

Arbeit - Interessen - Partizipation

Siglinde Hessler

ARBEITNEHMERRECHTE WELTWEIT STÄRKEN?

*Die Umsetzung der Internationalen
Rahmenvereinbarungen in Mexiko*

Campus

Arbeit - Interessen - Partizipation

Inhalt

1.	Einleitung	9
1.1.	Ausgangslage und Problemstellung.....	9
1.2.	Aufbau des Buches.....	16

Teil I: Untersuchungsdesign

1.	Forschung zu Internationalen Rahmenvereinbarungen	19
2.	Internationale Rahmenvereinbarungen als Instrument einer internationalen Erwerbsregulierung.....	27
2.1.	Zum Begriff der Erwerbsregulierung.....	27
2.2.	Internationale Erwerbsregulierung: Forschungsansätze	31
2.3.	Regulierungsarenen einer internationalen Erwerbsregulierung	33
2.4.	Charakteristika von Internationalen Rahmenvereinbarungen	45
3.	Internationale Rahmenvereinbarungen als institutionalisiertes Element in einem organisationalen Feld.....	61
3.1.	Zu den Begriffen Institution, Institutionalisierung, organisationales Feld	62
3.2.	Die Grundlagen von Institutionen: Das Drei-Säulen-Modell von W. Richard Scott.....	65
3.3.	Legitimitätsdruck als Motiv für die Übernahmen von Institutionen	69
3.4.	Entkopplung als Vermeidungsstrategie	71
3.5.	Die Rolle der Akteure im Umsetzungsprozess der Internationalen Rahmenvereinbarungen	74

3.6. Internationale Rahmenvereinbarungen als institutionalisiertes Element in einem organisationalen Feld: Hypothesen, Forschungsfragen und Operationalisierung.....	77
4. Methodik	87
4.1. Fallauswahl	87
4.2. Datenerhebung.....	89
4.3. Datenauswertung.....	98

Teil II: Die Umsetzung von Internationalen Rahmenvereinbarungen bei ausgesuchten Unternehmen in Mexiko

1. Das System der Erwerbsregulierung in Mexiko.....	103
1.1. Die politische, ökonomische und soziale Entwicklung Mexikos im 20. und 21. Jahrhundert	103
1.2. Regulierungsarenen innerhalb des Systems der Erwerbsregulierung in Mexiko.....	109
1.3. Die Akteure im System der Erwerbsregulierung in Mexiko	120
1.4. Internationale Rahmenvereinbarungen als Instrument der Erwerbsregulierung in Mexiko.....	126
1.5. Fazit: Das System der Erwerbsregulierung in Mexiko und die Rolle von Internationalen Rahmenvereinbarungen	128
2. Die Umsetzung der Internationalen Rahmenvereinbarung bei Unternehmen A in Mexiko	131
2.1. Das Unternehmen	132
2.2. Internationale Arbeitnehmervertretungsstrukturen	134
2.3. Die Internationale Rahmenvereinbarung	137
2.4. Die Arbeit mit der Internationalen Rahmenvereinbarung bei Unternehmen A	142
2.5. Die Umsetzung der Internationalen Rahmenvereinbarung bei Unternehmen A in Mexiko.....	149
2.6. Faktoren für die Umsetzung der Internationalen Rahmenvereinbarung bei Unternehmen A in Mexiko.....	166

3.	Die Umsetzung der Internationalen Rahmenvereinbarung bei Unternehmen B in Mexiko.....	177
3.1.	Das Unternehmen	177
3.2.	Internationale Arbeitnehmervertretungsstrukturen	180
3.3.	Die Internationale Rahmenvereinbarung	183
3.4.	Die Arbeit mit der Internationalen Rahmenvereinbarung bei Unternehmen B.....	187
3.5.	Die Umsetzung der Internationalen Rahmenvereinbarung bei Unternehmen B in Mexiko.....	194
3.6.	Faktoren für die Umsetzung der Internationalen Rahmenvereinbarung bei Unternehmen B in Mexiko.....	206
4.	Die Umsetzung der Internationalen Rahmenvereinbarung bei Unternehmen C in Mexiko.....	213
4.1.	Das Unternehmen	213
4.2.	Internationale Arbeitnehmervertretungsstrukturen	214
4.3.	Die Internationale Rahmenvereinbarung	215
4.4.	Die Arbeit mit der Internationalen Rahmenvereinbarung bei Unternehmen C	218
4.5.	Die Umsetzung der Internationalen Rahmenvereinbarung bei Unternehmen C in Mexiko.....	224
4.6.	Faktoren für die Umsetzung der Internationalen Rahmenvereinbarung bei Unternehmen C in Mexiko.....	234
5.	Die Umsetzung der Internationalen Rahmenvereinbarung bei Unternehmen D in Mexiko.....	241
5.1.	Das Unternehmen	241
5.2.	Internationale Arbeitnehmervertretungsstrukturen	242
5.3.	Die Internationale Rahmenvereinbarung	244
5.4.	Die Arbeit mit der Internationalen Rahmenvereinbarung bei Unternehmen D	248
5.5.	Die Umsetzung der Internationalen Rahmenvereinbarung bei Unternehmen D in Mexiko	256
5.6.	Faktoren für die Umsetzung der Internationalen Rahmenvereinbarung bei Unternehmen D in Mexiko	268

Teil III: Ergebnisse

1. Vergleich der Fallstudien	279
1.1. Hintergründe, Akteure und Inhalte der Internationalen Rahmenvereinbarungen	279
1.2. Die Umsetzung der Internationalen Rahmenvereinbarungen an den mexikanischen Standorten	281
1.3. Die institutionelle Verankerung der Internationalen Rahmenvereinbarungen in einem organisationalen Feld.....	285
1.4. Faktoren für die Umsetzung der Internationalen Rahmenvereinbarungen in den untersuchten Unternehmen in Mexiko.....	292
2. Fazit: Internationale Rahmenvereinbarungen als wirksames Instrument einer internationalen Erwerbsregulierung?	297
2.1. Bewertung und Ausblick.....	297
2.2. Theorieentwicklung und Forschungsdesiderate	301
Die Internationalen Rahmenvereinbarungen im Wortlaut	307
Quellen	322
Abkürzungen	323
Weltweit abgeschlossene Internationale Rahmenvereinbarungen	326
Tabellenverzeichnis	330
Abbildungsverzeichnis	331
Literaturverzeichnis	332
Danksagung	347

und damit ihren Einfluss auf internationaler Ebene fördern sollen. Vor allem die vermehrt gegründeten Europäischen Betriebsräte (EBR) und die in geringerem Maße etablierten Weltbetriebsräte (WBR) sind hier zu nennen. Des Weiteren sind auch auf zwischenstaatlicher Ebene – insbesondere im europäischen Wirtschaftsraum – bereits erste Erfolge in Richtung einer Harmonisierung der Regulierung von Arbeit und Arbeitsbeziehungen erzielt worden.⁴

Während die Instrumente zur Durchsetzung der Normen dabei ebenso vielfältig wie umstritten sind, besteht weitreichender Konsens über die zu implementierenden Arbeitsstandards und die Notwendigkeit eines grundlegenden Schutzes von Arbeitnehmerrechten weltweit. Trotz zum Teil gegenläufiger Meinungen vor allem aus dem wirtschaftsliberalen Lager hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass Mindestarbeitsstandards die Voraussetzung für eine weltweit ökonomisch, sozial und politisch gerechte und fortschrittliche Entwicklung sind (vgl. zur Debatte sowie zur Begründung der Notwendigkeit von Arbeitsstandards etwa Sengenberger 2002).⁵ Eine wichtige Rolle kommt in diesem Zusammenhang der ILO zu, indem sie die grundlegenden Arbeitsstandards definiert und in einen verbindlichen Rahmen einbettet. Insbesondere die ILO-Kernarbeitsnormen, die sich auf Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen, die Beseitigung von Zwangsarbeit, die Abschaffung von Kinderarbeit und das Verbot von Diskriminierung beziehen, setzen für alle UN-Mitgliedsstaaten grundlegende und verbindliche Regeln fest, unabhängig von der Ratifizierung durch die einzelnen Staaten.

Die hier untersuchten Internationalen Rahmenvereinbarungen (IRV)⁶ beziehen sich auf diese Kernarbeitsnormen und stellen einen relativ neuen Ansatz zur Regulierung von Arbeit und Beschäftigung auf internationaler Ebene dar. Erst seit Ende der 1990er Jahre werden IRV abgeschlossen. Bei

4 So etwa durch die Richtlinie zur Gründung von Europäischen Betriebsräten (EBR) in Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten, die Direktive zum Verbot geschlechterlicher Diskriminierung oder auch die Richtlinie zur rechtlichen Gleichbehandlung von Teilzeitkräften (vgl. ausführlicher Kapitel 2.3, Teil I).

5 Dabei herrscht die Meinung vor, dass gerade die für die ärmsten Länder hohen Kosten der Globalisierung nur durch staatliche Steuerung und weltweit gültige Regeln zu vermeiden sind. Arbeitsstandards würden auch diesen Ländern bzw. den dort verarmenden Bevölkerungsschichten eine Chance auf Wohlstand und sozialen Ausgleich eröffnen.

6 Die IRV werden z. T. auch als Globale Rahmenabkommen, Internationale Rahmenabkommen, International Framework Agreement (IFA) oder Global Agreements bezeichnet. In dieser Arbeit wird der Ausdruck Internationale Rahmenvereinbarung verwendet.

diesen handelt es sich um Abkommen zwischen den Internationalen Gewerkschaftsverbänden (*Global Union Federations*, GUF), internationalen Unternehmen und meist auch betrieblichen Arbeitnehmervertretungsorganen – in der Regel dem EBR oder dem WBR⁷ –, die Mindestarbeitsstandards für das entsprechende Unternehmen festzuschreiben. Dabei gelten die Standards aber in der Regel nicht nur für das Unternehmen und seine Niederlassungen, sondern auch für die Zulieferer, die bei der Anwendung der Abkommen unterstützt werden sollen. Neben den ILO-Kernarbeitsnormen enthalten IRV meist Angaben zu Höchstarbeitszeiten, Mindestvergütung sowie Arbeits- und Gesundheitsschutz.

Im Rahmen einer internationalen Erwerbsregulierung stellen die IRV eine innovative Weiterentwicklung der bisherigen Ansätze dar. Innerhalb der Forschungsgemeinschaft wird vor allem das Potenzial der IRV, das in einem institutionalisierten Dialog zwischen Unternehmen und GUF, der angestrebten Anwendung auf Zulieferbetriebe sowie der Bezugnahme auf die ILO-Normen gesehen wird, positiv bewertet (vgl. Kapitel 1, Teil I und 2.4, Teil I). Trotz dieser positiven Bewertung stehen eine empirische Untersuchung der Umsetzung der IRV in den verschiedenen lokalen Kontexten und damit die Überprüfung ihrer Umsetzungschancen noch weitgehend aus (vgl. zum Forschungsstand Kapitel 1, Teil I). Auf gewerkschaftlicher Seite finden zwar Strategiediskussionen bezüglich der IRV statt, in denen durchaus auch kritische Stimmen Platz haben,⁸ diese werden aber kaum durch aussagekräftige empirische Daten untermauert. Zu kurz war bislang die Dauer des Implementationsprozesses und zu gering waren die Kontakte zu den einzelnen Produktionsstätten in den entsprechenden Ländern.

Die vorliegende Studie will helfen, diese Forschungslücke zu schließen. In vier internationalen Konzernen⁹ der Automobilindustrie wird überprüft,

7 Unterschieden wird z. T. zwischen Internationalen und Europäischen Rahmenvereinbarungen, wobei Letztere auf die europäische Ebene begrenzt sind und dementsprechend auf Arbeitnehmersseite von europäischen Akteuren – etwa den Europäischen Gewerkschaftsverbänden, den Europäischen Betriebsräten und/oder den nationalen Gewerkschaften – unterzeichnet werden (Telljohann u. a. 2009: 6).

8 So sprechen sich u. a. einige US-Gewerkschaften gegen den Abschluss von IRV aus und auch die europäischen Gewerkschaften diskutieren immer wieder kritisch ihren Nutzen (vgl. Kapitel 2.4.1, Teil I).

9 Der Begriff »international« soll in der vorliegenden Arbeit als Überbegriff verwendet werden. Eine Differenzierung, wie sie etwa Bartlett und Ghoshal (1989) und Hauser-Ditz u. a. (2010) vornehmen, wird nicht vorgenommen. Diese Typologien unterscheiden zwischen multinationalen, globalen, internationalen/fokalen und transnationalen Orga-

wie diese Unternehmen die IRV in Mexiko umsetzen und welche Faktoren dabei eine Rolle spielen. Die untersuchten Konzerne – zwei Automobilhersteller und zwei große Zulieferbetriebe¹⁰ – haben alle zu einem recht frühen Zeitpunkt eine IRV abgeschlossen und verfügen über mindestens einen Standort in Mexiko. Die gewerkschaftliche Vertretung der Mitarbeiter in den betroffenen Metallunternehmen in Deutschland besteht in allen Fällen aus der IG Metall; auf internationaler Ebene ist der Internationale Metallgewerkschaftsbund (IMB) zuständig. Mit dem IMB wird die Politik einer GUF untersucht, die den Abschluss neuer IRV in ihrem Einflussbereich bereits zu einem frühen Zeitpunkt gefördert hat (vgl. Kapitel 2.4, Teil I).¹¹

Mit Mexiko als Umsetzungskontext wurde ein Land ausgewählt, das aufgrund seiner Umbruchssituation seit Ende der rund 70-jährigen faktischen Einparteienherrschaft durch die Partei der Institutionalisierten Revolution (PRI) im Jahr 2000 eine spannende politische und gesellschaftliche Entwicklung durchlebt. Parallel zur politischen fand eine wirtschaftliche Öffnung statt. Während Mexiko sich bis in die 1980er Jahre ökonomisch weitgehend von der Weltwirtschaft abgeschottet hatte, ist das Land inzwischen stark in den Welthandel integriert. So ist die nach Brasilien zweitgrößte Volkswirtschaft Lateinamerikas seit 1994 Mitglied der OECD und durch ein System von Freihandelsabkommen mit zahlreichen Ländern und Staatengemeinschaften – insbesondere den USA, Kanada, Japan und der EU – vernetzt, wobei die USA den mit Abstand wichtigsten Handelspartner darstellen. Zahlreiche internationale Konzerne unterhalten Produktionsstandorte in Mexiko, in denen insbesondere für den US-amerikanischen Markt produziert wird.

nisationen bzw. Konzernen. Als multinationale Konzerne werden demnach dezentrale Organisationsformen bezeichnet, während globale Konzerne eine dezentralisierte Struktur bei gleichzeitiger Machtzentration auszeichnen. Internationale Unternehmen betrachten sie als koordinierte Föderationen mit einer zentralisierten Machtstruktur; transnationale Konzerne hingegen werden als integrales Netzwerk definiert, in dem unabhängige lokale Einheiten in einem integralem globalen Austausch stehen.

10 Da die Unternehmen z. T. den Wunsch nach Anonymisierung äußerten, werden die Namen der untersuchten Konzerne in der vorliegenden Untersuchung nicht genannt.

11 Beim IMB handelt es sich um eine der größten und ältesten bestehenden GUF. Der IMB wurde 1893 in Zürich gegründet und hat seinen Sitz heute in Genf. Die Organisation verfügt über mehr als 200 Mitgliedsorganisationen in 100 Ländern und über 25 Millionen Gesamtmitglieder. Organisiert ist der IMB nach industrierverbandlichem Prinzip, so dass verschiedene Berufsgruppen der Metallindustrie vertreten werden (vgl. ausführlich zu Charakter, Entwicklung und Politik des IMB Platzer/Müller 2009: 113–164).

Die politische und wirtschaftliche Öffnung Mexikos hat erheblich dazu beigetragen, dass es auch im Bereich von Arbeit und Erwerbsregulierung zu deutlichen Verschiebungen kam. So haben sich nicht nur die Arbeitsbedingungen vieler Arbeitnehmer verändert, sondern es haben sich auch die Rollen von Staat, Gewerkschaften und Unternehmen im System der Erwerbsregulierung in großem Maße gewandelt (vgl. Kapitel 1, Teil II). Beschäftigungsverhältnisse wurden flexibilisiert, Unternehmen privatisiert und wirtschaftliche Entwicklungen dereguliert. Diese tiefgreifenden gesellschaftlichen Veränderungen machen Mexiko zu einem interessanten Feld für die Untersuchung der Umsetzung der IRV.

Die Studie wird von zwei sich ergänzenden Forschungsfragen geleitet:

1. Die erste Frage bezieht sich auf die Wirkungsmächtigkeit der IRV: Wie werden die IRV in Mexiko umgesetzt, welche Faktoren spielen dabei eine Rolle und was resultiert aus ihrer Umsetzung? Findet eine tatsächliche Umsetzung der IRV statt oder wird vielmehr eine Strategie des *window dressing*, also eine allein auf Außenwirkung bedachte und letztlich inhaltsleere PR-Strategie, angewandt? Erste Untersuchungen deuten darauf hin, dass die nationalen *settings* eine große Bedeutung für den Verlauf und den Erfolg der Umsetzung der IRV haben (vgl. Kapitel 1, Teil I). In der vorliegenden Arbeit soll auf diese *settings* vor Ort und ihre Bedeutung für die Umsetzung der IRV fokussiert werden. Dabei wird der Grundannahme des soziologischen Neoinstitutionalismus gefolgt, der davon ausgeht, dass Organisationen institutionalisierte Elemente, also Handlungsmodelle, Strukturen, Technologien oder andere Organisationselemente, oft nicht aus Gründen der Effizienzsteigerung, sondern zur Legitimation gegenüber anderen Organisationen übernehmen. Dementsprechend wird angenommen, dass die offen oder indirekt geäußerten Ansprüche von Gewerkschaften und Betriebsräten, von anderen Profit- oder Non-Profit-Organisationen sowie von Kunden und Ratingagenturen den Abschluss und die Umsetzung von IRV durch die Unternehmen fördern. Es soll deshalb untersucht werden, welche Erwartungen seitens der relevanten Organisationen im Umfeld der Unternehmen – ihrem *organisationalen Feld* (vgl. ausführlich Kapitel 3.1, Teil I) – in Mexiko Einfluss auf die Umsetzung der IRV haben.
2. Die zweite Frage bezieht sich auf den Kontext einer internationalen Erwerbsregulierung: Wie sind die IRV in diesen Kontext einzuordnen und stellen sie ein zukunftsfähiges Instrument einer internationalen Erwerbsregulierung dar? Dabei werden die IRV in der vorliegenden Ar-

beit von rein freiwilligen CSR-Instrumenten unterschieden, da es sich um ausgehandelte und damit deutlich verbindlichere Vereinbarungen handelt. Gewerkschaften und Betriebsräte sind an Umsetzung und Kontrolle der IRV beteiligt und tragen somit zu ihrer erfolgreichen Umsetzung bei. Der Erfolg von Aushandlung und Umsetzung liegt also – so die Grundannahme dieser Arbeit – nicht allein auf Unternehmensseite begründet, sondern hat seine strukturellen Ursachen in den nationalen und internationalen Systemen von Erwerbsregulierung und dem Handeln der verschiedenen Akteure. Es soll deshalb untersucht werden, in welchem Kontext einer internationalen Erwerbsregulierung sich die IRV bewegen, welche Faktoren innerhalb des mexikanischen Systems der Erwerbsregulierung fördernd oder hemmend auf die Umsetzung der IRV wirken und welchen Beitrag die IRV zur Internationalisierung von Erwerbsregulierung leisten können.

Hieraus ergeben sich für die Untersuchung zwei Ziele:

1. Es soll das Umsetzungspotential der IRV in nationalen Kontexten überprüft werden. Sind sie anpassungsfähig an verschiedene Kontexte und können sie flexibel auf verschiedene Akteurs- und Machtkonstellationen eingehen? Sind sie ausgestattet mit ausreichenden Ressourcen und Umsetzungsmechanismen, um auch in anderen als den Herkunfts-kontexten eine Umsetzung zu gewährleisten? Oder bleiben sie abhängig vom Herkunftskontext? Da es sich bei der Untersuchung um eine räumlich begrenzte Fallstudie handelt, können nur bedingt generalisierte Aussagen getroffen werden. Zwar sollen die Ergebnisse der Fallstudien mithilfe der theoretischen Einordnung generalisiert und Rück-schlüsse für das Potential der IRV im weltweiten Kontext gezogen werden, der nationale Kontext ist jedoch maßgeblich für die Umsetzung der IRV.
2. Darüber hinaus soll das vorliegende Buch einen Beitrag leisten, die Entwicklungschancen eines internationalen Systems der Erwerbsregulierung aufzuzeigen. Welche Rolle spielen die nationalen *settings* und die unterschiedlichen Erwartungen der einzelnen Akteure für die Entwick-lung eines internationalen Systems der Erwerbsregulierung?