

# Mexiko

<b>Ergebnis Status-Index</b> (Demokratie: 3,4 / Marktwirtschaft: 3,4)		<b>6,8</b>	<b>Ergebnis Management-Index</b>		<b>5,5</b>
<b>Politisches System</b>	Präsidentielle Demokratie		<b>Bevölkerungsgröße</b>	100,5 Mio.	
<b>Wahlbeteiligung</b>	64 % (Präsidentschafts- wahl 2000)		<b>BIP p. c. (\$, PPP)</b>	8.430	
<b>Frauenanteil im Parlament</b>	15,9 %		<b>Arbeitslosenquote</b>	2,5 %	
<b>Bevölkerungswachstum<sup>a</sup></b>	2,0 %		<b>HDI</b>	0,80	
<b>Größte ethnische Minderheit</b>	12 %		<b>UN-Education Index</b>	0,86	
			<b>Gini-Index</b>	51,9 (1998)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. <sup>a)</sup> jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

## 1. Einleitung

Der Transformationsprozess Mexikos ist durch die Wahl von Vicente Fox Quesada zum Staatspräsidenten am 2. Juli 2000 in eine neue Phase eingetreten. Ihm gelang es, die Mexikaner von einem Votum für den Wechsel zu überzeugen und die Hoffnungen auf einen solchen mit seiner Person zu verbinden. Dabei spielten die Amigos de Fox eine größere Rolle als seine eigene Partei, die PAN (Partido de la Acción Nacional).

Doch der zweifelsohne demokratisch gewählte Präsident sieht sich nicht allein mit diffusen Erwartungen an den Wechsel konfrontiert, sondern mit einer für die politische Architektur des Landes völlig neuen Situation. Zwar votierten überragend eindeutig 42,52% der Wähler für Fox als Präsidenten, jedoch nur 38,23% für das aus PAN und PVEM (Grüne Partei) bestehende Wahlbündnis Alianza por el Cambio (der PVEM verließ das Bündnis 2001 und koalitiert nun mit dem Partido Revolucionario Institucional, PRI). Seine Partei war schon 2000-2003 mit weniger Abgeordneten (207) vertreten als der PRI (210) und verfügte auch im Senat über keine Mehrheit. Diese Relation hat sich für den PAN bei den Zwischenwahlen 2003 weiter verschlechtert (151 vs. 222). Von den 32 Bundesstaaten werden 10 vom PAN regiert oder von Wahlbündnissen, in welchen sie die Mehrheit hat; in 17 sind PRI-Gouverneure an der Macht und in fünf bildet der PRD (Partido de la Revolución Democrática) die Regierung.

Der Präsident, der seiner eigenen Partei erst seit 1988 angehört, muss sich sowohl im PAN als auch im Parlament immer wieder neue Mehrheiten für seine politi-

schen Projekte suchen. Fox und sein Kabinett sind politisch relativ unerfahren, der eigenen Partei oftmals fremd – die Mehrheit der Kabinettsmitglieder gehört nicht der Partei an – und mit der Verwaltungsstruktur und den Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie wenig vertraut. Dagegen waren seine Vorgänger mit ihrer Partei, dem PRI, politisch eng verkoppelt und hatten durch jahrzehntelange Erfahrungen in Partei und Verwaltung verschiedene Stadien durchlaufen und sich dabei auch überregional ins Spiel bringen können, bevor sie zum Präsidentschaftskandidaten erwählt worden waren.

Diese Konstellationen, die zum ersten Mal sowohl dem Parlament (*Cámara de Diputados*) eine zentrale Bedeutung gegenüber der Exekutive und dem Präsidenten einräumen, als auch den einzelnen Ländern und vor allem ihren Gouverneuren gegenüber den Zentralbehörden und einem bislang mächtigen Präsidentialismus neue Handlungsmöglichkeiten eröffnen, füllen den Parlamentarismus und den Föderalismus mit ungewohntem Leben.

Das Parlament gewinnt an Eigenständigkeit, die Gouverneure an Macht und der Präsident muss sich stets neue Bündnispartner suchen. Dieser durch die Wahl von Fox möglich gewordene neue politische Pluralismus blockiert zugleich rasche Entscheidungen und spürbare Veränderungen, die für die Verfestigung des Transformationsprozesses nötig wären. Dies zeigt sich deutlich am begrenzten Erfolg der bislang wichtigsten politischen Projekte des Präsidenten Fox. Nicht nur der Chiapaskonflikt blieb ungelöst. Auch die Steuerreform, sein zentrales ökonomisches Reformprojekt, bleibt bislang unvollständig. Das lähmt die Handlungsfähigkeit der Regierung im ökonomischen und sozialen Bereich.

## **2. Transformationsgeschichte und -charakteristika**

Obgleich sich die Aushöhlung des alten Regimes schon seit langem andeutete, ist erst mit den Wahlen vom 2. Juli 2000 ein Parteienwechsel und damit die Bildung einer Regierung mit völlig anderer politischer Couleur möglich geworden. Die Anpassungsfähigkeit des mexikanischen politischen Regimes ist nicht nur für den langen Transformationsprozess verantwortlich, sondern sie wirkt auch auf die heutige Situation ein. Das alte Regime und seine „offizielle“ Partei, wie die für 71 Jahre regierende Partei *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) von vielen genannt wird, konnten sich lange Zeit auf die Mexikanische Revolution zu Beginn des letzten Jahrhunderts (1910-1917) und eine in dieser entstandene Verfassung beziehen.

Eine gemischte Ökonomie, eine importsubstituierende Industrialisierung und eine national-populistisch fundierte Machtbalance zwischen einer metropolitanen Modernisierungscoalition (Staat, Unternehmer und Gewerkschaften), welche die Zentralmacht beherrschte, und regionalen oder lokalen Machtgruppen (Caudillos, Kaziken) bildeten über viele Jahrzehnte die Grundlagen für ökonomisches Wachstum und politische Stabilität. Die Klammer zwischen beiden Machtgruppen bildete die enge Verbindung zwischen der PRI und dem Präsidenten sowie dessen starker Stellung gegenüber den Gouverneuren der 31 Bundesstaaten sowie dem Regierungschef des Bundesdistrikts (Mexiko-Stadt).

Ein Ausgangspunkt der liberalen Kräfte der Revolution 1910 war die Forderung nach freien Wahlen und das Verbot der Wiederwahl in politische Ämter gewesen. Doch auch wenn beide Aspekte in der mexikanischen Verfassung verankert wurden und die Republik Mexiko als eine repräsentativ-parlamentarische Demokratie ausweisen, hat eine solche ebenso wenig real existiert wie Rechtsstaatlichkeit und Föderalismus. Es bildete sich ein im lateinamerikanischen Kontext „milder“, integrierender Autoritarismus heraus, der sich seit den 30er Jahren auf eine breite soziale, korporative Basis stützen konnte und lange Zeit politisch und ökonomisch erfolgreich war.

Die starke Stellung des auf sechs Jahre gewählten Präsidenten zeigte sich in der Vergangenheit nicht nur auf nationaler Ebene und gegenüber seiner Partei, der PRI, sondern auch gegenüber den einzelnen Ländern. Diese wählen zwar ihre Gouverneure und Landesparlamente, finanziell waren und sind sie jedoch – wie die Gemeinden auch – von den Zuwendungen der Zentralregierung abhängig. In der komplizierten Machtbalance zwischen Modernisierungscoalition im Zentrum sowie regionalen und lokalen Machtgruppen hatten sich die Präsidenten der letzten PRI-Regierungen stark auf die Bundesländer der Peripherie gestützt.

Die Veränderung des Wirtschaftsmodells weg von einer importsubstituierenden, staatlich gelenkten Industrialisierung hin zu einer exportorientierten Ökonomie, aus welcher sich der Staat als Produzent und Regelinstanz weitgehend zurückzog, wäre ohne ein Bündnis zwischen neoliberalen Wirtschaftsreformern im Zentrum und lokalen traditionellen Caudillos nicht mehrheitsfähig gewesen. Diese komplexe Machtbalance und die Möglichkeiten des Austarierens unterschiedlicher Interessen im Rahmen des alten Regimes sind durch den neuen politischen Pluralismus und unterschiedliche Mehrheiten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene gestört.

Wesentliche Merkmale einer marktwirtschaftlichen Ökonomie (Privateigentum, Gewerbefreiheit, freie Gewinnverwendung, etc.) wurden bereits im postrevolutionären Mexiko etabliert und waren auch niemals in Frage gestellt worden; allerdings war und ist der institutionelle Rahmen (Antimonopol- und Wettbewerbspolitik, Bankenaufsicht etc.) wenig ausgeprägt. Das marktwirtschaftliche Wirtschaftsmodell, welches durch eine importsostituierende Industrialisierung sowie ein Nebeneinander parastaatlicher und privater Unternehmen gekennzeichnet war, schuf die industriellen Grundlagen Mexikos, ging allerdings seit den 60er Jahren immer mehr auf Kosten der Landwirtschaft. Verarmung der kleinbäuerlichen, vor allem indianischen Landbevölkerung und ansteigende Migration in die Städte und in die USA sind bis heute noch die sichtbaren Folgen.

Durch die Verschuldungskrise geriet das mexikanische Wirtschaftsmodell 1982 in Bedrängnis. Um zu einem der wichtigsten Ölproduzenten und -exporteure zu werden, hatte sich Mexiko stark verschuldet, was beides die Krise verursachte: Im Jahr 1981 stiegen die Zinsen dramatisch an und die Ölpreise sackten ab. Der mexikanische Staat als einer der großen Schuldner in Lateinamerika gegenüber internationalen Banken musste 1982 seine Zahlungsunfähigkeit erklären. Diese Situation bot unter dem Druck der internationalen Finanzagenturen den Anlass für die Regierung de la Madrid (1982-1988), eine Liberalisierung der Außenhandelsbeziehungen (1986 Beitritt zum GATT), eine Privatisierung bzw. Schließung parastaatlicher Betriebe sowie eine massive Sparpolitik einzuleiten. Die Liberalisierung der Märkte war durch eine vergleichsweise rasche und deutliche Absenkung der Außenhandelsbeschränkungen, durch die Privatisierung parastaatlicher Betriebe (mit der wesentlichen Ausnahme von Erdölproduktion und -vertrieb) und durch die Senkung beziehungsweise Abschaffung von Subventionen im Agrar- und Lebensmittelsektor gekennzeichnet.

Bei dieser Kursänderung konnten die mexikanischen Regierungen auf externe Unterstützung setzen. Dies drückte sich im Vergleich zu anderen Schuldnerländern in einer übermäßigen Unterstützung der Umschuldung durch die USA und andere Gläubigerländer aus. Diese wirtschaftsliberale Politik ist von den Nachfolgern Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) und Ernesto Zedillo (1994-2000) fortgesetzt worden; sie erreichten unter anderem das Inkrafttreten des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) und die Aufnahme Mexikos in die OECD 1994.

Die Zentralbank wurde formal unabhängig und die Banken re-privatisiert. Dabei wurde jedoch ein marodes und ineffizientes Bankensystem geschaffen. In der große Schuldenwelle 1994-1995, die nun private Akteure als Hauptschuldner auswies, wurde zur Rettung der Banken auf staatliche Unterstützung zurückgegriffen. Obwohl die Krise auch Millionen von kleinen Schuldner (Autos, Häuser etc.) betraf, erhielten nur die Großschuldner ihre Schulden von der Regierung gestundet. Auf Seiten der Steuerpolitik ist es nicht gelungen, die Finanzverwaltung zu modernisieren, die Abhängigkeit von den Öleinnahmen zu reduzieren und die Refinanzierung des Staates zu stabilisieren. Mit dem Peso-Crash erwiesen sich die Ergebnisse der verschiedenen Umschuldungsverhandlungen, die insbesondere zu Beginn der 90er Jahre eine gewisse Entlastung für den Staatshaushalt gebracht hatten, als es Salinas de Gortari gelang, kurzfristige Schulden in langfristige umzuwandeln, als Makulatur. Eine strukturelle Verbesserung ging damit nicht einher. Vor diesem Hintergrund ist der Spielraum der Regierung Fox sehr gering.

### **3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft**

#### **3.1. Demokratie**

Mexiko hat bei der Transformation der politischen Ordnung, vor allem was die Durchführung von Wahlen und deren wachsende Bedeutung für politische Legitimation angeht, bedeutsame Veränderungen erfahren. Diese sind eng mit der Gründung und Weiterentwicklung neuer Institutionen und rechtsstaatlicher Verfahren sowie der Herausbildung ziviler Organisationen verbunden. In der Rechtsstaatlichkeit bestehen jedoch nach wie vor gravierende Probleme.

##### **3.1.1. Politische Ordnung**

(1) *Staatlichkeit*: Das Land ist zwar nicht mit einer grundlegenden Krise von Staatlichkeit konfrontiert, hat jedoch in mehrfacher Weise mit der begrenzten Reichweite des Staates zu kämpfen. Die größten Probleme sind der Drogenhandel und eine Art Feudalisierung der früher beim Präsidenten konzentrierten Macht. Viele Regionen werden stark von lokalen Kaziken kontrolliert; häufig sind auch Zusammenstöße zwischen Kaziken oder rivalisierenden Gruppen, die zu offenen Kämpfen führen wie in Oaxaca, Chiapas oder Guerrero. Die einzelnen Erfolge bei der Säuberung der Drogenbekämpfungspolizei durch Einsatz von Militär und Verhaftung hoher PRI-Politiker, die unmittelbar für die Kartelle arbeiteten, sind

beachtenswert. Sie haben jedoch noch zu keiner wesentlichen Überwindung der schwer wiegenden Sicherheitsprobleme geführt, wie sie durch Drogen-, Waffen- und auch Menschenmuggel an den Grenzen bestehen. Viele Großstädte haben mit Gewaltkriminalität zu kämpfen, und Korruption in den Polizei- und Justizapparaten besteht trotz Reformversuchen fort. Der Staat kann sein Gewaltmonopol in bestimmten Regionen, in denen Guerilla oder Paramilitärs die Oberhand haben oder die unter Kontrolle der Drogenkartelle stehen, nicht effektiv ausüben.

Fox ist es trotz persönlichen Einsatzes nicht gelungen, den Konflikt in Chiapas rasch zu lösen. Der zapatistischen indianischen Bewegung in Chiapas wurde von Seiten konservativer Abgeordneter des PAN und des PRI mehrfach vorgeworfen, mit ihrem Kampf für eine Verfassungsänderung, mit welcher indianischen Völkern mehr Selbstbestimmung und Autonomie eingeräumt werden soll, die nationale Souveränität zu verletzen, gar eine „Balkanisierung“ zu betreiben. Die Zugehörigkeit zum Staatsvolk kündigen die Zapatisten und ihre vielen Anhänger unter den indianischen Bewegungen jedoch gar nicht auf, sondern sie wollen sie auf eine neue verfassungsrechtliche Grundlage stellen und vielen in Mexiko damit überhaupt erst *ciudadanía* und den Status eines Rechtssubjektes ermöglichen.

Mit der Reduzierung der Militärpräsenz in den Konfliktgebieten in Chiapas und der *Marcha Zapatisa*, die zu Beginn des Jahres 2001 mit beeindruckenden Reden der Zapatisten im Parlament endete, waren von Seiten des EZLN (*Ejército Zapatista de Liberación Nacional*) und dem frisch gewählten Präsidenten gute Voraussetzungen für eine Einigung geschaffen worden. Nicht zuletzt brachte Fox selbst die mit dem EZLN ausgehandelten Vereinbarungen und von der Parlamentskommission (*Comisión de Concordia y Participación*) ausgearbeiteten Verfassungsreformen in den Kongress sein. Eine Mehrheit fanden sie dort nicht. Fox scheiterte am PRI und an seiner eigenen Partei.

Mexiko ist trotz eines sich nun offen zum Katholizismus bekennenden Präsidenten weiterhin ein durch die Trennung von Staat und Kirche geprägter Staat. Allerdings sind die Einflussmöglichkeiten der katholischen Kirche und ihrer durchaus sehr unterschiedlichen Gruppierungen, diese reichen von der Theologie der Befreiung bis zu *Opus Dei*, gewachsen und derzeit bedeutsam.

(2) *Politische Partizipation*: Das mexikanische Wahlsystem hat die radikalste Transformation durchlaufen. Seit der Wahlreform 1996, mit der das Bundeswahlinstitut IFE seine völlige Autonomie von der Regierung erhielt, werden Wahlen an den Urnen entschieden und postelektorale Streitigkeiten mittels rechtsstaatli-

cher Verfahren angegangen. Dies war während einer langen Zeit der Transition und vor allem in den letzten Jahren des PRI-Regimes nicht so. Insbesondere zwischen 1989 und 1994 war es fast schon Gewohnheit, dass Wahlsiege der Opposition das Ergebnis von Aushandlungen zwischen den Parteien und dem Präsidenten waren – nachdem gewählt worden war.

Seit Ende der 70er Jahre war das Wahlgesetz von 1917 immer wieder reformiert worden. Mit dem Instituto Federal Electoral (IFE) wurde eine für Mexiko neuartige öffentliche Institution geschaffen, die sich im Laufe der 90er Jahre als eine von der PRI und vom Staat unabhängige Wahlbehörde weiterentwickelte, in welcher zivile Organisationen und Wahlbeobachter mitarbeiten. Das Bundeswahlinstitut war 1990 zunächst eine Institutionengründung von oben. Es gelang ihm jedoch nicht nur, verschiedene Präsidentschaftswechsel zu überdauern; es gewann an Einfluss, an Mitteln und an Unabhängigkeit und stellte eine neue Art von öffentlicher Einrichtung dar, die rechtsförmige Verfahren herstellen konnte.

Inzwischen von der Regierung getrennt, ist das IFE für die Herstellung und Verwaltung von sauberen Wählerverzeichnissen, fälschungssicheren Identifikationskarten und für die Formulierung von Reformvorschlägen für das Wahlgesetz verantwortlich. Durch seine Gesetzesinitiativen wurden die Parteienfinanzierung und der Zugang zu den Medien, die jahrzehntelang von der PRI kontrolliert wurden, für alle Parteien wesentlich verbessert. Zuständig ist das IFE auch für die Durchführung, Kontrolle und Überprüfung der Wahlen selbst. Das IFE wird von allen Parteien anerkannt und genießt auch international einen guten Ruf.

Zusammen mit dem IFE ist die Einrichtung des Bundeswahlgerichts TRIFE zu nennen. Geschaffen im Jahr 1990, erhielt es 1993 die Kompetenzen zur Wahlprüfung, abgesehen von der Präsidentenwahl. 1996 wurde auch diese Kompetenz dem Kongress entrissen und dem Wahlgericht übertragen, das fortan Teil der Judikative und auch umbenannt wurde (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, TEPJF). Das TEPJF ist das höchste Gericht in Wahlfragen, Entscheidungen des IFE oder Streitigkeiten zwischen Parteien gelangen im Zweifelsfall an dieses Wahlgericht. Es bestimmt die amtlichen Endergebnisse und prüft Wahlunregelmäßigkeiten.

Das TEPJF konnte sich mit formal-juristischen Verfahren gegen manipulative Praktiken der alten PRI-Machtcliquen in Yucatán und Tabasco während der Gouverneurswahlen 2000/2001 durchsetzen. Allerdings wären ohne die kritische Begleitung durch Bürgerorganisationen, die ein neues Bewusstsein gegenüber Wah-

len und politischen Legitimationsformen zum Ausdruck bringen, die Wahlen nicht zum zentralen Ort der mexikanischen Transition geworden. Die Rechte politischer Organisation und Kommunikation konnten entsprechend ausgeweitet und ihre Geltungskraft gefestigt werden.

Die Massenmedien haben im mexikanischen Transformationsprozess eine widersprüchliche Rolle gespielt. Auf der einen Seite wurden zahlreiche Journalisten, die auf die mangelnde Rechtsstaatlichkeit und auf konkrete Menschenrechtsverletzungen hinwiesen, Opfer gezielter staatlicher Repression. Auf der anderen Seite waren die meisten Massenmedien auf besondere Weise in das Regime eingebunden.

Obwohl es nur selten direkte Zensur gab, nahmen und nehmen die politischen Machthaber, aber auch Teile der Unternehmerschaft, massiven Einfluss auf die Berichterstattung. Verschiedene versteckte Formen von Werbung, bestellte Artikel, Platzierung von Informationen und Bildern, „Erweiterung“ von Nachrichten, Vermischung von Nachricht, Kommentar und Werbung etc., bilden in vielen Bereichen und in bestimmten Regionen nach wie vor Instrumente der Medien-Manipulation, erleichtert durch die teilweise sehr schlechte Bezahlung der Journalisten und eine fehlende Mediengesetzgebung.

Nicht selten werden etablierte Netzwerke zwischen lokalen PRI-Gruppen und lokalen Medien genutzt, um demokratisch gewählte Regierungen und Gouverneure von PAN und PRD in Misskredit zu bringen. Dennoch haben sich in den 90er Jahren eine neue Form von investigativem Journalismus und neue Printmedien im Norden und in der Hauptstadt herausgebildet, deren Ideengeber und Protagonisten sicherlich die Wochenzeitschrift „proceso“ und ihr Herausgeber Julio Scherer sind.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Zwei Jahre nach Amtsantritt von Vicente Fox ist die Situation der Menschenrechte in Mexiko ambivalent. Obgleich relevante Fortschritte zu beobachten sind, bleiben die systemischen Mängel in der Struktur des mexikanischen Staates bestehen, die fortgesetzt schwere Menschenrechtsverletzungen ermöglichen. Positiv zu bewerten ist sicherlich, dass die Menschenrechte einen prominenten Platz innerhalb der politischen Agenda des derzeitigen Präsidenten besitzen, was sich insbesondere in der Ernennung der Menschenrechtlerin Mari-claire Acosta zur Botschafterin für Menschenrechte und Demokratie – angesiedelt beim Außenministerium – ausdrückt.



Hervorzuheben ist auch die Nationale Menschenrechtskommission (Comisión Nacional de Derechos Humanos, CNDH), die 1990 als Dependance des Innenministeriums geschaffen wurde. 1992 erhielt sie Verfassungsrang, verblieb aber beim Innenministerium, bis sie 1999 völlig autonom wurde und ihre eigenen Ressourcen erhielt. Allerdings ist es nach wie vor der Präsident, der den Leiter der Kommission dem Senat zur Ratifizierung vorschlägt. Die CNDH verbessert die Kommunikation zwischen Staat und Zivilgesellschaft und treibt Untersuchungen in Fällen von Menschenrechtsverletzungen voran.

Eingestanden werden inzwischen Menschenrechtsverletzungen seitens staatlicher Behörden in den 60er und 70er Jahren. Durch Intervention des Präsidenten konnten prominente Justizopfer vorzeitig aus der Haft entlassen werden. Der letztgenannte Punkt macht neben der humanitären Geste des Präsidenten leider vor allem die Unzulänglichkeiten der mexikanischen Justiz deutlich. Nur die persönliche Intervention des Präsidialamtes, nicht aber die Einleitung eines neuen Gerichtsverfahrens brachte den fälschlicherweise Inhaftierten die Freiheit zurück. Immer wieder erklären sich Staatsanwälte in Verfahren, in denen Justizangehörige auf der Anklagebank sitzen, als nicht verantwortlich.

Viele Menschenrechtsverletzungen werden von Militärangehörigen begangen; insbesondere in den Bundesstaaten Guerrero, Oaxaca und Chiapas. Seit den 60er Jahren wird hier das Militär zunehmend polizeitaktisch eingesetzt für so genannte *counterinsurgency* und *counternarcotics*-Einsätze. Die Zuständigkeit der Militärgerichtsbarkeit in diesen Fällen verhindert meist faire Verfahren. Auch Bundesstaaten, in denen die PAN seit längerem an der Macht ist, weisen keine besser funktionierenden Justizapparate aus. Ein Beleg hierfür ist der Umgang mit der seit zehn Jahren andauernden Mordserie in der Grenzstadt Ciudad Juarez.

Dieses mehr als ambivalente Bild ergibt sich auch für die übrigen Elemente der Rechtsstaatlichkeit. Für ein politisches System, das über Jahrzehnte hinweg treffend als „Wahlkaisertum“ bezeichnet wurde, hat sich nach der Anerkennung des „divided government“ durch Zedillo nach den Parlamentswahlen 1997 eine erstaunliche Festigung der Gewaltenteilung vollzogen. Dies gilt nicht nur für das Verhältnis der Exekutive zur Legislative – was aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Parlament gleichwohl auch zu Politikblockaden führt –, sondern auch im Verhältnis zur Judikative. Denn im Sog der zunehmend erkämpften Unabhängigkeit der Wahlbehörden und -gerichte konnte auch der Oberste Gerichtshof seine zuvor nur nominelle Unabhängigkeit weiter sichern und zudem Kompetenzen der „judicial review“ übernehmen. Gleichwohl hat dies nur zögerliche positive Aus-

wirkungen auf das Funktionieren einer unabhängigen Justiz insgesamt, denn es bleiben bislang die gravierenden Mängel vor allem in der Funktionsfähigkeit der nachgeordneten Gerichte bestehen (weit verbreitete Straflosigkeit von Amtsträgern, Korruption).

Auch existieren nach wie vor Fälle, in denen sich Akteure über Entscheidungen der Gerichte schlicht hinwegsetzen oder dies versuchen, wie etwa im PRI-regierten Yucatán, wo eine Entscheidung des Bundeswahlgerichts erst nach langen Auseinandersetzungen anerkannt wurde.

### **3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster**

(1) *Institutionelle Stabilität:* Durch die Wahl von Vicente Fox hat sich die Einstellung der Mexikaner zur Demokratie positiv verändert. Nach den Präsidentschaftswahlen von 1988, in denen der PRI-Kandidat Carlos Salinas de Gortari knapp und nur mit Hilfe von Wahlmanipulation die Präsidentschaft gewinnen konnte, bildete sich langsam ein Bewusstsein in der Bevölkerung für die Bedeutung von Wahlen heraus. Von den demokratischen Institutionen erfahren jedoch bislang nur das IFE und die Menschenrechtskommission Vertrauen seitens der Bevölkerung.

Zum Vergleich: Selbst das IFE genießt nicht das Vertrauen, welches die Mexikaner einer nicht wirklich demokratischen Institution wie der katholischen Kirche entgegenbringen. Weder leistungsfähig noch von den Bürgern akzeptiert sind der Polizei- und Justizapparat und die Finanzverwaltung. Die Ineffizienz der Verwaltungsstrukturen ist und bleibt ein zentrales Problem, z. B. können sich die Finanzbehörden kaum gegen Steuerbetrug durchsetzen, da es nicht einmal ein einheitliches System zur Erfassung der Steuerpflichtigen gibt.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Der Umstrukturierungsprozess der mexikanischen Parteien und des Parteiensystems ist noch nicht abgeschlossen. Die parteiinternen Wahlen sind beim PRI nach den Verlusten vom 2. Juli 2000 lange hinausgezögert worden und fanden erst Anfang 2002 statt. Auch die anderen Parteien strukturierten sich zu dieser Zeit neu. Dabei gelang es weder dem PRI, noch dem PRD oder der Grünen Partei, die parteiinternen Wahlen sauber durchzuführen.

Innerhalb des PRI setzte sich Roberto Madrazo Pintado, ehemaliger Gouverneur von Tabasco und Vertreter der alten Caudillo-Garde, gegen Beatriz Paredes durch, die Repräsentantin des sozialdemokratisch ausgerichteten Reformflügels. Weiterhin agieren viele Abgeordnete von PRI und PRD noch aus einem eher traditionellen Politikverständnis heraus: Die „gestión“, Aushandlungsprozesse und Fürsorge mit und für einzelne Wählergruppen, sind wichtiger als parlamentarische Arbeit in Kommissionen. Der PAN oder besser gesagt Teile des PAN sind hier die oftmals modernere Partei.

Gewerkschaften und Unternehmensverbände sind eher noch korporatistisch organisiert und werden seit längerem durch gravierende Umstrukturierungen und Krisen geschwächt. Zivilgesellschaftliche Organisationen haben in den 90er Jahren an Bedeutung gewonnen und können unter bestimmten Bedingungen mit öffentlicher Finanzierung rechnen. Eine Alternative zu den Parteien stellen sie jedoch nicht dar. Zugleich aber zeichnet sich die mexikanische Gesellschaft, obwohl die Zahl autonomer NGOs noch immer sehr niedrig ist, durch einen steigenden Grad an Selbstorganisation aus und ist immer mehr in der Lage, sich in sozialen Bewegungen friedlich zu artikulieren. Ein Beispiel hierfür war der *Marcha Zapatista*, in dem sich während eines wochenlangen Zuges von Chiapas nach Mexiko-Stadt die vielfältigen sozialen Kräfte des Landes friedlich engagierten. Die Zustimmung zur Demokratie als Regierungsform ist in Mexiko relativ hoch (2002: 63%), die Zufriedenheit mit der gelebten Demokratie allerdings gering (2002: 18%).

### **3.2. Marktwirtschaft**

Die Regierung des Wechsels baut auf wichtigen ökonomischen Reformen der Vorgängerregierungen auf, das heißt weitgehende Öffnung gegenüber dem Weltmarkt, Mitgliedschaft in NAFTA und OECD sowie Freihandelsabkommen mit der EU. Radikale Privatisierungen sind ebenfalls seit Ende der 80er und in den 90er Jahren durchgeführt worden. Ausnahme und nach wie vor wichtigste Einnahmequelle des Staates stellen die Erdölförderung und -verarbeitung (PEMEX) dar, sowie einige andere Unternehmen etwa in den Sektoren Elektrizität, Wasser oder die Post. Beim Amtsantritt des neuen Präsidenten waren die makroökonomischen Daten relativ stabil, seither macht die Schwäche der US-amerikanischen Volkswirtschaft den mexikanischen Exporten insgesamt und vor allem auch der *Maquiladora*-Industrie schwer zu schaffen. Zugleich stellen die von den Vorgängerregierungen vernachlässigten Reformen – vor allem die Steuerreform – ein schwieriges Erbe dar.



### **3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau**

Nach der Peso-Krise 1994/95 und einem Rückgang des wirtschaftlichen Wachstums konnte sich die mexikanische Volkswirtschaft und insbesondere das verarbeitende Gewerbe dank eines abgewerteten Peso zwischen 1996 bis 2000 wieder erholen und erreichte ein jährliches Wachstum von 5,6%. Vom Einbruch der US-amerikanischen Konjunktur war Mexiko unmittelbar betroffen, das BIP sank 2001 um 0,3% und hat sich bislang nicht wieder erholt. Negative soziale Auswirkungen der Transformation sind wachsende ungleiche Einkommens- und Vermögensverteilung, das Anwachsen prekärer Beschäftigungsverhältnisse sowie die sinkenden bzw. stagnierenden Löhne und das Ansteigen der in Armut lebenden Bevölkerung von 19,0 auf 23,8 Millionen Menschen von 1990 bis 2000. Besonders betroffen hiervon sind Frauen in städtischen Slums und auf dem Land sowie die indianische Bevölkerung, insbesondere in den südlichen Bundesstaaten.

Gleichzeitig stehen kaum mehr öffentliche Mittel für den immer wieder erklärten „Kampf gegen die Armut“ zur Verfügung. Die Möglichkeit über Privatisierungserlöse Mittel für Armuts- und Sozialprogramme zu erschließen, wie es der Regierung Salinas de Gortari (1988-1994) gelang, als sie damit das Solidaritätsprogramm PRONASOL in großem Maßstab finanzieren konnte, besteht nicht mehr.

### **3.2.2. Markt und Wettbewerb**

Die Grundlagen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind weiterentwickelt worden, vor allem der Beitritt zur NAFTA am 1. Januar 1994 hat für die Liberalisierung des Außenhandels und andere marktwirtschaftliche Reformen eine entscheidende Rolle gespielt. Nach der Deindustrialisierung der 80er Jahre, die vor allem mexikanische Unternehmen betraf, haben sich im Norden und im Großraum Guadalajara neue internationale Unternehmen niedergelassen, die in eine äußerst flexible, arbeitsteilige internationale Kooperation eingebunden und hoch kompetitiv sind. Allerdings sind diese Betriebe, ähnlich wie die technisch einfacheren Maquiladora, extrem abhängig von der internationalen Konjunktur.

Von den circa 400.000 formellen Arbeitsplätzen, die 2001 verloren gingen, waren viele zuvor in diesen neuen Industriebereichen angesiedelt. Bankensystem und Kapitalmarkt besitzen zunehmend solidere Fundamente – teilweise ein Resultat davon, dass bis zu 80% vom Auslandskapital erworben wurden, etwa durch Banken aus den USA (Banamex), Spanien (Bancomer, Serfin), England (Bital) und

Kanada (Inverlat). Dennoch leidet das Bankensystem noch immer unter der Zusammenbruchswelle im Gefolge der Peso-Krise 1994.

### **3.2.3. Währungs- und Preisstabilität**

Mexikos Stabilitätspolitik zielte seit 1988 immer wieder darauf ab, über Inflationsbekämpfung, hohes Zinsniveau und Überbewertung der eigenen Währung ausländisches Kapital ins Land zu locken, oftmals auch nur sehr kurzfristiges und spekulatives, um Kapitalmangel und Außenhandelsdefizit zu begegnen. Selbst wenn in der Peso-Krise 1994/95 die Grenzen dieser Politik deutlich geworden sind und eine Erholung der mexikanischen Wirtschaft auf der Basis der Unterbewertung des Peso und niedrigeren Zinsen erfolgte, so setzt sich doch immer wieder eine tendenzielle Überbewertung durch, mit allen damit verbundenen Risiken. Neben der Abhängigkeit von den USA, in welche 90% der mexikanischen Exporte gehen, führt die enge Kopplung des Peso an den Dollar zu einer Überbewertung des Peso und hemmt so den mexikanischen Export etwa in den Euroraum.

Die makroökonomischen Fundamentaldaten sind immer weniger von Mexiko aus zu beeinflussen. Dies war auch ein erklärtes Ziel der NAFTA-Verhandlungen, wollte man doch bestimmte marktwirtschaftliche Reformen nicht den Vorlieben der jeweiligen mexikanischen Regierung überlassen. Dies gilt für die Währungspolitik, aber auch für die Industriepolitik. Alle Versuche der mexikanischen Regierungen, die extrem hohe Exportabhängigkeit von den USA zu verringern, wie etwa das Freihandelsabkommen mit der EU, haben daran nichts ändern können. Die bislang wenig erfolgreiche Fiskalreform ist ohne eine Reform der Finanzverwaltung und eine Veränderung der Finanzbeziehung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden wenig nachhaltig.

### **3.2.4. Privateigentum**

Die Eigentumsrechte, auch die von ausländischen Investoren, sind weitestgehend definiert und im Prinzip geschützt. Einschränkungen bestehen allerdings – vor allem auf Ebene der Bundesstaaten, und hier vor allem im Süden Mexikos – in der rechtlichen Sicherung dieser Eigentumsrechte. Korruption und damit letztlich auch die Begünstigung Wohlhabender stellen ebenso noch ein Problem dar wie die ungeklärten Landrechte, vor allem in den südlichen Bundesstaaten wie Chiapas.

### **3.2.5. Welfare Regime**

Im Bereich der sozialen Sicherung fanden noch unter der Regierung von Ernesto Zedillo die ersten grundlegenden Veränderungen statt. 1997 wurde die 1944 gegründete Sozialversicherung (IMSS) grundlegend reformiert, die für die formell Beschäftigten der Privatwirtschaft zugleich Unfall-, Renten- und Krankenversicherung darstellte sowie Kinderbetreuung für erwerbstätige Frauen und zahlreiche andere Leistungen zur Verfügung stellt. Die einzelnen Bereiche wurden getrennt und die Alterssicherung vom Umlageverfahren auf das Kapitaldeckungsverfahren umgestellt. Motiviert wurden die Reformen durch die von der Peso-Krise verursachten Bankenzusammenbrüche und den Kapitalmangel. Dieser wiederum ist der chronisch niedrigen Sparquote und der Kapitalflucht geschuldet.

Derzeit wird, initiiert durch die Weltbank, die Privatisierung des ISSTE vorbereitet, wo die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes versichert sind. Die mit der Privatisierung verbundenen Kosten belasten den Staatshaushalt, ebenso wie die Kosten des Gesundheitswesens. Diese konnten zuvor noch innerhalb des IMSS (bzw. ISSTE) durch Umverteilung von der Rentenkasse zur Krankenkasse getragen werden, durch die Trennung der beiden sind die Defizite enorm und müssen im Rahmen einer Gesundheitsreform abgebaut werden. Mit einer Privatisierung der Sozialversicherung verbunden sind auch deren Abschottung gegenüber nicht Versicherten und die Reduktion der Mitversicherten. Dies bedeutet die Verschiebung sozialer Probleme und wachsende Disparitäten.

### **3.2.6. Leistungsstärke**

Die Leistungsstärke der mexikanischen Volkswirtschaft ist übermäßig von außen, vor allem von der US-amerikanischen Konjunktur abhängig. Dort wo das Handeln der mexikanischen Regierung zentral gefordert ist, im Bereich der Fiskalpolitik, hat sie an den Altlasten zu tragen und ist die Leistungsstärke relativ gering entwickelt. Die Gesamteinnahmen der mexikanischen Regierung liegen bei etwa 20% des BIP. Betrachtet man jedoch nur die Einnahmen, die die Bundesregierung ausschließlich aus Mehrwertsteuer (*IVA*), Einkommens- und Unternehmenssteuer erzielt (also ohne PEMEX-Erlöse u. Ä.), dann schwankt die Quote zwischen 9,4%

(1980) und 10,7% (2000)). Damit liegt die Steuerquote am unteren Ende der mittelstarken lateinamerikanischen Ökonomien und am Ende der OECD-Länder.

Noch immer bestreiten die Erdöleinnahmen über 30% des Bundeshaushaltes. Der derzeit hohe Rohölpreis wirkt sich hierbei günstig aus. Um die Steuerquote zu erhöhen, strengte Fox eine Steuerreform an, die zwei Standbeine haben sollte: Einführung der Mehrwertsteuer (IVA) auf alle Waren (bisher sind nur 55% der Gesamtkonsumption mehrwertsteuerpflichtig), auch auf Lebensmittel und Medizin, und die Vereinfachung des Systems der direkten Besteuerung.

Für den Haushalt 2002 wurde eine Reduktion des Einkommensteuerspitzensatzes von 40 auf 35% beschlossen, derselbe Steuersatz für Unternehmensgewinne eingeführt und viele Steuersubventionen beseitigt. Bei der Einführung eines einheitlichen Mehrwertsteuersatzes scheiterte Fox im Parlament, aber auch in der eigenen Partei stieß er auf Widerstand. Der ausgehandelte Kompromiss sieht stattdessen eine IVA-Erhöhung (bisher 15%) auf 20% für Luxusgüter (Mobiltelefone, Alkohol, Tabak) vor. Eine Reihe von Unternehmen (auch aus den USA) will gegen die Steuerreform klagen, da sie gegen NAFTA-Grundsätze der Gleichbehandlung verstoße. Aus Gründen der wirtschaftlichen Diskriminierung will auch die PRI klagen. Damit könnte die NAFTA ein Instrument werden, um die auch von der Weltbank geforderte Anhebung des staatlichen Steueraufkommens und die Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Staates zu blockieren.

### **3.2.7. Nachhaltigkeit**

In der Umweltpolitik sind in den letzten Jahren Fortschritte gemacht worden, insbesondere die extrem hohe Schadstoffbelastung in Mexiko-Stadt konnte in den 90er Jahren reduziert werden. Es bestehen sehr gute Bildungseinrichtungen, insbesondere im universitären Bereich, in die Primarschulbildung und in die berufliche Weiterbildung muss aber verstärkt investiert werden.

## **4. Zurückgelegte Wegstrecke**

(1) *Demokratie*: Mexiko hat sich mit der Wahl einer „Regierung des Wechsels“ im Bereich der Wahlen als leistungsfähige Demokratie erwiesen. Das Land verfügt nach zehn Jahren forcierter Wahlrechtsreformen über effiziente öffentliche Institutionen, die auch konfliktreiche Wahlprozesse gemäß rechtsstaatlicher Krite-



rien managen können. Nach 71 Jahren PRI-Herrschaft mit einem starken Präsidialsystem und komplexen Machtbeziehungen zwischen Zentrum und Peripherie können der Parlamentarismus und der Föderalismus real erprobt werden. Dies bedeutet jedoch auch, dass der rasche Umbau des Regimes, wie er seit 1988 im ökonomischen Bereich zu beobachten war, nicht mehr von oben verordnet werden kann, sondern nunmehr zwischen mehreren Akteuren und in demokratisch legitimierte Einrichtungen weitergehen muss.

Die größten Probleme bilden hierbei die Altlasten, ein ökonomisch und ordnungspolitisch relativ schwacher Staat, ineffiziente Verwaltungen, rechtsstaatliche Defekte, die in einigen Regionen und gegenüber bestimmten Bevölkerungsgruppen besonders stark ausgebildet sind. Zugleich weist die Entwicklung von für Mexiko neuartigen öffentlichen Einrichtungen darauf hin, dass zwischen Reformwillen von oben und ziviler Beteiligung von unten relativ rasch Fortschritte zu erzielen sind.

So kann man gerade auch in der Orientierung der *Marcha Zapatista* auf das Parlament eine Stärkung desselben sehen. In der Bearbeitung des Chiapas-Konfliktes wurde mit der COCOPA eine arbeitende Parlamentskommission geschaffen, namentliche Abstimmungen in PRI und PRD zugelassen und das Parlament zu einer öffentlichen Arena. Dass in diesem Prozess die COCOPA, die Zapatisten und Fox mit ihrem Verfassungsentwurf scheiterten, zeigt, wie kompliziert und frustrierend parlamentarische Demokratie sein kann.

(2) *Marktwirtschaft*: Die für eine deregulierte, weltmarktoffene Marktwirtschaft wichtigen Umstrukturierungen sind weitgehend vollzogen. Die in den nächsten fünf Jahren anstehende Liberalisierung des Agrarsektors birgt für die Regierung Fox eine Reihe regionaler Konflikte, für deren Bewältigung es noch keine politischen Mechanismen und keine finanziellen Ressourcen gibt. Die mit dem Wirtschaftsmodell verbundenen strukturellen Probleme, eine übermäßige Abhängigkeit von den USA im Export, in der Währungspolitik und bei den Investitionen werden sich eher noch verstärken. Die damit verbundenen grundlegenden Ursachen der Peso-Krise sind nicht beseitigt, sondern können immer wieder zu ähnlichen Konstellationen wie 1994/95 führen. Auch die Migration bleibt demnach ein zentrales Thema.

**Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren**

	HDI	GDI	GDP-Index	Gini-Index	UN-Education Index	Politische Repräsentation Frauen <sup>a</sup>	Reprä- von BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,784	0,775	0,73	51,9	0,84	6,6%	7.704
2001	0,80	0,790	0,74	n.a.	0,86	15,9 %	8.430

<sup>a</sup> Anteil weiblicher Abgeordneter im Parlament in %. Quellen: UNDP, Human Development Report, 2000, 2003.

**Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)**

	1998	1999	2000	2001	2002
Wachstum des BIP in %	4,8	3,7	6,6	-0,3	0,9
Außenhandel					
Exporte in Mrd. US\$	117,4	136,3	166,5	158,4	160,7
Importe in Mrd. US\$	125,3	141,9	174,4	168,4	168,7
Inflation in % (CPI)	18,6	12,3	9,0	4,4	5,7
Arbeitslosigkeit in %	3,2	2,5	2,2	2,5	2,8
Haushaltsdefizit in % des BIP	-1,2	-1,2	-1,1	-0,7	-1,4
Leistungsbilanz in Mrd. \$	-16,1	-14,4	-17,7	-17,9	14,1

Quellen: CEPAL: Balance preliminar 2002; Dresdner Bank Lateinamerika ([www.dbla.com](http://www.dbla.com)).

**5. Bewertung des Transformationsmanagements****5.1. Schwierigkeitsgrad**

Der mexikanische Transformationsprozess zu einer marktwirtschaftlichen Demokratie hat wichtige Hürden genommen (z. B. Wahlen, wechselnde Mehrheiten, NAFTA, Freihandelsabkommen mit der EU). Zugleich werden durch die Reformen Schwierigkeiten und Defizite im Bereich der Staatlichkeit und der Regierungsfähigkeit deutlich. In der Fiskal- und Sozialpolitik, bei der Entwicklung eines effizienten und gerechten Föderalismus, bei der Bekämpfung gravierender Mängel in Justiz- und sowie Militärapparaten, werden Schwierigkeiten deutlich. Zudem fehlen vielerorts effiziente Verwaltungsstrukturen.

Die Mängel von Good Governance wirken entwicklungshemmend. Positiv auf die Transformation wirken sich die zivilgesellschaftlichen Organisationen und die trotz ethnischer Pluralität begrenzten ethnischen und religiösen Probleme aus. Mexiko weist ein mittleres Entwicklungsniveau (middle income country; middle human development, jeweils allerdings im oberen Segment) und einen mittleren

Bildungsstand (UN-Education Index 0,84) auf, der allerdings durch die sozialen und regionalen Disparitäten sehr ungleich verteilt ist (Gini-Index 1998: 53,1).

## **5.2. Zielsicherheit**

Die wirtschaftliche Reformstrategie war weitgehend klar und wurde konsequent verfolgt, die damit entstandene soziale Schuld gegenüber den Armen, aber auch die zahlreichen Anforderungen an ein modernes Staatswesen, waren dagegen weniger bis gar nicht im Blickfeld der Reformer. Den übermäßig hohen Erwartungen an die „Regierung des Wechsels“ konnte in den letzten beiden Jahren nicht entsprochen werden. Über die im Untersuchungszeitraum angestrebten notwendigen Reformprojekte (Steuerreform inkl. Mehrwertsteuer, Energiesektor, Arbeitsrecht) wurde zwischen den verschiedenen Parteien, aber auch innerhalb derselben keine Einigung erzielt. Somit konnte die Regierung ihre strategischen Prioritäten bislang nicht umsetzen.

Die in diesem Jahr anstehenden Zwischenwahlen zum Parlament gelten als Testwahlen für die Regierung Fox. Die Regierung betreibt im Allgemeinen eine verlässliche und berechenbare Politik. Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure einschließlich der Bürger können bei ihren Entscheidungen die voraussichtlichen Konsequenzen im Hinblick auf deren Handeln zuverlässig abschätzen, was jedoch nicht für die übrigen staatlichen Instanzen gilt.

## **5.3. Effektive Ressourcennutzung**

Der derzeitige Präsident und seine Regierungsmannschaft verfügen über wenig Regierungserfahrung und müssen sich mit einer ihnen oftmals unbekanntem Verwaltung und mit einer ihnen meist fremden politischen Kultur auseinandersetzen. So entstehen Reibungsverluste, die sich in mangelnder Unterstützung der Reformprojekte durch die politischen Parteien und das Parlament und die Blockaden von Seiten der Gouverneure manifestieren. Insbesondere die Unternehmerschaft, aus der Fox selbst kommt, wirft ihm mangelnde Durchsetzungskraft vor.

Insgesamt überwiegt der gute Wille vor einer effizienten Ressourcennutzung für die Umsetzung der Reformprojekte, was sich besonders deutlich an einer Steuerreform zeigt, die wenig Wirkung entfalten wird, solange die Finanzverwaltungen nicht funktionieren. Im Hinblick auf die Korruptionsbekämpfung sind einige In-

tegritätsmechanismen wirksam, andere dagegen funktionieren nicht. Die Regierung Fox bemüht sich zwar ausdrücklich, entsprechende Maßnahmen durchzuführen, doch ist der Erfolg – auch aufgrund der in weiten Bereichen verfestigten Korruption – bislang eher gering.

#### **5.4. Gestaltungsfähigkeit**

Der friedliche und relativ reibungslose Übergang vom alten Regime zur „Regierung des Wechsels“ belegt die Flexibilität und Lernfähigkeit der politischen Elite. Die Wahl der politischen Instrumente zielt auf eine Stärkung von Parlamentarismus und Föderalismus und verweist – zumindest bislang – eher auf eine Abkehr vom früher allmächtigen Gestaltungswillen des Präsidenten. Diese Konstellation birgt jedoch Gefahren von Blockaden und damit eine Begrenzung der Gestaltungsfähigkeit der Regierung. Zugleich jedoch ist eine Konsolidierung nur in einem Aushandeln zwischen den politischen Kräften auf den verschiedenen Ebenen möglich; dies steht an sowohl zwischen einer Zentralmacht, die sich zu einer föderalen Bundesregierung weiterentwickeln muss, und den regionalen und lokalen Machtgruppen.

#### **5.5. Konsensbildung**

Derzeit spricht sich niemand in Mexiko gegen Demokratie und Marktwirtschaft aus. Gestritten wird, wie diese Marktwirtschaft sozial ausgestaltet werden kann (z. B. Steuerreform) und wer wie an politischen Entscheidungen zu beteiligen ist (Dezentralisierung, Föderalismus, Aushandlungen, Repräsentation, etc.). Keine reale Gefahr geht von anti-demokratischen Kräften aus. Allerdings ist es der Regierung bislang nicht gelungen, die wichtigsten Altlasten zu beseitigen. Dies gilt nicht nur für den Konflikt in Chiapas und für die Steuerreform, sondern auch im Bereich der Bekämpfung der Drogenkartelle und der Korruption. Insgesamt kann die Regierung eine Eskalation der strukturbildenden Konflikte verhindern, nicht jedoch bestehende Gegensätze verringern.

## 5.6. Internationale Zusammenarbeit

Wie auch schon die Vorgängerregierungen arbeitet die mexikanische Regierung innerhalb internationaler Geberorganisationen und insbesondere innerhalb der NAFTA in Bezug auf die Transition zu Demokratie und Marktwirtschaft zusammen. Auch wenn es in einzelnen Punkten Differenzen gibt, vermittelt die Regierung Erwartungssicherheit. Allerdings sind die grundlegenden Probleme der mexikanischen Migranten in den USA, deren rasche Lösung sich vor allem der vor kurzem zurückgetretene Außenminister Jorge Castañeda zum Ziel gesetzt hatte, am Desinteresse der Bush-Administration gescheitert.

Nach der Abkehr von der Außenpolitik der 70er Jahre, die sich als blockfrei verstand und das Land gerne in der Position als Sprecher der Entwicklungsländer sah, ist Mexiko heute um multilaterale Politik bemüht. Dieser sind jedoch durch die engen Beziehungen zu den USA Grenzen gesetzt. Eine positive Rolle für den Demokratisierungsprozess spielen internationale Medien (insbesondere US-amerikanische) und das gesellschaftspolitische Engagement mexikanischer Migranten in den USA.

Das Problem mangelnder Rechtsstaatlichkeit auf die internationale und bilaterale Agenda zu setzen und den Beziehungen der zivilen Gesellschaften mehr Raum zu geben, ist in dem zwischen Mexiko und Europa abgeschlossenen Globalabkommens „Economic Partnership, Political Coordination and Cooperation Agreement“ erreicht worden. Im Jahr 2002 in Kraft getreten, stellt es nicht allein ein Freihandelsabkommen dar, sondern bildet Ansatzpunkte für den Schutz der Menschenrechte. Bedeutsam sind daneben auch die Anerkennung des Internationalen Strafgerichtshofes in Rom und die Zulassung internationaler Beobachter von UN, OAS und privaten NGOs in Mexiko, welche zuvor nicht möglich gewesen wäre.

## 6. Gesamtbewertung

(1) *Ausgangsbedingungen*: Die Ausgangsbedingungen haben sich stärker durch die Transformation der politischen Ordnung als durch die der Marktwirtschaft in den 90er Jahren positiv weiterentwickelt. Zugleich blieben grundlegende Probleme ungelöst. Dies betrifft vor allem die Effizienz des Staates und die Abhängigkeit des ökonomischen Entwicklungsmodells von den USA. Die Transformationserfolge sind im Bereich der politischen Ordnung, insbesondere bezogen auf die politische Partizipation eindeutig Resultat der Interaktion zwischen politischer Elite und zivilen Organisationen. Hier haben sich stabile

Elite und zivilen Organisationen. Hier haben sich stabile Institutionen herausgebildet, in denen in kurzer Zeit rechtsstaatliche Verfahren entwickelt wurden.

Die Defekte des Rechtsstaates sind gravierend, sie werden jedoch verstärkt in der Öffentlichkeit oftmals als Problem der Menschenrechte oder der „ciudadania“ diskutiert und auch von der Regierung Fox ernst genommen. Die Transformation der Marktwirtschaft wurde in Mexiko von der Zentralmacht, insbesondere von den letzten drei PRI-Präsidenten, auf der Basis eines starken und autoritären Präsidialismus durchgesetzt, wobei die Unterstützung externer Akteure, vor allem in den USA, wesentlich war. Die Erfolge im Bereich der Währungs- und Preisstabilität sind, wie die Peso-Krise zeigte, nicht nachhaltig, die Probleme im Bereich der sozioökonomischen Entwicklung und der Sozialpolitik sind nicht gelöst. Bedeutsame Altlasten stellen der Banken- und Finanzsektor und die eingeschränkte Handlungsfähigkeit des Staates aufgrund der fehlenden Steuerreform dar.

(2) *Stand und Wegstrecke*: Wird für die Beurteilung der Wegstrecke das Jahr 1988 herangezogen, dann ist es seither gelungen, neue glaubwürdige öffentliche Einrichtungen wie das IFE oder die Menschenrechtskommission zu etablieren. Die Einstellung der Bürger zu Wahlen hat sich ebenfalls positiv geändert und es sind zivile Organisationen entstanden, die Wahlprozesse beobachten und rechtsstaatliche Defekte anprangern. Mit der Wahl einer „Regierung des Wechsels“ ist eine grundlegend neue politische Situation entstanden, die demokratische Transformation hat sich vertieft und konsolidiert. Dagegen sind die Defekte des Rechtsstaates und die Konsolidierung der Marktwirtschaft, trotz wichtiger Reformen, im harten ökonomischen und noch mehr im sozialen Bereich noch nicht abgeschlossen.

(3) *Management*: Die Managementleistungen sind widersprüchlich. Positiv ist die Gestaltung des Übergangs vom alten Regime zu einer „Regierung des Wechsels“ zu bewerten. Dieser ist weitgehend problemlos verlaufen und hat zu einer Stärkung des Parlaments und des in der Verfassung verankerten Föderalismus geführt. Auch die anschließenden regionalen Auseinandersetzungen um Wahlergebnisse haben die Leistungsfähigkeit der im Transformationsprozess entstandenen Institutionen deutlich gemacht.

## **7. Ausblick**

Die kurz- und mittelfristig zu lösenden Probleme im Bereich der begrenzten Staatlichkeit, der ineffektiven Verwaltung, der sozialen Schuld etc. können von der

ersten „Regierung des Wechsels“ nicht gelöst werden. Bislang konnten nicht einmal die Projekte durchgesetzt werden, denen sie selbst Priorität einräumte. Eine neue verfassungsrechtliche Grundlage der Integration der indianischen Bevölkerung, eine Friedenslösung in Chiapas, eine Steuerreform oder die Verbesserung der Lage mexikanischer Staatsbürger in den USA stehen weiterhin auf der Tagesordnung und stoßen auf Widerstand in der eigenen Partei, im Parlament oder bei der US-amerikanischen Regierung. Zugleich sind die Erwartungen an die neue Regierung immens, Enttäuschungen und Frustrationen nehmen zu. Eine konkrete ökonomische Perspektive ist aber unmittelbar mit der Entwicklung der Konjunktur der USA verbunden.