

Ende des „Mexican moment“ und heißer Reformherbst in Mexiko?

HONEYMOON FÜR DIE REGIERUNG PEÑA NIETO SCHEINT VORÜBER

Die Konkretisierung des Reformprozesses, eingebettet in die parlamentarische Mehrheit des „Pakt für Mexiko“, stößt auf zunehmende Kritik. Die massiven Proteste dissidenter Teile der Lehrgewerkschaft gegen das Gesetzespaket zur Erziehungsreform könnten erst der Auftakt zu einem heißen Reformherbst in Mexiko sein.

Sieht man von den bislang überwiegend pakt- bzw. parteiintern begründeten Reibungskonflikten zwischen den drei großen Partnern des „Pakt für Mexiko“ (PRI, PAN und PRD) einmal ab, verlief die erste Phase des Reformprozesses erstaunlich geräuschlos. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich der bisherige Reformprozess darauf reduzierte, die für die sogenannte Sekundärgesetzgebung erforderlichen Grundlagen in Form der Verfassungsänderungen durchzuführen. Dieser Ansatz ist allerdings absolut richtig, da die mexikanische Erfahrung gezeigt hat, dass allein auf einfachgesetzliche Grundlagen gestützte Reformen schon von der normalen Gerichtsbarkeit zurückgedreht werden können.

Konfliktfall Erziehungsreform

Allen Beteiligten war klar, dass die Konkretisierung dieser verfassungsrechtlichen Änderungen Widerstände hervorrufen würden. Sollte es hierfür noch eines Beweises bedürft haben, ist er durch die massiven Unruhen gegen die Verabschiedung der Gesetze zur Erziehungsreform der vergangenen Wochen erbracht.

Die Verhaftung der langjährigen Präsidentin der mächtigen Lehrgewerkschaft SNTE, Elba Ester Gordillo, Ende Februar 2013 war

zwar durch die Regierung mit allseits und seit Jahren bekannten Korruptionsvorwürfen begründet worden. Es herrschte jedoch in der breiten Öffentlichkeit kein Zweifel daran, dass die eigentliche Zielsetzung dieser überraschenden Maßnahme darin bestand, die auf Opposition gegen die angekündigte Erziehungsreform eingeschworene Gewerkschaft auf Regierungslinie zu bringen und als relevanten Störfaktor des Reformprozesses frühzeitig zu domestizieren. Dies ist der Regierung zwar durch die Einsetzung eines regierungstreuen neuen Gewerkschaftspräsidenten insoweit gelungen, als dieser auf dem Höhepunkt der jüngsten Auseinandersetzungen klar machte, dass die Gewerkschaft auf Seiten der Regierung stehe. Klar wurde jedoch auch, dass sich die nicht unbeträchtlichen dissidenten Teile dadurch nicht einschüchtern lassen, sondern ihre Linie massiv weiter verfolgen.

Vor allem der Hauptstadt distrikt muss dies seit Wochen erfahren. Lehrerstreik mit Schwerpunkt in einigen Staaten, Schulausfall, Demonstrationen, Behinderung und Belagerung des Kongresses, teils gewaltsame Auseinandersetzungen mit der Polizei, Straßenblockaden bis hin zur tagelangen Blockade des internationalen Flughafens in der Hauptstadt sind Kennzeichen dieser angespannten Wochen. Ein Ende ist aktuell nicht abzusehen.

Der Hauptansatzpunkt für die qualitative Verbesserung des Schulsystems liegt bei der Lehrerschaft. Strittigster Punkt war die geplante Evaluierung der Lehrer, die im negativen Fall bis zur Entfernung aus dem Dienst gehen kann.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MEXIKO

PROF. DR. STEFAN JOST

September 2013

www.kas.de/mexiko

www.kas.de

Dass diese Evaluierung auf lange Sicht in der Tat mit einer Schwächung der Lehrer-gewerkschaft SNTE einhergeht, ist unbe-zweifelbar. Nach Schätzungen des Bil-dungsministeriums wird die Evaluierung der Lehrerschaft in den kommenden 12 Jahren zu einem Austausch von rund 60% der Leh-rer führen. Dies allein wirft ein bezeichnen-des Licht auf die Qualität des Lehrkörpers, dessen Besetzung bislang durch die Ge-werkschaften dominiert wird und selbst Vererbung von Lehrerstellen innerhalb der Familien kennt.

So berechtigt daher dieser Reformansatz ist, ist auf der anderen Seite den Kritikern darin zuzustimmen, dass es allein mit die-sem Evaluierungsansatz nicht getan ist. Das öffentliche Schulsystem leidet noch unter ganz anderen Notständen (unzureichendes bis fehlerhaftes Ausbildungsmaterial und eine mangelhafte Infrastruktur sind nur zwei der wesentlichsten Aspekte).

Während die PRI, wenngleich nach Zei-tungsberichten gespalten, und die PAN die Regierungslinie verfolgten, machte sich beim PRD zunächst Nervosität breit bis zur Bereitschaft, wesentliche Teile des Geset-zepakets zurückzuziehen. Darin ist nicht mehr und nicht weniger als die langsame Konkretisierung von Sollbruchstellen im „Pakt für Mexiko“ zu sehen, die sich im Lau-fe der kommenden Wochen und Monaten mit Sicherheit noch ausweiten werden.

Hinzu kommt, dass erstmals auch Probleme des Regierungsmanagements offenbar ge-worden sind. Offensichtlich hat man die zu erwartenden Proteste unterschätzt, der Re-gierung werden schlicht handwerkliche Feh-ler in der Einbindung der Dissidenten zum Vorwurf gemacht.

Zur Verbesserung der Beziehungen zwi-schen PRD und PRI dürfte auch nicht beige-tragen haben, dass die Regierung die Ver-antwortung für die Auflösung der Blockaden in der Hauptstadt auf die PRD-geführte Stadtregierung abzuwälzen versuchte.

Auf der anderen Seite ist aber festzuhalten, dass der „Pakt für Mexiko“ mit der gemein-samen Verabschiedung der Gesetze zur Er-

ziehungsreform die bislang wohl wichtigste Bewährungsprobe hinter sich gebracht hat.

Anstehende Reformfelder

Dies ist kurz gefasst der aktuelle Kontext, innerhalb dessen die Regierung bzw. der „Pakt für Mexiko“ in den nächsten Monaten drei weitere zentrale Reformen auf den Weg bringen wollen.

Die im August in Grundzügen vorgestellte Linie der Regierung für eine Reform des Energiesektors und die hierfür erforderli-chen Verfassungsänderungen hat nicht zu der erwarteten positiven Reaktion an den Börsen geführt, ganz im Gegenteil. Den an-gesichts der mexikanischen Befindlichkeiten bei diesem Thema engen Gestaltungsspiel-raum der Regierung hat diese nach Meinung vieler Beobachter derart genutzt, dass sie nahezu alle verschreckt und keinen wirklich zufrieden stellt.

Unter Fachleuten weitgehend unbestritten ist, dass der staatliche Energiekonzern PE-MEX dringend der Möglichkeit der Zusam-menarbeit mit nationalem und internationalem privaten Kapital bedarf, was, dies ge-hört zu den Paradoxien der PEMEX-Struktur, zwar bei Aktivitäten im Ausland, aber nicht im Inlandsgeschäft des Konzerns zulässig ist.

Sehr viel mehr noch als bei der Erziehungs-reform wird es bei der Reform des Energie-sektors daher darauf ankommen, wie die einfachgesetzlichen Umsetzungen ausges-taltet werden sollen. Klarheit besteht hier nicht.

Die politische Wochenzeitschrift Proceso be-schränkt sich in einem Beitrag darauf, ohne weitere Kommentierung schlichtweg Dut-zende Fragen zu stellen, die alle in der Tat von der Regierung beantwortet werden müssten.

Noch für September hat die Regierung die Vorstellung des Konzepts zur ebenfalls dringlichen Steuerreform angekündigt.

Auch hier ist damit zu rechnen, dass Be-standteile wie die Einführung einer Mehr-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MEXIKO

PROF. DR. STEFAN JOST

September 2013

www.kas.de/mexiko

www.kas.de

wertsteuer auf Lebens- und Arzneimittel zu massiven Protesten führen und auch innerhalb des „Pakt für Mexiko“ nicht einfach zu lösen sein werden.

Aktuell ist nicht erkennbar, ob und in welchem Umfang die Regierung einen Zusammenhang zwischen Energie- und Steuerreform herzustellen in der Lage ist. Da sich der mexikanische Staatshaushalt zu weit über 40 % allein aus PEMEX-Gewinnen finanziert, und die aktuelle PEMEX - Struktur aber allenfalls noch für etwa 15 Jahre in der Lage sein wird diesen Beitrag zu leisten, besteht dramatischer Handlungsbedarf.

Auf diesen strategischen Reformzusammenhang hat die Regierung bislang keine Antwort erkennen lassen.

Ansätze einer integralen Umwelt- und Energiepolitik, die nicht nur auf Öl und Gas abstellt, sondern Stichworte wie Energiemix, Alternative Energien, Einsparungspotentiale oder die Zurückführung der Benzinpreissubventionen thematisiert, sind nicht erkennbar.

Unabhängig von diesen fachlichen Fragen beinhaltet eine wie auch immer ausgestaltete Beteiligung privaten Kapitals an PEMEX insofern ein nicht zu unterschätzendes Oppositionspotenzial, als die Verstaatlichung dieses Bereichs in den 30er Jahren des vorigen Jahrhunderts gleichsam als Bestandteil der historischen Identität Mexikos gilt.

Der ehemalige Präsidentschaftskandidat López Obrador hat bereits massiven Widerstand angekündigt.

Nach den Landtags- und Kommunalwahlen vom Juli 2013 wurde im „Pakt für Mexiko“ verabredet, vor der Behandlung der Energie- und Steuerreform die Politische Reform auf die Tagesordnung zu setzen.

Hier bestehen auch innerhalb und zwischen den Parteien sehr unterschiedliche Vorstellungen über den Reformbedarf. PAN und PRD haben da zweifellos weitergehendere Absichten als die PRI, die sich mit diesem Reformfeld offensichtlich am allerwenigsten anfreunden kann. Daraus resultierte die Be-

fürchtung von PAN und PRD, dass die PRI nach dem Abarbeiten der für sie prioritären Reformpolitiken das Interesse verlieren und PAN und PRD dann kein Druckmittel mehr in der Hand haben könnten um ihre Anliegen einer Politischen Reform durchzusetzen.

PAN und PRD machten daher eine vorrangige Befassung mit der Politischen Reform, die sich im Wesentlichen auf Wahlrechtsfragen beschränken dürfte, zur Bedingung.

Vervielfältigung der Fronten

Neben dem skizzierten schwierigen Reformkontext vervielfältigen sich auch andere Fronten für die Regierung.

Eines der zentralen Themen denen Peña Nieto mit seine Wahl zu verdanken hat ist die Sicherheitslage. Die allgemeine Situation, die nach Auffassung auch internationaler Beobachter keinen Anlass für Beruhigungsreden bietet, aber auch die sich zunehmend radikalisierte Entwicklung in einigen Bundesstaaten droht zur offenen Flanke für die Regierung zu werden. Konzeptionelle Anzeichen einer neuen Regierungspolitik sind jedenfalls bislang nicht zu erkennen. Nun ist ein Umsteuern in einer solch problematischen und sensiblen Thematik sicherlich nicht in einigen Monaten zu bewerkstelligen. Es wird jedoch erkennbar, dass die anfängliche Strategie der Regierung, im Gegensatz zur Vorgängerregierung die publizistische Behandlung der Kriminalitätsbekämpfung auf einem unaufgeregteren und niedrigeren Level zu fahren, an ihr Ende zu kommen scheint. Auch die Behauptung, die Zusammenarbeit der Sicherheitsorgane sei wesentlich verändert und verbessert worden, stößt auf zunehmend weniger Glauben angesichts einer anhaltenden Gewaltwelle und der sich zuspitzenden Situation in einigen Bundesstaaten.

Auch wurde das Prestigeprojekt von Peña Nieto im Wahlkampf, der Aufbau einer unabhängig operierenden Nationalgarde in bestimmten Krisengebieten, im Zuständigkeitsgezänk der beteiligten Sicherheitsorgane derart zurechtgestutzt, dass nach aktuellen Meldungen es lediglich zu einer neuen und personell gerade mal die Hälfte der avi-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MEXIKO

PROF. DR. STEFAN JOST

September 2013

www.kas.de/mexiko

www.kas.de

sierten Personalstärke umfassenden Abteilung innerhalb der nationalen Polizei kommen dürfte. Die Umsetzung der Ankündigungen der Regierung zur Abkehr von der Strategie der Regierung Calderón und der Kriminalitätsreduzierung steht jedenfalls noch aus und wird in der Öffentlichkeit zunehmend kritischer bewertet.

Des Weiteren deuten verschiedene Anzeichen darauf hin, dass die wirtschaftliche Entwicklung deutlich weniger positiv verläuft als angenommen. Die Regierung hat ihre Wachstumsprognose um knapp über die Hälfte nach unten korrigiert.

Auch leidet die Regierung nach wie vor unter einem Umsetzungsdefizit des Haushaltes, d.h. zur Verfügung stehende Haushaltsmittel werden nicht ausgegeben, da die organisatorischen oder konzeptionellen Grundlagen nicht vorhanden sind.

Langsam stellt sich auch die Frage, ob die Regierung ihre eigene Handlungsfähigkeit, aber auch die Verarbeitungskapazität von Kongress und Öffentlichkeit überfordert, indem sie multiple parallele Prozesse betreibt, statt ein Feld nach dem andern abzuarbeiten.

Die Reaktionen auf die Rede Peña Nietos nach 10 Monaten Amtszeit anlässlich der Eröffnung der neuen Sitzungsperiode des Kongresses machen deutlich, dass trotz eines in der Öffentlichkeit stark kritisierten Propagandaapparates der Regierung die Medien zunehmend kritischer werden.

Die Zukunft des „Pakt für Mexiko“

Die aktuellen Auseinandersetzungen sind historisch betrachtet der zu zahlende Preis eines jahrzehntelangen gewollten und hochgezuchteten Korporatismus.

Dessen inzwischen versteinerte Strukturen und Besitzstände aufzubrechen bedarf eines gesellschaftlichen Paktes. Der „Pakt für Mexiko“ ist aktuell das einzige politische Instrument, mit dem dies in Mexiko möglich sein dürfte. Hätte die PRI zwischen 2000 und 2012 die Reformansätze der PAN-Regierungen Fox und Calderón unterstützt,

könnte Mexiko um einiges weiter sein, und die PRI könnte den Wahlen des Jahres 2015 gelassener entgegensehen. So wird sie einen hohen Preis des politischen Verschleißes zu zahlen haben, da sich die jetzt auf den Weg gebrachten Reformen so schnell nicht auswirken werden.

So bedeutsam der „Pakt für Mexiko“ staatspolitisch und für die konsentrierte Verabschiedung grundlegender Reformen auch ist, so steht doch zu erwarten, dass in den beteiligten Parteien zunehmend wahlstrategische Positionierungsgesichtspunkte die Oberhand gewinnen.

Das entsprechende Interessenszenario kann wie folgt skizziert werden.

Die PRI ist sicherlich aktuell am stärksten daran interessiert den Pakt aufrecht zu erhalten, da sie ohne ihn im Kongress nicht über die erforderliche gesetzgeberische Mehrheit verfügt um ihr Reformprogramm durchzubringen. Ohne diese Mehrheit, d.h. mit einer dezidiert parlamentarischen Opposition, die es aktuell nicht gibt, und gleichzeitig mit massiven Protesten auf der Straße konfrontiert, befände sich Mexiko sehr rasch in einer Situation der befürchteten „ingobernabilidad“, d.h. der Unregierbarkeit.

Die PRD ist ohne Frage die Partei, die sich inhaltlich wie strategisch in der schwierigsten Situation der Pakt-Partner befindet. Zum einen inhaltlich, da Interessen ihrer nahestehender Organisationen wie Gewerkschaften betroffen sind und Parteiführung und Kongressfraktionen aufgrund der Reformansätze vor eine Zerreißprobe stellen. Zum anderen, da ihr mit ihrem zweimaligen Präsidentschaftskandidaten López Obrador ein parteipolitischer Konkurrent erwachsen ist, der die Straße vor allem gegen die Energie- und Steuerreform mobilisieren will.

Demgegenüber kann die PAN weite Teile des Reformprozesses inhaltlich sicher ohne allzu große Probleme mittragen. Die von ihr zwischen 2000 und 2012 beabsichtigten Reformvorhaben in den jetzt anstehenden Politikfeldern wurden ja im Wesentlichen durch die Blockadehaltung der PRI verhindert. In der PAN ist jedoch die Beteiligung am „Pakt

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MEXIKO

PROF. DR. STEFAN JOST

September 2013

www.kas.de/mexiko

www.kas.de

für Mexiko“ längst zu einer Streitfrage geworden, die im Kampf um die künftige Präsidentschaft der PAN, gewählt wird aller Voraussicht nach im Frühjahr 2014, von den - grosso modo - Lagern des ehemaligen Staatspräsidenten Calderón und des jetzigen Parteipräsidenten Madero instrumentalisiert wird.

Da 2015 neben einer Reihe von Gouverneurs-, Landtags- und Kommunalwahlen auch die die Wahlen zur Abgeordneten-kammer stattfinden und es dabei um die Frage geht, ob die Regierung in einer der beiden Kammern des Kongresses eine selbständige Mehrheit gewinnt oder die Opposition dies verhindern kann, bedarf es keiner allzu prophetischen Gaben um einen wie auch immer in der Öffentlichkeit begründeten Bruch des Paktes rechtzeitig vor den Wahlen zu erwarten.

Selbstgesetzter Zeitdruck

Der erste Lack des erhofften oder herbeigeschriebenen „mexican moment“ nach der Wahl Peña Nietos ist ab. Der Zeitdruck für seine Regierung, er selbst hat sich noch 120 Tage für den Reformprozess gegeben, ist enorm hoch.

Dennoch sollte man mit frühzeitigen Abgesängen vorsichtig sein. Es deutet alles darauf hin, dass Peña Nieto entschlossen ist, den Reformkurs durchzuziehen. Diese Entschlossenheit dürften er und seine Verbündeten im Pakt für Mexiko die nächsten Monate auch dringend brauchen.