende Konsequenzen für die Arbeitsbeziehungen<sup>13)</sup>:

- Die „offiziellen“ Gewerkschaften betrachten sich als mitverantwortlich für die Stabilisierung des politischen Systems wie auch des bestehenden Wirtschaftsmodells. Aus diesem Grund hat die Verteidigung der Wirtschaftspolitik der Regierung für die Gewerkschaften meist Vorrang vor der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen. So wandte sich die CTM noch im Dezember 1997 mit dem Argument gegen die von der im Abgeordnetenhaus mit den Stimmen der Oppositionsparteien beschlossene Senkung der Mehrwertsteuer, daß diese die gesamtwirtschaftliche Stabilität gefährden würde.
- Die Arbeitsbeziehungen sind in Mexiko generell der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik untergeordnet, so daß Tarifverhandlungen zu einem großen Teil auf politischer Ebene bzw. im Rahmen staatlicher Institutionen (Sozialversicherungen, staatliche Kommission zur Festsetzung des Mindestlohns usw.) geführt werden. Dabei besteht ein direkter Zusammenhang zwischen Lohnerhöhungen bzw. der Gewährung von Vergünstigungen für die organisierte Arbeitnehmerschaft (vor allem im Bereich der Sozialversicherungen) und der Unterstützung für Regierung und PRI. Solange das wirtschaftliche System Mexikos weitgehend abgeschottet und auf Importsubstitution ausgerichtet war, konnten die

Gewerkschaften auf diesem Wege durchaus nennenswerte Lohnsteigerungen durchsetzen, seit Beginn der wirtschaftlichen Liberalisierung fällt die Bilanz freilich erheblich magerer aus.

- Das Arbeitsrecht bildet nicht, wie in rechtsstaatlich verfaßten Gesellschaften, einen gesetzlichen Rahmen für die sozialpartnerschaftliche Gestaltung der Arbeitsbeziehungen, sondern dient vielmehr der Absicherung der staatskorporativistischen Strukturen. So war die vorgeschriebene Registrierung der Gewerkschaften durch das Arbeitsministerium in der Vergangenheit ein wirksames Mittel zur Verhinderung der Neugründung regierungskritischer Gewerkschaften, ähnliches gilt für die in Mexiko übliche „Ausschlußklausel“ (*clausula de exclusión* oder *Closed shop-Regelung*), die im wesentlichen zu repressiven Zwecken eingesetzt wurde. Ihre Monopolstellung in den als Arbeits- und Sozialgerichte fungierenden Schlichtungs- und Schiedsstellen (Juntas de Conciliación y Arbitraje) sichert den „offiziellen“ Gewerkschaften darüber hinaus einen maßgeblichen Einfluß u.a. bei der Auslegung der mehrdeutigen Regelungen des Streikrechts und ermöglicht ihnen u.a. die Verhinderung mißliebiger Arbeitskämpfe<sup>14)</sup>.
- Die enge Verbindung von Gewerkschaften und politischem System hat dazu geführt, daß die Gewerkschaftsfunktionäre gleichzeitig wichtige Funktionen in PRI und Regierung einnehmen und so gewisse Einflußmöglichkeiten auf die Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik haben. Generell ist aber festzustellen, das das politische Gewicht der „offiziellen“ Gewerkschaften in den vergangenen Jahren kontinuierlich abgenommen hat.

### **Wirtschaftliche Öffnung und politischer Einflußverlust der Gewerkschaften**

In wirtschafts- und sozialpolitischer Hinsicht markiert das Jahr 1982 für Mexiko einen tiefen Einschnitt. Die durch den Ölpreisverfall bei gleichzeitigem Anstieg des internationalen Zinsniveaus ausgelöste schwere Finanzkrise, die das Land an den Rand der Zahlungsunfähigkeit brachte, machte das Scheitern des Modells der Importsubstitution offensichtlich, das die mexikanische Wirtschaftspolitik bis dahin bestimmt hatte. Unter der Regierung de la Madrid (1982-1988) kam es zu einer grundsätzlichen Neuorientierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik mit dem Ziel einer Abkehr von Protektionismus, Binnenmarktorientierung und Staatsinterventionismus und der Integration der mexikanischen Volkswirtschaft in den Weltmarkt. Diese von den Staatspräsidenten Salinas de Gortari und Zedillo fortgesetzte Politik führte in den folgenden Jahren zu einer drastischen Reduzierung des staatlichen Sektors und einer umfassenden Deregulierung, die die Steigerung der Konkurrenzfähigkeit der mexikanischen Wirtschaft zum Ziel hatte.

Die wirtschaftliche Liberalisierungs- und Öffnungspolitik hat, trotz des Rückschlags durch die Peso-Krise des Jahres 1994/95, die gesamtwirtschaftliche Lage insgesamt wesentlich stabilisiert, doch hat sie bis heute nicht zu einer Verbesserung der sozialen Indikatoren beitragen können. Im Gegenteil kam es in den achtziger Jahren zu dramatischen Reallohneinbußen<sup>15)</sup>, auf die nach einer kurzen Stabilisierungsphase zu Beginn der neunziger Jahre mit der Krise 1994/95 ein erneuter Einbruch folgte<sup>16)</sup>. Erst im Verlauf der Jahre 1997 und 1998 zeichnete sich eine leichte Erholung des Lohnniveaus ab.

Auch die Lage auf dem Arbeitsmarkt ist unverändert angespannt. Zwar ist die Rate der offenen Arbeitslosigkeit nach offiziellen Angaben seit 1996 von 5,2 Prozent auf 3,2 Prozent im Jahre 1997 gesunken, doch ist diese Zahl wegen der zugrundegelegten Kriterien (als arbeitslos gilt, wer weniger als eine Stunde in der Woche einer geregelten Beschäftigung nachgeht) keinesfalls aussagekräftig. Das Ausmaß der in Mexiko verbreiteten Unterbeschäftigung wird u.a. daran deutlich, daß nach Schätzungen von Experten etwa 50 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung im informellen Sektor arbeiten und damit in keinem Sozialversicherungsverhältnis stehen. Ein weiteres Indiz ist die Diskrepanz zwischen den benötigten und den tatsächlich geschaffenen Arbeitsplätzen, die sich im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte kontinuierlich vergrößert hat: Befanden sich Angebot und Nachfrage in den siebziger Jahren im Jahresdurchschnitt noch in etwa im Gleichgewicht, wurden in den achtziger Jahren nur noch halb so viele und in den neunziger Jahren nur noch ein Drittel soviel Stellen geschaffen wie nachgefragt wurden. Um allen neu auf den Arbeitsmarkt drängenden Menschen eine

Beschäftigung zu ermöglichen, wäre bei der gegenwärtigen Bevölkerungsentwicklung die Schaffung von ca. einer Million zusätzlichen Arbeitsplätzen pro Jahr<sup>17)</sup> erforderlich.

Die mit der Marktöffnung verbundene Notwendigkeit einer Steigerung der internationalen Konkurrenzfähigkeit machte die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes zu einer zentralen Forderung der Arbeitgeberseite. Vor allem in den besonders exportorientierten Wirtschaftszweigen kam es in den achtziger Jahren zur verstärkten Einführung moderner Management-Methoden, einer Deregulierung der oftmals starren Arbeitsverträge, einer Zunahme zeitlich befristeter Beschäftigung sowie einer stärker leistungsorientierten Beförderungspraxis. Durchgesetzt wurde diese Flexibilisierung in der Regel einseitig von den Unternehmen mit Unterstützung der Regierung, aber ohne jede Einbeziehung der Gewerkschaften, teilweise auch gegen deren offenen Widerstand<sup>18)</sup>.

Protestbewegungen gegen die neue Wirtschaftspolitik gingen sowohl von unabhängigen, als auch einzelnen „offiziellen“ Gewerkschaften aus. Streiks gegen den Verfall des Lohnniveaus blieben jedoch vor allem wegen der unnachgiebigen Haltung der Regierung erfolglos. Nachdem offensichtlich wurde, daß sich die Regierung durch gewerkschaftlichen Widerstand nicht von ihrer neuen Wirtschaftspolitik abbringen lassen würde, schwenkten die „offiziellen“ Verbände auf den Kurs der Regierung ein. Mit den erstmals 1987 abgeschlossenen (und bis 1997 jedes Jahr verlängerten) Stabilitätspakten (Pacto de Solidaridad Económica, später Pacto de Estabilización y Crecimiento Económico)<sup>19)</sup> akzeptierten die „offiziellen“ Gewerkschaften die wirtschaftspolitischen Vorgaben der Regierung und bekundeten damit ihr Festhalten an dem traditionellen Bündnis mit PRI und Regierung<sup>20)</sup>.

Trotz der gravierenden Reallohninbußen und der negativen Beschäftigungslage gelang es den „offiziellen“ Gewerkschaften auf diese Weise, die anfänglichen Protestbewegungen innerhalb der Arbeiterschaft unter Kontrolle zu bringen und ihre Machtposition gegenüber den unabhängigen Gewerkschaften auszubauen. Ein wichtiger Hintergrund für diese auf den ersten Blick überraschende Konsolidierung der „offiziellen“ Gewerkschaften ist in der gerade in Krisenzeiten wichtigen Kontrolle zu sehen, die diese auf die Vergabe von Sozialleistungen wie auch, aufgrund der bereits erwähnten Verbreitung von *Closed-shop*-Regelungen, auf den Zugang zu Arbeitsplätzen haben. Hier liegt auch ein Grund für den relativ hohen Organisationsgrad der Arbeitnehmerschaft, der Ende der achtziger Jahre noch bei annähernd 30 Prozent gelegen haben dürfte<sup>21)</sup>.

Andererseits schränkte der Rückzug des Staates aus dem Wirtschaftsprozeß die politischen Einflußmöglichkeiten der „offiziellen“ Gewerkschaften wesentlich ein. Die marktwirtschaftliche Ausrichtung der neuen Wirtschaftspolitik lief den gewerkschaftlichen Vorstellungen völlig zuwider und ermöglichte eine Annäherung zwischen Regierung und Arbeitnehmerschaft, die die traditionellen Gestaltungsspielräume der Gewerkschaften auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik erheblich reduzierte. Eine Folge dieser Entwicklung ist u.a. die allmähliche Verlagerung des gewerkschaftlichen Aktionsfeldes von der politischen auf die betriebliche Ebene, die im Zuge der Deregulierung der Arbeitsbeziehungen seit einigen Jahren zu beobachten ist.

Die wirtschaftspolitische Wende von 1982 führte so zu einem politischen Bedeutungsverlust der Gewerkschaften, aber nicht zur Auflösung der korporativen Bindungen. Innerhalb des politischen Systems behielten die „offiziellen“ Gewerkschaften eine wichtige Funktion als 'Transmissionsriemen' von PRI und Regierung im Bereich der Arbeiterschaft. Im Vordergrund stand dabei ihre Rolle als Stabilitätsgarant: Indem sie das Entstehen größerer sozialer Protestbewegungen verhindern, stützen die „offiziellen“ Gewerkschaften die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung und leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung des politischen Systems. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, daß die wirtschaftliche Öffnungspolitik ebenso wie der seit Mitte der neunziger Jahre verstärkt vorangetriebene politische Reformprozeß langfristig die Grundlagen des staatskorporativistischen Gewerkschaftsmodells untergräbt. Unter den Bedingungen einer liberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung muß dieses immer mehr als Anachronismus erscheinen. Es kann daher nicht verwundern, daß das korporative Gewerkschaftsmodell in den neunziger Jahren vor allem durch zwei Entwicklungen in Frage gestellt wurde: 1. die Bemühungen um eine Modernisierung der Arbeitsbeziehungen und 2. die Demokratisierung des politischen Systems.

## **Wandel der Arbeitsbeziehungen und Nuevo Sindicalismo**

Ein erster Versuch, das mexikanische Gewerkschaftsmodell mit den veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Einklang zu bringen, ging von der Regierung Salinas de Gortari (1988-1994) aus. Die mexikanischen Gewerkschaften hatten bis dahin kein Interesse an Fragen der wirtschaftlichen Produktivität gezeigt und sich stattdessen auf eine Verteidigung angestammter Privilegien konzentriert, so daß der wirtschaftliche Modernisierungsprozeß in den achtziger Jahren weitgehend ohne ihre Beteiligung gestaltet wurde. Die korporativistischen Gewerkschaften erschienen aufgrund ihrer Staatsfixierung und ihrer auf Klientelismus beruhenden und unter ökonomischen Gesichtspunkten völlig ineffizienten Organisationsstruktur als Hindernis bei der Modernisierung der Wirtschaftsstrukturen und der von Salinas angestrebten Neugestaltung der Arbeitsbeziehungen.

Vor diesem Hintergrund kam es zu Beginn der Amtszeit Salinas de Gortaris zu einem offenen Konflikt der Regierung mit zwei der mächtigsten Einzelgewerkschaften, der Lehrgewerkschaft (SNTE) und der Erdölgewerkschaft (STPRM), deren Führer aufgrund von Korruptionsvorwürfen ihres Amtes enthoben und – im Fall des STPRM-Generalsekretärs Joaquín Hernández Galicia – sogar mit mehrjähriger Haft bestraft wurden. In der Folgezeit verfolgte die Regierung Salinas eine offensive Strategie für die Modernisierung des Gewerkschaftswesens (Nuevo Sindicalismo), zu deren wichtigsten Elementen der Aufbau repräsentativerer und demokratischerer Gewerkschaftsverbände, die Förderung partnerschaftlicher Arbeitsbeziehungen zwischen Gewerkschaften und Unternehmerverbänden sowie einer auf Verbesserung der Produktivität gerichteten „neuen Arbeitskultur“ (*nueva cultura laboral*) gehören sollten. Letztlich verfolgte das Projekt des Nuevo Sindicalismo das Ziel einer Einbindung der Gewerkschaften in den wirtschaftlichen Modernisierungsprozeß. Allen offiziellen Bekundungen zum Trotz war damit jedoch keine wirkliche Demokratisierung des Gewerkschaftswesens verbunden: Das neue Gewerkschaftsmodell sollte vielmehr wie in der Vergangenheit von oben, d.h. von der Regierung im Zusammenwirken mit ihr wohlgesonnenen gewerkschaftlichen Spitzenfunktionären durchgesetzt werden.

Als Modell des von ihr propagierten neuen Gewerkschaftswesens und als Alternative zu den „offiziellen“ Gewerkschaftsverbänden förderte die Regierung Salinas die Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios (FESEBES), eine neugegründete Föderation von Gewerkschaften im Dienstleistungssektor, die von der Telefonarbeitergewerkschaft STRM unter ihrem Generalsekretär Hernández Juárez dominiert wurde. Die offene Bevorzugung der FESEBES durch die Regierung führte zu erheblichen Spannungen mit der CTM, die ihre Hegemonialstellung im Gewerkschaftssektor gefährdet sah.

Über die Reform der gewerkschaftlichen Strukturen hinaus strebte die Regierung Salinas eine Neugestaltung der Arbeitsbeziehungen an, bei der die Gewerkschaften auf betrieblicher Ebene in die Verantwortung für die wirtschaftliche Modernisierung der Unternehmen eingebunden werden sollten. Ein Kernstück dieser Politik bildete der Abschluß von bilateralen Vereinbarungen zur Produktivitätssteigerung (*convenios de productividad*) zwischen Unternehmern und Gewerkschaften. Ein entsprechendes Rahmenabkommen (Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad) durch Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften im Jahre 1992 sollte die Grundlage für eine generelle Einbeziehung von Fragen der Produktivität in die Tarifvereinbarungen bilden.

Als Modellbeispiel für eine, auch in der Umsetzung, relativ erfolgreiche Übereinkunft in der Frage der Produktivität gilt die Telefongesellschaft Teléfonos de México (TELMEX), die zu diesem Zeitpunkt kurz vor der Privatisierung stand<sup>22)</sup>. Zu den wesentlichen Bestandteilen des im Jahre 1990 abgeschlossenen Vertrags über Produktivität, Qualität und Bildung zur integralen Modernisierung von TELMEX gehörten u.a.: 1. die Festschreibung des Rechts der Arbeitnehmer auf Beteiligung an der Modernisierung des Unternehmens sowie ihres Anspruchs auf Vergütung dabei erbrachter zusätzlicher Leistungen (*bonos de productividad*), 2. die Verpflichtung von Unternehmen und Gewerkschaft, ein Programm zur Förderung der Produktivität zu entwickeln, und die Einrichtung einer paritätisch besetzten Kommission zur Messung des erzielten Produktivitätsfortschritts, 3. die Förderung einer partnerschaftlichen „neuen Arbeitskultur“ und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, 4. die Durchführung geeigneter Aus- und Fortbildungsprogramme für die Belegschaft.

Vor allem im Jahr 1994 kam es – nun erstmals auch mit aktiver Unterstützung der CTM – zu dem Abschluß zahlreicher Vereinbarungen zur Förderung der Produktivität, allerdings beschränkten sich diese zumeist auf Großunternehmen. Nur in wenigen Fällen, so z.B. in der staatlichen Elektrizitätswirtschaft, wurde dabei eine so

weitgehende Einbeziehung der Gewerkschaftsseite vorgesehen wie bei TELMEX. Die im Rahmen der Lohnvereinbarungen eingeführten Produktivitätsanreize bewegten sich überdies auf sehr niedrigem Niveau.

Zwei Ereignisse führten Ende 1994 zum zumindest vorläufigen Scheitern der Modernisierungspolitik der Regierung Salinas im Gewerkschaftsbereich. Zum einen konnten die „offiziellen“ Gewerkschaften unter Führung der CTM ihren zuvor teilweise an die FESEBES verlorenen politischen Einfluß zurückgewinnen. Hierbei spielten sowohl die wahlstrategische Bedeutung der CTM im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen eine Rolle als auch das Einschwenken der CTM-Führung auf den Modernisierungskurs der Regierung im Rahmen der NAFTA-Verhandlungen. Zum zweiten hatte die schwere Wirtschaftskrise einen erneuten massiven Einbruch der Reallöhne zur Folge und verhinderte damit, daß die getroffenen Vereinbarungen in Fragen der Produktivität positive Wirkungen für die Arbeitnehmerseite entfalten konnten. Vor allem aber führten die Krise wie auch die Erschütterung des politischen Systems durch die bis heute nicht aufgeklärten Morde an Präsidentschaftskandidat Colosio und dem damaligen Parteipräsidenten des PRI, Ruiz Massieu, zu einer völligen Diskreditierung der Regierung Salinas, die auch ihre Modernisierungspolitik im Gewerkschaftsbereich und deren Akteure in einem zweifelhaften Licht erscheinen ließ.

### **Die gewerkschaftliche Reformbewegung seit 1994**

Nach den Präsidentschaftswahlen von 1994 beschleunigte sich der politische Demokratisierungsprozeß in Mexiko. Anders als sein Vorgänger Salinas erklärte der neue Staatspräsident Zedillo die Reform der politischen Institutionen zu einer Priorität seiner Amtszeit. Im Zusammenwirken mit den beiden Oppositionsparteien PAN und PRD wurden in den Jahren 1995/96 wichtige Reformen, darunter die Wahlrechtsreform und die Reform des politischen Status der Hauptstadt mit der Direktwahl des Bürgermeisters durchgesetzt. Wahlerfolge der Opposition bei verschiedenen Gouverneurswahlen sowie vor allem bei den Kongreßwahlen im Jahre 1997 schränkten die Hegemonialstellung des PRI zusehends ein und führten zu einem noch wenige Jahre zuvor undenkbar offenen Wettbewerb der politischen Parteien.

In wirtschaftlicher Hinsicht kam es nach der schwersten Krise in der mexikanischen Geschichte zu einer allmählichen Konsolidierung mit durchweg positiven makroökonomischen Daten, aber bis heute ohne greifbare Erfolge bei der Bekämpfung der Armut oder der Verbesserung der Beschäftigungslage. Die Reallöhne konnten sich seit 1996 zwar geringfügig erholen, liegen aber noch immer unter dem Niveau von 1994.

Beide Entwicklungen, die Etablierung eines politischen Pluralismus und die sozialen Folgen der Wirtschaftskrise bilden den Hintergrund für die Entstehung der gewerkschaftlichen Reformbewegung *Foro: El Sindicalismo ante la Nación*<sup>23)</sup>. Bemerkenswert an den *Foristas* ist vor allem, daß die Initiative – anders als etwa bei Salinas' Projekt des *Nuevo Sindicalismo* – erstmals nicht von der Regierung, sondern von den beteiligten Gewerkschaften selbst ausging. Getragen wurde die Bewegung, die sich zunächst bewußt als offenes Diskussionsforum ohne feste Organisationsstruktur verstand, von dem reformbereiten Flügel des „offiziellen“ Gewerkschaftswesens, und zwar vor allem von vier großen Einzelgewerkschaften: STRM (Telefonarbeiter), SME (Elektriker), SNTE (Erziehungswesen) und SNTSS (Sozialversicherung) sowie der COR als einem der kleineren „offiziellen“ Dachverbände. Die Zahl der Mitgliedsgewerkschaften des *Foro* wuchs bis 1997 auf 24, die zum größeren Teil dem *Congreso del Trabajo* angehörten. Insgesamt repräsentierte das *Foro* damit ein, vor allem wegen der Bedeutung der vertretenen industriellen Sektoren (Telekommunikation, Stromversorgung, Erziehungswesen, Banken usw.) strategisch wichtiges Segment der organisierten Arbeitnehmerschaft.

Die anfangs sehr gemäßigten Forderungen der *Foristas* richteten sich bald offen gegen Regierung und *Congreso del Trabajo*. Seit Mitte 1996 sprachen sie sich für eine Überwindung des Korporatismus sowie den Aufbau demokratischer und politisch autonomer Gewerkschaften aus. Hierfür sei eine radikale Reform der Gewerkschaftsstrukturen erforderlich, die wenn möglich innerhalb, notfalls aber auch im Bruch mit dem *Congreso del Trabajo* erfolgen solle. In wirtschaftspolitischer Hinsicht wurde das neoliberale Wirtschaftsmodell der Regierung im Grundsatz abgelehnt, besonders scharfer Protest richtete sich gegen die von der Regierung betriebene und 1997 in Kraft getretene Umstellung der Rentenversicherung auf Kapitaldeckungsverfahren. Zu den weiteren Forderungen gehörten eine aktive staatliche Sozialpolitik sowie die Verhinderung von Privatisierungen in Wirtschaftszweigen

von „strategischer Bedeutung“ wie Stromversorgung und Erdölwirtschaft. Ansatzweise (z.B. in allgemeinen Aussagen zu Fragen der Produktivität) fanden auch modernere wirtschaftspolitische Vorstellungen, wie sie insbesondere von der Telefonarbeitsgewerkschaft STRM vertreten wurden, Eingang in die Programmatik der *Foristas*, die ansonsten überkommenen staatsinterventionistischen Vorstellungen verhaftet blieb.

Der offene Konflikt mit der Mehrheit des Congreso del Trabajo unter Führung der CTM spitzte sich Anfang 1997 zu, als das von den *Foristas* organisierte nationale Gewerkschaftstreffen (Encuentro Sindical Nacional) die Einberufung einer „Nationalen Versammlung der Arbeiterschaft“ (Asamblea Nacional del Proletariado) binnen sechs Monaten beschloß, mit dem Ziel, gegebenenfalls einen neuen Dachverband außerhalb des Congreso del Trabajo zu gründen. Diese innerhalb des Foro umstrittene Frage führte im Sommer 1997 zur Spaltung der Bewegung. Während der eine Flügel der *Foristas* unter Führung von STRM, SNTSS und Universitätsgewerkschaften die Gründung der Unión Nacional de Trabajadores (UNT) beschloß, die sich am 28. November 1997 als neuer Dachverband konstituierte, blieben die übrigen Gewerkschaftsverbände, darunter SNTE, COR und SME dem Congreso del Trabajo treu. Vor allem die Lehrgewerkschaft SNTE zeigte kein Interesse an einem Bruch mit dem „offiziellen“ Gewerkschaftswesen, wie er am nachdrücklichsten von dem STRM-Generalsekretär Hernández Juárez gefordert wurde.

In Hinblick auf eine Demokratisierung des Gewerkschaftswesens ist die Spaltung der *Foristas* als Rückschlag zu werten. Die Hoffnung, das Foro könne zur „Achse einer Erneuerung der Arbeiterbewegung in Mexiko“<sup>(24)</sup> werden, sind damit zumindest kurzfristig erheblich geschmälert worden, da die UNT allein zahlenmäßig bei weitem nicht über die Stärke verfügt, die ein aus allen *Forista*-Gewerkschaften gebildeter Dachverband gehabt hätte. Nicht übersehen werden dürfen ferner die bereits an früherer Stelle angedeuteten Defizite der neuen Organisation. Wie die „offiziellen“ Gewerkschaftsverbände ist auch die UNT extrem zentralistisch organisiert, vor allem auf regionaler Ebene fehlen ihr repräsentative Funktionen. Die Forderungen nach gewerkschaftlicher Demokratie stehen zudem in Gegensatz zu Fällen von Machtmißbrauch, Korruption und Repression gegenüber internen Kritikern, wie sie auch bei den UNT-Gewerkschaften, namentlich bei der Telefonarbeitsgewerkschaft, anzutreffen sind. Auch kann die von der UNT proklamierte Unabhängigkeit von PRI und Regierung nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Generalsekretäre der drei großen UNT-Gewerkschaften, STRM, SNTSS und STUNAM, einflußreiche Mitglieder des PRI sind und so, wenn auch nicht auf institutioneller, so doch zumindest auf personeller Ebene eine politische Verflechtung gegeben ist.

Dennoch ist mit der Gründung der UNT neue Bewegung in die monolithischen Strukturen des mexikanischen Gewerkschaftswesens gekommen, da nun erstmals ein Dachverband besteht, die sich ausdrücklich als Alternative zum staatskorporativistischen Gewerkschaftsmodell versteht. Hieraus könnte sich eine Eigendynamik entwickeln, durch die die UNT auf mittlere Sicht tatsächlich zu einem Motor der gewerkschaftlichen Modernisierung werden könnte.

Innerhalb des „offiziellen“ Gewerkschaftssektors sind dagegen kaum erfolgversprechende Reformansätze erkennbar. Nach dem Tode des greisen Generalsekretärs Fidel Velázquez konzentrierten sich die Hoffnungen der Reformen auf die Nachfolge an der Spitze der CTM. Mit Leonardo Rodríguez Alcaine, der im März 1998 formell als neuer Generalsekretär bestätigt wurde, setzte sich hier jedoch der konservative Flügel durch. Wie sein Vorgänger sicherte Rodríguez Alcaine Staatspräsident Zedillo die „bedingungslose Unterstützung“<sup>(25)</sup> der CTM zu. Impulse für eine Modernisierung und Demokratisierung der CTM, wie sie von Reformern wie dem inzwischen zum Gouverneur des Bundesstaates Sinaloa gewählten Juan S. Millán gefordert wurden, sind von der neuen CTM-Führung nicht zu erwarten. Gleiches gilt für die Reform des Congreso del Trabajo: Zwar wurde mit dem COR-Generalsekretär Joel López Mayrén im April 1998 ein ehemaliger *Forista* zum Präsidenten des CT gewählt, doch ist dessen politischer Spielraum gegenüber der mächtigen CTM äußerst gering.

Durch die Konkurrenzsituation zur UNT geraten die „offiziellen“ Gewerkschaften allerdings immer mehr unter Druck, ihr Erscheinungsbild in der Öffentlichkeit zu verbessern und offensiver für Arbeitnehmerinteressen einzutreten. Die große Medienpräsenz, die die UNT nicht zuletzt dank einer geschickten Öffentlichkeitsarbeit gefunden hat, zwingt die CTM, sich – so z.B. mit offener Kritik an wesentlichen Teilen des Haushaltsentwurfs für 1999 – stärker als in der Vergangenheit von der Regierungspolitik abzugrenzen. Auch sahen sich die „offiziellen“ Gewerkschaften genötigt, ihre anfängliche Ausgrenzungsstrategie gegenüber der UNT aufzugeben und diese als

gleichberechtigten Dachverband zu akzeptieren – zweifellos ein Fortschritt auf dem Weg zu mehr Pluralismus im Gewerkschaftssektor.

### **Erneuerung oder Zerfall? Die Zukunftsperspektiven des mexikanischen Gewerkschaftswesens**

Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, daß die Modernisierung des Gewerkschaftswesens nicht ohne eine Veränderung der politischen Rahmenbedingungen möglich ist. Die seit langem anachronistischen korporativen Strukturen im Gewerkschaftsbereich haben sich vor allem deshalb so lange erhalten, weil kein klarer politischer Wille zu ihrer Überwindung bestand. Neben wahltaktischen Überlegungen war es dabei in erster Linie das Interesse an wirtschaftlicher Stabilität, daß insbesondere die Regierung davor zurückschrecken ließ, das überkommene Gewerkschaftsmodell im Kern anzutasten. Die Perspektiven für eine grundlegende Reform des mexikanischen Gewerkschaftswesens werden daher in den kommenden Jahren nicht nur von gewerkschaftsinternen Faktoren, sondern vor allem auch davon abhängen, ob die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für den Aufbau autonomer und demokratischer Gewerkschaften geschaffen werden.

An erster Stelle ist dabei die Notwendigkeit einer Reform des Arbeitsrechts zu nennen. Die aus dem Jahre 1931 stammende Ley Federal del Trabajo gehört nicht nur zu den im internationalen Vergleich rigidesten Arbeitsgesetzen, sondern dient darüber hinaus der rechtlichen Absicherung des staatskorporativistischen Gewerkschaftswesens. Eine Reform muß daher zwei Ziele verfolgen: zum einen eine Flexibilisierung des Arbeitsrechts, die aus wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Gründen unumgänglich ist, sowie zum anderen die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für den Aufbau autonomer und demokratischer Gewerkschaften. Ein weitreichendes Reformprojekt in diesem Sinne hat bereits 1995 die liberal-konservative Oppositionspartei PAN (Partido Acción Nacional) vorgelegt. Dieses sieht u.a. eine Beseitigung der bestehenden Kontrollmöglichkeiten der Regierung bei der Zulassung von Gewerkschaften, die Abschaffung der *Closed-shop*-Regelungen, die Reform der Arbeitsgerichtsbarkeit sowie die Einführung von Betriebsräten (*comités de empresa*)<sup>26)</sup> vor. In eine ähnliche Richtung, allerdings weniger weitgehend und ohne überzeugende Vorschläge im Bereich der Flexibilisierung weist die 1998 vorgestellte Initiative des linksorientierten PRD<sup>27)</sup>. Ganz in der Tradition des Korporativismus hat die Regierung die Vorlage eines eigenen Gesetzentwurfs von einer Einigung zwischen Gewerkschaften und Unternehmerverbänden abhängig gemacht, die aber wegen des massiven Widerstands der Gewerkschaftsseite in nächster Zeit kaum zu erwarten ist. Die baldige Arbeitsrechtsreform, die ursprünglich noch vor den Präsidentschaftswahlen im Jahre 2000 in Kraft treten sollte, ist so erneut in weite Ferne gerückt.

Auch eine Reform des Arbeitsrechts in dem angedeuteten Sinne könnte freilich nur begrenzte Wirkung entfalten, solange die politischen Machtstrukturen erhalten bleiben, auf denen das korporative Gewerkschaftsmodell beruht. Die Erfolge der Oppositionsparteien bei den Kongreßwahlen und auf regionaler Ebene haben die organisatorische Verflechtung von PRI und „offiziellen“ Gewerkschaften bisher nicht grundlegend erschüttern können. Erstaunlicherweise bestehen diese Bindungen sogar in Bundesstaaten fort, in denen die oppositionelle PAN bereits seit geraumer Zeit die Regierung stellt. Möglicherweise würde der Sieg eines Oppositionskandidaten bei den Präsidentschaftswahlen im Jahre 2000 die Allianz von PRI und „offiziellen“ Gewerkschaften in Frage stellen, vor allem dann, wenn es bei der PRI selbst zu bedeutenden Abspaltungen kommen sollte. Auch ein Wahlerfolg von PAN oder PRD würde jedoch nicht zwangsläufig zur Auflösung der korporativen Strukturen führen, vielmehr ist durchaus vorstellbar, daß eine von der Opposition geführte Regierung sich aus Gründen der wirtschaftlichen Stabilität ihrerseits mit den „offiziellen“ Gewerkschaften arrangieren würde.

Dennoch sollten die Perspektiven für eine Erneuerung des mexikanischen Gewerkschaftswesens nicht ausschließlich negativ beurteilt werden. Die Initiativen für eine Reform des Arbeitsrechts beweisen, daß bei aller Zurückhaltung zumindest bei den Oppositionsparteien ein politischer Wille zur Demokratisierung des Gewerkschaftswesens besteht. Hinzu kommt, daß die Opposition allein aus wahlstrategischen Gründen an gewerkschaftlichem Pluralismus interessiert sein muß. Auch auf Seiten der Unternehmerverbände, die in der Vergangenheit ähnlich korporativistisch organisiert waren<sup>28)</sup>, wächst die Bereitschaft, mit Gewerkschaftsverbänden unterschiedlicher Tendenz in einen Dialog über die Neugestaltung der Arbeitsbeziehungen<sup>29)</sup> einzutreten.

Die Entwicklung zu einer modernen Demokratie, die veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und nicht zuletzt die ungelösten sozialen Probleme Mexikos erfordern eine funktionierende Sozialpartnerschaft zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Die Voraussetzung hierfür sind politisch unabhängige und demokratisch legitimierte Gewerkschaften, die zugleich bereit sind, die Realitäten einer modernen, international verflochtenen Volkswirtschaft anzuerkennen. Autoritäre, staatskorporativistische Gewerkschaften alter Prägung werden dagegen auch in Mexiko langfristig keine Zukunft haben. Ein Festhalten an dem überholten und allgemein diskreditierten Gewerkschaftsmodell der Vergangenheit wäre für die Gewerkschaften selbst auf Dauer existenzbedrohend. Auf lange Sicht besteht für die mexikanischen Gewerkschaften daher nur die Alternative, sich entweder von Grund auf zu reformieren oder aber einen fortschreitenden Bedeutungsverlust in Kauf zu nehmen. Dies gibt Anlaß zu vor-sichtigem Optimismus und der Hoffnung, daß sich in absehbarer Zeit auch im Gewerkschaftssektor Mexikos demokratische Strukturen etablieren werden.

-----

- 1) Anlässlich der Tagung der Sociedad Interamericana de Prensa in Punta del Este, Uruguay, am 18. November 1998 modifizierte der peruanische Schriftsteller seine frühere Äußerung und sprach mit Blick auf den mexikanischen Demokratisierungsprozeß nunmehr von einer „dictadura muy imperfecta“, die in den vergangenen Jahren erhebliche Fortschritte auf dem Weg zur Demokratie gemacht habe; eine Entwicklung, die begrüßt und gefördert werden müsse. Vgl. *Reforma*, 19. 11. 1998.
- 2) Vgl. José Antonio Crespo, *Tiene futuro el PRI? Entre la supervivencia democrática y la desintegración total*, Mexiko-Stadt 1998, S. 21-32.
- 3) Als „offizielle“ Gewerkschaften werden im folgenden in Abgrenzung zu unabhängigen und arbeitgebernahen „weißen“ Gewerkschaften die im „Congreso del Trabajo“ zusammengeschlossenen Gewerkschaftsverbände bezeichnet.
- 4) Zit. Hans-Joachim Lauth, „Gewerkschaften in Mexiko: zwischen Partizipation und Kontrolle“, in: Dietrich Briesemeister/ Klaus Zimmermann (Hrsg.), *Mexiko. Politik, Wirtschaft, Kultur*, 2. Aufl., Frankfurt a.M. 1996, S.64-77, hier S.73.
- 5) De la Garza gibt den Anteil der dem Congreso del Trabajo angehörenden Gewerkschaften für 1990 mit 78,9 Prozent, die der unabhängigen mit 12,4 Prozent und der „weißen“ mit 8,7 Prozent an. Auch wenn man die Abspaltung der UNT-Gewerkschaften vom CT berücksichtigt, dürfte der Anteil der „offiziellen“ Gewerkschaften noch immer bei mehr als 60 Prozent liegen. Vgl. Enrique de la Garza Toledo, „Sindicatos, Estado y Economía en México“, in: CIEDLA, *El sindicalismo ante los procesos de cambio económico y social en América Latina*, Buenos Aires 1998, S.183-237, hier S. 195.
- 6) Vgl. Ilán Bizberg, *Estado y sindicalismo en México*, Mexiko-Stadt 1990, S.115-116.
- 7) Vgl. de la Garza, „Sindicatos“, a.a.O., S. 194.
- 8) Vgl. Hans-Joachim Lauth, *Mexiko zwischen traditioneller Herrschaft und Modernisierung. Die Gewerkschaften im Wandel von Politik und Wirtschaft (1964-1988)*, Mainz 1991, S.268.
- 9) Zu den Mitgliederzahlen der einzelnen Gewerkschaftsverbände, Vgl. Bizberg, *Estado y Sindicalismo*, a.a.O., S. 376.
- 10) Zur Geschichte der CTM vgl. Lauth, „Gewerkschaften“, a.a.O., S.64-70.
- 11) Der Schriftsteller Carlos Monsiváis charakterisierte Rodríguez Alcaine als Prototyp des CTM-Funktionärs, der sich für sein Amt nur durch bornierte Vasallentreue und Machtmißbrauch qualifiziert habe. „Más que un líder es una alusión distorsionada a uno de los poderes complementarios del sistema en demolición“. Zit. *El Universal*, 3.5. 1998.
- 12) Vgl. de la Garza, „Sindicatos“, a.a.O., S.197 und Lauth, *Mexiko*, a.a.O., S.349-350.
- 13) Die folgende Charakterisierung stützt sich auf de la Garza, „Sindicatos“, a.a.O., S. 199.
- 14) Das mexikanische Arbeitsgesetz (Ley Federal del Trabajo) gibt den Juntas de Conciliación y Arbitraje die Möglichkeit, Streiks unter bestimmten Umständen als *inexistente* (nicht in Kraft) oder *ilícito* (unzulässig) zu erklären. Vgl. Lauth, *Mexiko*, a.a.O., S. 234-235.
- 15) Die Reallöhne betragen in der Industrie im Jahre 1990 noch durchschnittlich 60,8 Prozent des Wertes von 1980, der Mindestlohn fiel im gleichen Zeitraum sogar auf 42 Prozent. Vgl. Francisco Zapata, *El sindicalismo mexicano frente a la restructuración*, Mexiko-Stadt 1995, S. 80.
- 16) Bezogen auf den Wert von 1990 lag der Durchschnittslohn im Jahre 1996 bei 72,3 Prozent. Vgl. de la Garza, „Sindicatos“, a.a.O. S. 189.
- 17) Vgl. Hermann Burkard, „Auswanderung und die Situation an der Nordgrenze“, in: Briesemeister/ Zimmermann, *Mexiko*, a.a.O., S.337-355, hier S. 346.
- 18) Vgl. hierzu Zapata, *Sindicalismo*, a.a.O., S.101-119.
- 19) In diesen Pakten trafen Regierung, Unternehmer und Gewerkschaften umfassende Vereinbarungen über die Entwicklung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben, Lohnsteigerungen, Preiskontrolle sowie die Handels- und Geldpolitik. Vgl. ebd., S. 77.
- 20) Vgl. Lauth, „Gewerkschaften“, a.a.O., S.71.
- 21) Vgl. ebd., S.72. Verlässliche Zahlen jüngerer Datums sind nicht verfügbar, doch wird allgemein angenommen, daß der Organisationsgrad inzwischen unter 20 Prozent liegt. Vgl. auch Zapata, *Sindicalismo*, a.a.O., S.65.
- 22) Die folgenden Ausführungen stützen sich auf de la Garza, „Sindicatos“, a.a.O., S. 212-213.

23) Zur Entwicklung der *Foristas* vom ersten Foro im Februar 1995 bis zur Spaltung vgl. *Trabajo y Democracia hoy*, Nr. 35, Jan. 1997; 40, Sept./ Okt. 1997; 42, Jan./Feb. 1998 sowie Marco Antonio Leyva P. / Javier Rodríguez L., „¿Fin del letargo sindical?“, in: *El Cotidiano* 87, Jan./Feb. 1998, S.60-73, hier S.65-69.

24) „Las potencialidades del forismo como eje de la refundación del movimiento obrero en México ...“, zit. de la Garza, „Sindicatos“, a.a.O. ; S.232.

25) In einem Interview mit der Zeitschrift *Expansión* begründete Rodríguez Alcaine diese bedingungslose Unterstützung damit, daß „wir an den Präsidenten glauben, der die Postulate der [mexikanischen] Revolution vertritt“ („... creemos en el presidente que lleva los postulados de la revolución“). Zit. *Expansión*, Nr. 739, 22.4.1998.

26) Da in Mexiko Tarifverträge zumeist auf betrieblicher Ebene abgeschlossen werden, würde der Betriebsrat dabei anstelle der Gewerkschaften bei Tarifverhandlungen als Verhandlungspartner der Arbeitnehmerseite auftreten. Vgl. Senado de la República/Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, *Iniciativa de decreto que reforma a la Ley Federal del Trabajo*, Mexiko-Stadt 1995, S. 109.

27) Zum Projekt des PRD vgl. den Kommentar von Nestor de Buen, „Ley Laboral, El proyecto del PRD“, in: *Entorno Laboral*, 16.-22. 5. 1998, S.33-36.

28) Entsprechend der *Closed-shop*-Regelung im Gewerkschaftsbereich sind Unternehmer noch immer gesetzlich verpflichtet, sich in Industrie- oder Handelskammern (CONCAMIN und CONCANACO) zu organisieren. Vgl. Ricardo Tirado, „El futuro del corporativismo empresarial“, in: *El Cotidiano*, 81, Jan./Feb. 1997, S.17-21.

29) Eine Vorreiterrolle nimmt dabei der Unternehmerverband COPARMEX ein, der auf der Grundlage eines im Jahre 1996 mit der CTM ausgehandelten Papiers über eine „Neue Arbeitskultur“ (Nueva Cultura Laboral) inzwischen auch das Gespräch mit anderen Gewerkschaftsverbänden, vor allem FESEBES und UNT sucht. Zur Nueva Cultura Laboral vgl. de la Garza, „Sindicatos“, a.a.O., S.209-210.

## Literatur

Bizberg, Ilán. *Estado y sindicalismo en México*. Mexiko-Stadt, 1990.

Crespo, José Antonio. *Tiene futuro el PRI? Entre la supervivencia democrática y la desintegración total*. Mexiko-Stadt, 1998.

De Buen, Nestor. „Ley Laboral, El proyecto del PRD“, in: *Entorno Laboral*, 16.-22. 5. 1998.

Hermann Burkard. „Auswanderung und die Situation an der Nordgrenze“, in: Dietrich Briesemeister/Klaus Zimmermann (Hrsg.). *Mexiko. Politik, Wirtschaft, Kultur*. 2. Aufl., Frankfurt a.M. 1996, S. 337-355.

De la Garza Toledo, Enrique. „Sindicatos, Estado y Economía en México“, in: Konrad-Adenauer-Stiftung/CIEDLA. *El sindicalismo ante los procesos de cambio económico y social en América Latina*. Buenos Aires, 1998, S.183-237.

Lauth, Hans-Joachim. „Gewerkschaften in Mexiko: zwischen Partizipation und Kontrolle“, in: Dietrich Briesemeister/Klaus Zimmermann (Hrsg.). *Mexiko. Politik, Wirtschaft, Kultur*. 2. Aufl., Frankfurt a.M. 1996, S.64-77.

Ders.. *Mexiko zwischen traditioneller Herrschaft und Modernisierung. Die Gewerkschaften im Wandel von Politik und Wirtschaft (1964-1988)*, Mainz 1991.

Leyva P., Marco Antonio/Rodríguez L., Javier. „¿Fin del letargo sindical?“, in: *El Cotidiano* 87, Jan./ Feb. 1998, S.60-73.

Senado de la República/Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. *Iniciativa de decreto que reforma al la Ley Federal del Trabajo*. Mexiko-Stadt, 1995.

Tirado, Ricardo. „El futuro del corporativismos empresarial“, in: *El Cotidiano*, 81, Jan./Feb. 1997, S. 17-21.

Zapata, Francisco. *El sindicalismo mexicano frente a la restructuración*. Mexiko-Stadt, 1995.

Außerdem wurden Artikel aus folgenden Tageszeitungen und Zeitschriften verwendet:  
*Expansión, El Financiero, La Jornada, Reforma, Trabajo y Democracia hoy, El Universal.*

Das Manuskript wurde im Dezember 1998 abgeschlossen.

-----  
*Ulrich Laute* ist Mitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Mexiko.