

# Fünf Jahre nach dem „Cambio“

Der Zustand der mexikanischen Demokratie

## ■ Executive Summary

When Vicente Fox Quesada was elected President of Mexico in July 2000, the event marked the end of 71 years of PRI rule. Mr Fox has now been in office for five years, a good occasion for taking stock of his rule and asking about the present state of the process of democratisation in the country.

The demise of the authoritarian regime, due in part to the electoral-law reforms initiated by its last presidents, Mr Salinas de Gortari and Mr Zedillo, did not herald the collapse of the old political order. Instead, the newly-elected democratic leaders used the institutions as well as the constitution of the old regime to govern the country. Nevertheless, Mr Fox had aroused great expectations among the Mexicans. Recurrent economic crises, lower incomes for many citizens, and pervasive corruption had increasingly deprived the PRI regime, once called a ‚perfect dictatorship‘ by Mario Vargas Llosa, of its legitimation and its backing among the population.

In the power fabric of the PRI regime, the key figure was the president as the ‚natural leader‘ of the authoritarian state party. Other institutions that wielded considerable power include the national umbrella organisations of the farmers‘ associations, the trade unions, and the public sector. Controlled by the PRI, these corporate bodies pervaded society. Even now perceiving itself as heir to the Mexican revolution, the PRI secured its power through a compre-

Mit der Wahl von Vicente Fox im Juli 2000 zum Präsidenten Mexikos fand die 71-jährige Herrschaft des PRI ihr Ende, wenn auch die alte politische Ordnung, von Mario Vargas Llosa einst als „perfekte Diktatur“ bezeichnet, fortbestand. Doch hat sich unter der neuen Regierung des PAN manches verändert. Eine Sonderkommission zur Reform des Staates wurde initiiert und das Gesetz über Transparenz und Zugang zu öffentlichen Informationen verabschiedet. Der Peso blieb stabil und die Inflation niedrig, und auch die Gesundheits- und Rentenreformen hatten Erfolg. Doch gibt es Schatten – Armut und Arbeitslosigkeit sind in Mexiko unverändert hoch und auch beim Kampf gegen Kriminalität und Korruption sieht es nicht gut aus. Als stabil gilt die heute dreiteilige Parteienlandschaft des Landes. Während im PRI, dessen Erneuerung auf sich warten lässt, der „Dinosaurier“ Madrazo das Sagen hat und der PAN seinen Weg zwischen *panistas* und *neopanistas* sucht, wird der linksgerichtete PRD von López Obrador, dem früheren Bürgermeister von Mexiko-Stadt, geführt. Sicher ermutigt der Machtwechsel des Jahres 2000, wenn auch die mexikanische Demokratie, etwa mit Blick auf die Präsidentschaftswahlen 2006, noch der Festigung bedarf. Doch welche Kräfte auch das Land künftig regieren werden, sie werden den Mexikanern kaum mehr jene Rechte nehmen können, die sie sich durch die Wende des Jahres 2000 errungen haben.

hensive system of patronage which, together with a completely disregard for the interests of large segments of the population, clearly reveals that the former state party lacked elements of democracy and pluralism in its character.

Although the system of government remained the same, the way in which it functions changed under Mr Fox. Since 1997, the ruling party has had no majority in Congress, enabling the latter to increase its influence and to take a hand in the legislation process in a way that was impossible in Mr Zedillo's time. The fact that the Fox government caused Congress to create a special commission on state reforms speaks for itself. Other achievements of the new government include the adoption of a law on public-information transparency and access, which is certainly an improvement as far as the accountability of the Mexican government is concerned.

Despite many improvements, deficits remain: Thus, the still-valid ban on direct re-election keeps members of Congress from specialising in a specific political field and undermines their ties to the people. On the material side, the performance of the Fox government has been equally sobering so far. The high hopes originally placed in the new government's ability to alleviate poverty were only fulfilled sporadically, and the same holds true for economic growth and the creation of new jobs. If anywhere, the government has been successful only in reforming the public health and pension systems as well as in its financial policy, where it kept the Peso stable and inflation low.

Stagnation arose as important reforms failed to materialise, and some critics even go so far as to regard Mr Fox's term as a lost *sexenio*, although the president himself still is quite popular. The reasons why so many things remained undone include the obstructionist attitude of Congress with its opposition majority, the president's own style of management, and not least the parties' failure to comply with the compromise solutions negotiated at the top level. The development of a constitutional judiciary in Mexico may be rated as fundamentally positive, although the rule of law itself still needs strengthening. Deplorable aspects include persistent deficits in legal protection, the inefficiency of the judicial machine, slackness in

suppressing crime, together with its sequel, inadequate public security, and a lack of success in combating one of the most sensitive problems of the country, corruption.

When the leftist PRD party was founded and the liberal-conservative PAN gained strength late in the '80s, the PRI was finally threatened by decline after decades of playing the role of a state party in all but fact. Structurally tripartite today, Mexico's party landscape is considered stable, the parties named above are firmly rooted in society, and their organisation is sound, a fact which predictably enough holds particularly true for the PRI.

Stability does not preclude movement within the political parties. Thus, the internal struggles about the party line that went on within the PRI in the last few years ended in victory for Mr Madrazo, a 'dinosaur' who was meanwhile elected by his party to stand for president. It is hardly to be expected that this step heralds a programmatical renewal of the party, which besides still struggles with the image it inherited from its former role in government and finds it hard to cope with the issue of internal democracy. The PAN, in turn, had to get used to its role as the party in power. Among its internal problems, those that arose about harmonising the views of the government and the parliamentary party as well as the debate between the traditional *panistas* and the *neopanistas* appeared in the forefront of the public debate. However, another problem was solved quite fairly, namely the struggle for the presidency between Mr Cárdenas, Mr Creel, and Mr Calderón. For quite some time, the person of López Obrador has been dominating the PRD. With his personality, the former lord mayor of Mexico City constitutes the greatest asset in the hands of this leftist party, which was shaken by diverse corruption scandals in 2004.

To advance the process of democratic consolidation in Mexico, the stability of the party landscape will have to be assured and civic participation enhanced. Enjoying greater independence today than a few short years ago, the media have done much to foster a critical attitude among the public. Progress in civic commitment is similarly encouraging. What is alarming, however, is that so many citizens are disenchanted with and, consequently, indifferent towards

politics. One of the consequences of this attitude is the shockingly low turnout in the recent election of deputies to the House of Representatives.

Both the change of power itself and the fact that the business of government was handed over so smoothly in 2000 are encouraging. The event marked Mexico's transition from an authoritarian to a democratic regime. Still, the country's political structures remain in a transitory state, and its democracy needs further consolidation. A factor of great importance in this context will be the presidential elections of 2006. Opinion polls suggest that its outcome is still open. However, it appears certain that the incoming president will have no majority in Congress, whatever party he may represent. If the PRI should come to power again through its candidate, Roberto Madrazo, any further strengthening of Mexico's democratic structures would be unlikely. On the other hand, a victory by Andrés Manuel López Obrador of the PRD would make for greater unpredictability in Mexico's politics. If the elections should be won by Felipe Calderón and the PAN, the country will very probably continue on the path originally taken by Mr Fox.

We will have to wait and see which way the Mexicans will decide. We may be certain, however, that they will not allow anybody to deprive them again of the rights and entitlements which the transformation of 2000 gave them.

### ■ Rückblick auf die Ära Fox

Mit der Wahl Vicente Fox Quesadas zum Präsidenten am 2. Juli 2000 endete die 71-jährige autoritäre Herrschaft des Partido Revolucionario Institucional (PRI) in Mexiko. Die Eroberung des Regierungspalastes Los Pinos durch den Kandidaten des Partido Acción Nacional (PAN) wurde vielfach als Durchbruch bei der Demokratisierung des wichtigsten spanischsprachigen Landes in Lateinamerika bewertet. Mancher politische Beobachter verglich die Bedeutung des Regierungswechsels daher sogar mit dem Fall der Berliner Mauer. Im kommenden Juli stehen erneut Präsidentschaftswahlen an, Amtsinhaber Fox darf gemäß der Verfassung nicht mehr antreten. Zum jetzigen Zeitpunkt bietet es sich somit an, auf die Regierungs-

zeit von Vicente Fox zurückzublicken und Bilanz zu ziehen: Konnte sich Mexikos junge Demokratie weiter konsolidieren? Die vorliegende Studie gibt einen Überblick zur Entwicklung des mexikanischen Regierungssystems, der Parteienlandschaft sowie der politischen Kultur des Landes in den letzten Jahren. Im Zentrum des Interesses steht dabei die Frage nach den Fortschritten, aber auch den bleibenden Herausforderungen bei der Festigung der Demokratie in Mexiko.

### ■ Mexikos „Demokratisierung durch Wahlen“

Die Ablösung des PRI-Regimes bildete den Höhepunkt eines langwierigen Prozesses des Erstarkens oppositioneller Kräfte, das sich bereits zuvor durch Wahlerfolge des PAN und des Partido de la Revolución Democrática (PRD) auf kommunaler und ab Ende der achtziger Jahre auch auf bundesstaatlicher Ebene manifestiert hatte. Konkret ermöglicht wurde der friedliche Übergang jedoch nicht zuletzt durch die unter den PRI-Präsidenten Salinas de Gortari und Zedillo schrittweise eingeleiteten Wahlrechtsreformen, die den traditionellen Wahlmanipulationen des PRI ein Ende bereiteten. So wurde 1990 durch die Einrichtung einer eigenständigen Organisation zur Durchführung der Wahlen (Instituto Federal Electoral / IFE) eine Institution geschaffen, die sich in der Folgezeit mit der Berufung von Wahlbeobachtern aus der Zivilgesellschaft (1994) und vor allem mit der endgültigen Autonomie von der Regierung (1996) als unabhängige Kontrollinstanz etablieren konnte. Auf diese Weise ging das Ende des autoritären Regimes in Mexiko nicht mit einem Zusammenbruch der alten politischen Ordnung und einem abrupten Systemwechsel einher. Als Folge dieser „Demokratisierung durch Wahlen“ regiert die neue, demokratisch gewählte Regierung weiterhin mit den Institutionen und der Verfassung des alten Regimes.

Wie kam es zu dieser sanften Öffnung des Regimes? Die Ursache hierfür ist in einem Zusammenspiel von langfristigen strukturellen Wandlungsprozessen und einschneidenden Ereignissen, die die Legitimationsbasis des PRI-Regimes untergruben, zu sehen.<sup>1)</sup> Sozialer Wandel wie die fortschreitende Urbanisierung sowie eine in abnehmenden Maße regime-

1) Kevin Middlebrook, „Mexico's Democratic Transitions: Dynamics and Prospects“, in: ders. (Hrsg.): *Dilemmas of political change in Mexico*, London/San Diego 2004.

freundliche Medienberichterstattung ließen nach und nach eine aktivere Zivilgesellschaft und eine kritischere Öffentlichkeit entstehen. Beschleunigt wurden diese Prozesse durch politische Krisen, wie z.B. das katastrophale Krisenmanagement der Regierung de la Madrid nach dem großen Erdbeben 1985, das nicht nur zu einem Gesichtverlust des PRI-Regimes führte, sondern auch zum Entstehen vieler zivilgesellschaftlicher Organisationen beitrug. Weitere Katalysatoren eines Niedergangs des PRI-Regimes bildeten die eklatanten Manipulationen bei der Präsidentschaftswahlen 1988 – bis heute ist umstritten, ob nicht der PRI-Dissident Cuauhtémoc Cárdenas eigentlich die Wahlen gegen den späteren Präsidenten Carlos Salinas gewonnen hat – oder der Zapatisten-aufstand 1994 in Chiapas.

Die wiederkehrenden wirtschaftlichen Krisen, die mit realen Einkommensverlusten für viele Mexikaner einhergingen, ließen das zunehmend als inkompetent und korrupt angesehene Regime weiter an Unterstützung verlieren. Der schleichende Legitimationsverlust des PRI führte dabei nicht nur zu einem Wegbrechen traditioneller Wählerschichten und dem gleichzeitigen Erstarken der linken (PRD) bzw. liberal-konservativen (PAN) Oppositionsparteien, sondern machte den PRI-Machthabern die Notwendigkeit politischer Reformen deutlich. In diesem Kontext war es das Verdienst von Vicente Fox, die neu gewonnenen politischen Spielräume und die Unzufriedenheit der Bevölkerung in einem professionell geführten Wahlkampf in einen Erfolg an den Wahlurnen umzumünzen. Gleichzeitig weckte er mit seinem Sieg bei vielen Mexikanern große Erwartungen auf eine Besserung der politischen und ökonomischen Situation.

### ■ Ein kurzer Blick zurück: Politik unter dem PRI-Regime

Um die Fortschritte der letzten knapp sechs Jahre bewerten zu können, aber auch für das Verständnis der noch bestehenden Probleme und Altlasten in Mexiko lohnt ein Rückblick auf den Charakter und die Funktionsweise der vielzitierten „perfekten Diktatur“, wie der peruanische Schriftsteller Vargas Llosa einst das PRI-Regime bezeichnete. Zentrale Figur im Machtgefüge des Regimes war der Präsident, der

– wenn auch nicht Vorsitzender – „natürlicher Führer“ der autoritär organisierten Staatspartei PRI war. Seine „meta-konstitutionelle Stellung“ (Jorge Carpizo) basierte auf der Kontrolle des Kongresses durch den PRI: bis 1994 hielt die Partei eine verfassungsändernde und bis 1997 eine absolute Mehrheit in beiden Kammern des Kongresses, der sich als Folge völlig der Exekutive unterordnete. Darüber hinaus stellte der PRI bis 1989 alle Gouverneure der 31 Bundesstaaten.

Die zweite Säule des Regimes bildete die korporatistische Durchdringung der Gesellschaft über die nationalen Dachorganisationen der Bauernverbände (CNC – Confederación Nacional Campesina), der Gewerkschaften (CTM – Confederación de Trabajadores de México) sowie des öffentlichen Sektors (CNOP – Confederación Nacional de Organizaciones Populares), die ebenfalls vom PRI kontrolliert wurden. Auf diese Weise war es möglich, den Kreis der politischen Entscheidungsträger auf den Präsidenten, seine persönliche Berater im Kabinett und die korporatistischen Führer zu begrenzen.<sup>2)</sup> Gefolgschaft sicherte sich der Führungszirkel im Rahmen eines umfassenden Patronagesystems durch die Vergabe öffentlicher Ämter und den Missbrauch öffentlicher Mittel.<sup>3)</sup>

Die Legitimationsideologie des Regimes war die Berufung auf das Erbe der mexikanischen Revolution, charakterisiert durch die Betonung der nationalen Souveränität und die Kontrolle der Wirtschaft durch den Staat.<sup>4)</sup> Allerdings zeigte sich der PRI hierbei flexibel, wie die Einleitung liberaler Reformen unter den so genannten Technokraten während der achtziger Jahre verdeutlicht. Einen weiteren stabilisierenden Faktor stellte die sechsjährige Rotation im Präsidentenamt dar. Durch den „Fingerzeig“ (*dedazo*) bestimmte der Präsident jeweils seinen Nachfolger, was einen gewissen Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen innerhalb der „revolutionären Familie“ des PRI erlaubte.

Der politischen Stabilität des PRI-Regimes ist es zuzuschreiben, dass den Mexikanern eine Militärdiktatur wie in vielen mittel- und südamerikanischen Staaten erspart blieb. Allerdings scheute auch der PRI nicht vor offener Repression zurück, um Opposition gegen das Regime zu unterdrücken. Trauriger Beleg

2) Benito Nacif et al. Hrsg.), *Political Institutions, Policy-making Processes, and Policy Outcomes in Mexico*, Mexico 2005.

3) Luis Rubio, „Democratic Politics in Mexico: New Complexities“, in: Susan Kaufman Purcell / Luis Rubio (Hrsg.), *Mexico under Fox*, Boulder 2004.

4) Ebd.

dafür ist das bis heute unaufgeklärte Massaker von Tlatelolco (Mexiko-Stadt), bei dem 1968 nach heutigen Schätzungen bis zu 400 Studenten starben. Die Zulassung oppositioneller Parteien diente lediglich der Wahrung eines demokratischen Anstrichs.

Der Mangel an demokratischen und pluralistischen Strukturen führte zu einer Missachtung der Interessen breiter Bevölkerungsteile – vor allem unter den Armen in ländlichen Gebieten. Sozialpolitik beruhte weder auf langfristiger Planung noch wurden tatsächliche soziale Problemlagen berücksichtigt, vielmehr wurden soziale Programme unter dem PRI inkremental als pragmatisches Mittel zum Machterhalt eingesetzt. Gleichzeitig waren Korruption und Intransparenz im PRI-Apparat endemisch. Nicht zuletzt war auch das Justizwesen unter dem PRI weit davon entfernt, eine effektive Kontrolle der Politik auszuüben, so dass sich in Mexiko kein demokratischer Rechtsstaat herausbilden konnte. Was hat sich nun seit dem Regierungswechsel 2000 gewandelt?

### ■ **Mexikos Regierungssystem: Wandel trotz Kontinuität**

Wenngleich das Regierungssystem, in dessen verfassungsrechtlichem Rahmen sich das PRI-Regime entfaltet hatte, aufgrund der besonderen Umstände des Transitionsprozesses ohne strukturelle Veränderungen übernommen wurde, hat sich die Funktionsweise des politischen Systems in den letzten Jahren dennoch deutlich gewandelt. Die Ursache hierfür liegt in den veränderten Beziehungen zwischen der Exekutive und der Legislative. Seit 1997, als unter Präsident Zedillo der noch regierende PRI bei den Zwischenwahlen erstmals seine absolute Mehrheit im Abgeordnetenhaus verlor, stellt die jeweilige Regierungspartei nicht mehr die Mehrheit im Kongress. So gelang es dem PAN 2000 nicht, neben dem Präsidentenamt auch die Mehrheit in Abgeordnetenhaus und Senat zu erobern. Bei den folgenden Zwischenwahlen 2003 büßte der PAN sogar noch deutlich Mandate ein (vgl. Tabelle 1).

Bildete die Dominanz des Kongresses durch die Regierungspartei während der PRI-Herrschaft ein zentrales Element der Machtstellung des Präsidenten, offenbarte sich mit Verlust der Mehrheit im Kongress

**I Tabelle 1 Sitzverteilung im Kongress 1994–2003**

Partei	57. Legislaturperiode 1997–2000 Regierende Partei: PRI				58. Legislaturperiode 2000–2003 Regierende Partei: PAN				59. Legislaturperiode 2003–2006 Regierende Partei: PAN			
	A	%	S	%	A	%	S	%	A	%	S	%
PRI	239	48	76	59	211	42	60	47	224	44	60	47
PAN	121	24	33	26	206	41	46	36	149	30	46	36
PRD	125	25	16	13	53	11	15	12	97	19	15	12
Sonstige	15	3	3	3	30	6	7	5	30	6	7	5

A = Abgeordnetenhaus: 500 Mandate, absolute Mehrheit: 251; S = Senat: 128 Mandate, absolute Mehrheit: 65.  
Quellen: www.senado.gob.mx, www.camaradediputados.gob.mx, Nacif 2005.

die im Vergleich zu anderen präsidentiellen Regierungssystemen relativ schwache verfassungsrechtliche Stellung des mexikanischen Präsidenten. Lediglich bei der Haushaltsgesetzgebung steht dem Präsidenten ein exklusives Initiativrecht zu. Allerdings kann das Abgeordnetenhaus den Haushaltsentwurf des Präsidenten verändern, ohne dass die Exekutive hierauf nochmals reagieren könnte. Ebenso verfügt der mexikanische Präsident anders als viele seiner lateinamerikanischen Kollegen nur sehr eingeschränkt über die Möglichkeit, per Dekret zu regieren. Wichtiges Machtmittel des Präsidenten bleibt das Veto – sowohl partiell als auch das sogenannte *package veto*. Jedoch handelt es sich hierbei nicht um ein aktives Gestaltungsmittel, zudem kann das präsidentielle Veto von zwei Dritteln der Abgeordneten überstimmt werden.<sup>5)</sup>

Aufgrund dieser Konstellation hat sich das Machtgefüge seit 1997 zugunsten des Kongresses verschoben. Anstatt sich wie zu Zeiten der PRI-Dominanz der Exekutive unterzuordnen, ist der Kongress nun der aktive Part im Gesetzgebungsprozess. Dies verdeutlicht z.B. der dramatische Rückgang der von der Exekutive initiierten Gesetze.<sup>6)</sup>

In der politikwissenschaftlichen Debatte ist diese Situation des *divided government* – in der der Präsident nicht über eine Mehrheit im Kongress verfügt<sup>7)</sup> – vielfach als problematisch für die Stabilität der Demokratie betrachtet worden. Denn anders als in parlamentarischen Regierungssystemen besteht im Präsidentialismus aufgrund der jeweils direkten Legitimation von Exekutive und Legislative bei gegensei-

5) Rogelio Hernández Rodríguez, „Instituciones y gobernabilidad democrática. La experiencia mexicana“, in: Wilhelm Hofmeister (Hrsg.), *Reformas Políticas en América Latina*, Rio de Janeiro 2004.

6) Nacif et al. 2005.

7) Streng genommen liegt eine Situation des *divided government* erst dann vor, wenn eine Oppositionspartei die Mehrheit im Kongress stellt und damit im Alleingang die Agenda des Präsidenten blockieren kann. Streng genommen handelt es sich bei der mexikanischen Konstellation seit 1997 um eine Minderheitsregierung.

tiger Blockade nicht die Möglichkeit, durch Parlamentsauflösung oder Entlassung der Regierung eine mehrheitsfähige Regierung herbeizuführen. Andererseits hat gerade die Zeit des PRI-Regimes die Gefahr eines Präsidenten mit starkem parlamentarischem Rückhalt deutlich gemacht. Insofern kann die Konstellation des *divided government* auch als Chance zur Machtbalancierung gesehen werden, wenngleich von allen politischen Akteuren ein hohes Maß an Kompromissbereitschaft und Dialogfähigkeit verlangt wird, um eine Lähmung des politischen Systems zu vermeiden.

Nach dem Machtwechsel rückte denn auch die Frage nach einer Reform des überkommenen Regierungssystems auf die politische Tagesordnung. Die Regierung Fox unternahm hierzu auch diverse Anstrengungen, so wurde 2002 eigens eine „Sonderkommission zur Reform des Staates“ im Kongress eingerichtet, hierfür wurden zudem in nicht unbedeutendem Maße Gelder bereitgestellt sowie Expertenanhörungen durchgeführt. Die wichtigsten Reformvorschläge umfassen die Schaffung des Amtes eines Ministerpräsidenten zur besseren Abstimmung zwischen Parlament und Regierung sowie die Einführung plebiszitärer Elemente. Ebenso diskutiert wurde die Zulassung einer möglichen Wiederwahl der Abgeordneten. Allerdings zeigte sich, dass aufgrund der unterschiedlichen Vorstellungen und Interessenlagen der verschiedenen Parteien kein Konsens hinsichtlich einer umfangreichen Revision der Verfassung erreicht werden konnte – auch für die Zukunft ist nicht zuletzt mit Blick auf die hierzu notwendigen hohen Quoren eine weit reichende Reform unwahrscheinlich. Als Folge davon bestehen einige Besonderheiten des mexikanischen Regierungssystems fort, die eine Demokratisierung der mexikanischen Politik strukturell hemmen.

Gravierendstes Defizit in dieser Hinsicht stellt nach wie vor das direkte Wiederwahlverbot für die Abgeordneten des Kongresses dar. Dies verhindert zum einen die Professionalisierung der Abgeordneten und des gesamten Parlamentsbetriebs. Aufgrund der kurzen Amtsdauer fehlen Anreize zur Spezialisierung auf einen Politikbereich, ebenso erschwert der Mangel an langjährigen Kontakten zwischen den Fachpolitikern der verschiedenen Parteien die Kom-

promissfindung und den Dialog über die Parteigrenzen hinweg. Für viele Abgeordnete ist gegen Ende ihrer dreijährigen Legislaturperiode die Suche nach einem neuen Posten wichtiger als die Parlamentsarbeit. Nebeneffekt dieser Regelung ist daher auch eine relativ hohe Fraktionsdisziplin, da die Parteiführungen eine weitreichende Kontrolle über die ferneren politischen Karrieren ihrer Abgeordneten ausüben. Zum anderen unterminiert das Wiederwahlverbot die Rückbindung der Parlamentarier an das Volk. Den Wählern wird, da eine Abwahl der Abgeordneten nicht möglich ist, das wichtigste Druckmittel demokratischer Kontrolle genommen. Für die Abgeordneten bestehen insofern auch nur begrenzt Anreize, auf die Interessenlagen ihrer Wählerschaft Rücksicht zu nehmen.

Problematisch ist ebenfalls, dass das mexikanische Regierungssystem geringe Stimuli zur Koalitionsbildung zwischen den Parteien bietet. Im Gegenteil wird die Bildung dauerhafter Koalitionen im Kongress eher gehemmt. Das mexikanische Wahlrecht sieht beispielsweise vor, dass Wahlallianzen automatisch mit dem Feststehen des Wahlergebnisses beendet sind.<sup>8)</sup> Aber auch hier konnten Reformvorschläge nicht durchgesetzt werden.

In kleinerem Maßstab konnten indessen durchaus Veränderungen erreicht werden, beispielsweise wurde im Frühjahr 2005 das Wahlrecht für die mehr als vier Millionen dauerhaft im Ausland lebenden Mexikaner eingeführt. Die wichtigste Neuerung stellt aber sicherlich die Verabschiedung des so genannten Gesetzes zur Transparenz und Zugang zu öffentlichen Informationen vom Juni 2002 dar. Das Gesetz, das ursprünglich auf eine zivilgesellschaftliche Initiative zurückgeht und von der Administration Fox aufgegriffen wurde, garantiert den mexikanischen Bürgern das Recht auf Zugang zu allen Informationen der Regierung und Verwaltung.<sup>9)</sup> Zur Umsetzung dieses Rechtsanspruches wurde eine eigenständige Behörde (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública) geschaffen. Das Gesetz bedeutet eine eindeutige Verbesserung hinsichtlich Transparenz und Rechenschaftsablegung der mexikanischen Regierung und stellt somit ohne Zweifel den größten Fortschritt bei der Demokratisierung Mexikos unter der Regierung Fox dar.

8) José Antonio Crespo, *The Party System and Democratic Governance in Mexico*, Washington 2004.

9) Allerdings sind gewisse Bereiche ausgenommen, darunter fallen nationale Sicherheit, internationale Beziehungen, wirtschaftliche Stabilität, persönliche Informationen und laufende polizeiliche Untersuchungen.

## ■ Die Schwierigkeit des Dialogs: Politik unter Fox

Blickt man auf die Entwicklung der mexikanischen Politik unter der Regierung Fox so zeigt sich, dass die unter den Machtverhältnissen des *divided government* notwendige Dialogfähigkeit bislang bei den verschiedenen politischen Akteuren nur unzureichend vorhanden ist. Bei der Frage nach den konkreten Fortschritten in materieller Hinsicht fällt die Bilanz der Regierung Fox daher auch relativ ernüchternd aus. Dies ist umso bemerkenswerter, als viele Mexikaner große Hoffnungen mit dem *cambio* verbunden hatten und gerade auch Präsident Fox selbst durch seine Versprechungen im Wahlkampf große Erwartungen geweckt hatte.

Als Erfolge können die Reformen im Gesundheitssektor und bei den Rentensystemen genannt werde. Gewisse Fortschritte wurden ebenfalls bei der Armutsbekämpfung erzielt: Zwischen 2000 und 2004 sank der Anteil der absolut Armen<sup>10)</sup> von 24,2 auf 17,3 Prozent.<sup>11)</sup> Größtes Verdienst der Administration Fox hierbei war es, mit der Fortsetzung bzw. Ausweitung des bereits unter Präsident Zedillo konzipierten Programms „Progresas“ – wenn auch unter anderem Namen („Oportunidades“) – einen erfolgreichen Ansatz kontinuierlich weiterzuverfolgen.<sup>12)</sup> Dessen ungeachtet bleibt die Armutsbekämpfung und die Verringerung der immensen sozialen Ungleichheit in der mexikanischen Gesellschaft eine der drängendsten Herausforderungen für die Politik – nach wie vor verfügt knapp die Hälfte der mexikanischen Bevölkerung nicht über ein ausreichendes Einkommen, um ihre Grundbedürfnisse befriedigen zu können. Hier ist es originäre Aufgabe des Staates, mögliche negative Auswirkungen des Marktes zu begrenzen und durch eine gerechte Verteilungspolitik einen Ausgleich beim Wohlstandsgefälle zu erreichen. Kurz gesagt: Mexiko braucht ein für seine Verhältnisse angepasstes Modell der Sozialen Marktwirtschaft.

Seitens der Regierung wird auch immer wieder die makroökonomische Stabilität als Leistung hervorgehoben. In der Tat ist es der seriösen Finanzpolitik der Regierung Fox zuzuschreiben, dass sich der Peso in den letzten Jahren als stabil erwiesen hat und die Inflation mit durchschnittlich etwa fünf Prozent unter

10) Zur Definition wird hierbei von der mexikanischen Regierung ein tägliches Einkommen geringer als 2,1 Dollar für städtische Gebiete, bzw. 1,7 Dollar für ländliche Gebiete herangezogen.

11) *Quinto Informe de Gobierno 2005*: [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx).

12) Juan Pardinás, „Fighting Poverty in Mexico: Policy Challenges“, in: Susan Kaufman Purcell / Luis Rubio (Hrsg.), *Mexico under Fox*, Boulder 2004.

Fox deutlich niedriger als bei den Vorgängerregierungen lag. Darüber hinaus weist Mexiko gerade im lateinamerikanischen Vergleich eine geringe Verschuldung auf, der Staatshaushalt ist nahezu ausgeglichen. Mexiko steht in diesen Bereichen wesentlich besser da als beispielsweise Brasilien, der (noch) bedeutendsten Wirtschaftsnation Lateinamerikas. Enttäuschend sind hingegen die Zahlen zum Wirtschaftswachstum, das in der ersten Hälfte der Amtszeit Fox stagnierte. 2004 konnte zwar eine Zunahme des Bruttoinlandsproduktes um vier Prozent vermeldet werden, dennoch blieben die Wachstumsraten deutlich hinter den angekündigten sieben Prozent zurück. Ebenso wenig konnten bei der Schaffung von Arbeitsplätzen nachhaltige Erfolge erzielt werden.

Die großen Reformvorhaben wie die Öffnung des Energiesektors für private Investitionen die Neuregelung der Arbeitsgesetzgebung sowie die anvisierte große Steuerreform sind allesamt im Kongress gescheitert. Auch die vollmundig im Wahlkampf versprochene Lösung des Chiapas-Konfliktes „in 15 Minuten“ lässt bisher auf sich warten. Hierbei ist Vicente Fox jedoch anzurechnen, dass unter seiner Ägide die bis dato weitestreichende Verfassungsreform zur Verbesserung der rechtlichen Stellung der Indigenas verabschiedet wurde, wenngleich die Reform – nicht zuletzt wegen des Widerstandes des PRI, aber auch aus den eigenen Reihen (s.u.) – nach Ansicht vieler gesellschaftlicher Gruppen bei der rechtlichen Besserstellung nicht weit genug geht.

Angesichts des Ausbleibens wichtiger Reformen bietet sich ein Bild der Stagnation. Allerdings ist die öffentliche Meinung in ihrem Urteil über die Ursachen gespalten. Kritiker betrachten die Amtszeit Fox als ein verlorenes *sexenio* und sehen in Vicente Fox einen Präsidenten, der zwar mit guten Absichten angetreten ist, aber aufgrund der eigenen Führungsschwäche und des Widerstands der Oppositionsparteien gescheitert ist. Andererseits erfreut sich Vicente Fox in der Bevölkerung nach wie vor großer Beliebtheit. Andere lateinamerikanische Präsidenten wären froh, wenn sie auf einen vergleichbaren Rückhalt in der Bevölkerung zählen könnten, allein Ricardo Lagos in Chile genießt bei seinen Mitbürgern ein noch größeres Ansehen als Vicente Fox.

Fox selbst wirkte etwas resigniert, als er im September 2005 anlässlich seines fünften jährlichen Berichts zur Lage der Nation den Kongress zur Zusammenarbeit aufrief, um die ausstehenden Reformen zu verabschieden. Dabei ist der von Seiten der Regierung gebetsmühlenartig vorgetragene Verweis auf die Mehrheitsverhältnisse im Kongress und die Blockadehaltung der Oppositionsparteien als Grund für die fehlenden Reformen nur ein Teil der Wahrheit. So liegen die Ursachen für die Blockade zum Teil auch in der Amtsführung des Präsidenten begründet. Zum einen führten – v.a. zu Beginn seiner Amtszeit – Managementfehler zu mangelnder Koordination innerhalb der Regierung, zudem wurde immer wieder Kritik an seinem Schlingerkurs geübt. Zum anderen muss sich Fox auch den Vorwurf gefallen lassen, seinen Regierungsstil nicht ausreichend den Machtverhältnissen angepasst zu haben und durch seinen mitunter brüskten Umgang mit dem Kongress nicht unbedingt ein Klima der Kooperation gefördert zu haben.

Selbst in der PAN-Fraktion wurde teilweise Kritik an der konfrontativen Haltung des Präsidenten gegenüber dem Kongress laut. Hier offenbarte sich auch das mitunter schwierige Verhältnis von Fox, der nicht aus dem traditionellen PAN-Establishment stammt, zu seiner eigenen Partei. Übel genommen wurde Fox von Parteikollegen z.B. auch, dass er bei der Bildung seines Kabinetts auch Mitglieder anderer Parteien sowie unabhängige Intellektuelle berücksichtigte und die eigene Klientel vernachlässigte.

Verhindert wurde die Verabschiedung der wichtigen Reformen aber auch nicht zuletzt dadurch, dass selbst auf höchster Ebene ausgehandelte Kompromisse zwischen den Parteien nicht eingehalten wurden. Beispielsweise hatte sich im Zuge der Debatte um die Steuerreform Ende 2003 die damalige Fraktionsführerin des PRI, Esther Elba Gordillo, bereits über einen Kompromissentwurf mit dem PAN geeinigt. Kurz vor der Abstimmung im Abgeordnetenhaus fiel der damals amtierende Parteivorsitzende des PRI, Roberto Madrazo, jedoch seiner Kollegin in den Rücken. Im Ergebnis stimmte der PRI gespalten ab, das Reformprojekt scheiterte.

Positiv betrachtet kann man die Schwierigkeiten der letzten Jahre als demokratische Lernprozesse

werten. Fortschritte sind weniger in materieller Hinsicht als vielmehr im Prozess zu verzeichnen. Dennoch sollte die Gefahr der ausgebliebenen Reformen für die Konsolidierung der Demokratie nicht unterschätzt werden, da mit Fortbestand der Blockade bei den entscheidenden politischen Akteuren die Anreize zunehmen, sich über die Verfassung und die demokratischen Institutionen hinwegzusetzen.

Allzu lange können sich die Parteien ein Ausbleiben der wichtigen Reformen auch deshalb nicht leisten, weil sie einen Legitimationsverlust der noch jungen Demokratie in den Augen der Bevölkerung riskieren. Denn nicht zuletzt hängt in Mexiko, dessen politische Kultur lange Zeit durch einen starken Präzidentialismus geprägt wurde, die Zustimmung der Bevölkerung zum politischen System maßgeblich davon ab, wie weit es sich als effektiv hinsichtlich der materiellen Besserstellung der Bürger erweist. Bereits jetzt weist die zunehmende Wahlmüdigkeit der Mexikaner – bei den letzten Wahlen zum Abgeordnetenhaus 2003 betrug die Wahlbeteiligung nur knapp 42 Prozent! – auf eine breite Enttäuschung über die Politik.

### ■ Die Stärkung des Rechtsstaates: eine bleibende Herausforderung

Positiv zu bewerten ist sicherlich die Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mexiko. Wichtige Veränderungen erfolgten hier allerdings schon vor der Amtszeit von Vicente Fox. Bereits 1994 wurden unter dem PRI-Präsidenten Ernesto Zedillo der Suprema Corte de Justicia de la Nación zusätzliche Kompetenzen und weitgehende Autonomie gewährt. Die Suprema Corte hat sich seither bei Organstreitigkeiten durchaus als unabhängige Schiedsinstanz erwiesen.<sup>13)</sup> Gleiches gilt für die Auseinandersetzungen zwischen Bund und Bundesstaaten, die mit der Erringung einiger Gouverneursposten durch Oppositionskandidaten deutlich zugenommen haben.<sup>14)</sup>

Schwerwiegende Defizite zeigen sich indessen nach wie vor hinsichtlich (Grund-)Rechtsschutz und Rechtsdurchsetzung. Nach Expertenmeinung besteht weiterhin großer Verbesserungsbedarf in Bezug auf die Effizienz und Unparteilichkeit des Justizwesens. Gerade beim Rechtsschutz klaffen Verfassung und Verfassungswirklichkeit auseinander. Beispiels-

13) Chappell Lawson, „Fox’s Mexico at Midterm“, in: *Journal of Democracy*, Vol. 15/No. 1, 2004.

14) Benito Nacif, *Instituciones políticas y transición a la democracia en México*, México 2003.

weise werden immer noch häufig Unregelmäßigkeiten bei der Behandlung von Verdächtigen durch Justizbehörden gemeldet. Nach einem Bericht des UNDP wurden mehr als zwei Drittel der Festgenommenen nicht vollständig über ihre Rechte aufgeklärt, 27 Prozent der Verurteilten hatte keine rechtsanwaltliche Vertretung bei der richterlichen Untersuchung.<sup>15)</sup> Bedauerlich ist dabei vor allem, dass auch beim Thema Rechtsschutz die großen sozialen Unterschiede in Mexiko zum Ausdruck kommen, da gerade sozial Schwache aufgrund fehlender oder unzureichender Pflichtverteidigung benachteiligt sind. Vor diesem Hintergrund ist zu sehen, dass z.B. im Jahre 2003 mehr als 85 Prozent der Strafverfahren mit Verurteilungen endeten.<sup>16)</sup>

Die Ineffizienz des Justizapparates zeigt sich in dem geringen Anteil der Verbrechen, die tatsächlich zu einem Strafverfahren führen, zudem dauern die Verfahren lange: mehr als 40 Prozent der Gefängnisinsassen in Mexiko warten noch auf ihr Urteil!<sup>17)</sup> Fehlende Fortschritte in diesem Bereich sind allerdings nur bedingt der Regierung Fox anzulasten, da die Rechtsprechung zum großen Teil unter die Kompetenz der Bundesstaaten fällt. Die Regierung Fox hat hingegen durchaus gezeigt, dass sie sich dieser Problematik bewusst ist. So wurde im März 2004 dem Kongress eine Gesetzesinitiative zur Reform des Justizwesens zugeleitet, die durch mehrere Maßnahmen, u.a. die Verankerung des Grundsatzes der Unschuldsvermutung und der Einführung mündlicher Verhandlungen, zur Verbesserung des Rechtsschutzes und der Beschleunigung der Verfahren beitragen soll. Allerdings liegt diese Reform aufgrund der fehlenden Mehrheit im Kongress immer noch auf Eis. Der Kongress konnte sich bislang nur zur Verschärfung der Strafandrohung des so genannten *secuestro exprés* (Express-Entführung zur erzwungenen Abhebung an Geldautomaten) durchringen, der insbesondere in der Hauptstadt immer häufiger vorkommt. Dabei handelt es sich aber lediglich um einen Reflex des Gesetzgebers auf die ansteigende Gewaltkriminalität in den mexikanischen Großstädten, mit zweifelhaften Erfolgsaussichten. Die notwendige grundlegende Reform des Justizwesens wird hingegen vielfach diskutiert, aber nicht wirklich angepackt.

15) UNDP: *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*: [www.undp.org](http://www.undp.org).

16) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática: *Estadísticas Judiciales en Materia Penal 2004*: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

17) *Quinto Informe de Gobierno 2005*, verfügbar unter: [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx).

Mangelnde Kriminalitätsbekämpfung und die Ineffizienz des Justizwesens führen indessen dazu, dass die Verbesserung der öffentlichen Sicherheit immer noch eines der drängendsten Probleme darstellt. Mexiko droht von der organisierten Kriminalität unterwandert zu werden. Ein Grund für die Misere bei der Strafverfolgung ist die oftmals schlechte Zusammenarbeit und die Kompetenzstreitigkeiten zwischen den betreffenden Behörden auf gesamtstaatlicher und bundesstaatlicher Ebene. Ein Lichtblick hierbei stellt das im Juni 2005 von Fox initiierte Programm „México Seguro“ (Sicheres Mexiko) dar, das in den nördlichen Bundesstaaten durch verbesserte Koordination zwischen den zuständigen Bundesministerien und den bundesstaatlichen und kommunalen Behörden mit Erfolg gegen organisierten Drogenhandel, Menschenschmuggel und Waffenhandel vorgeht.

Ein Feld, bei dem die Regierung Fox bisher keine nachhaltigen Erfolge vorweisen kann, ist die Korruptionsbekämpfung. Nach wie vor betrachten die meisten Mexikaner Politiker und Staatsbeamte als korrupt. Untermauert wird diese Auffassung z.B. durch den international anerkannten Korruptionsindex von Transparency International, wonach Mexiko mit einem Wert von 3,6 (von zehn) schlecht abschneidet. Entscheidend ist aber vielmehr, dass sich hierbei keine substantiellen Verbesserungen im Vergleich zur Zeit des PRI-Regimes zeigen.

Bisher steht in Mexiko auch noch eine juristische Aufarbeitung der autoritären Vergangenheit des Landes aus. Immerhin wurde unter Präsident Fox mit der Einrichtung einer Untersuchungskommission zur Aufklärung des Tlatelolco-Massakers ein erster symbolträchtiger Schritt unternommen. Insgesamt lassen sich durchaus Bemühungen zur Stärkung des Rechtsstaat erkennen, dennoch bleibt die Reform des Justizwesens, v.a. im Hinblick auf einen umfassenden Schutz der Grundrechte sowie die Verbesserung der öffentlichen Sicherheit, eine drängende Aufgabe.

## ■ Die Entwicklung des mexikanischen Parteiensystems: Licht und Schatten

Jahrzehntelang wurde die Politik durch die faktische Staatspartei PRI dominiert. Seit Ende der achtziger

Jahre hat sich jedoch mit der Gründung des PRD und dem Erstarken des PAN eine Parteienlandschaft herausgebildet, die durch eine strukturelle Dreiteilung charakterisiert ist. Allgemein gesprochen, besetzt der PRD den linken Rand des politischen Spektrum, der liberal-konservative PAN lässt sich als Mitte-rechts-partei bezeichnen. Schwierig ist indessen eine ideologische Verortung des PRI. Ex-Präsident Echeverría Álvarez (1970–1976) sagte einmal über seine eigene Partei: „Ni izquierda, ni derecha – arriba y adelante!“<sup>18)</sup> Sein programmatischer Opportunismus hat den PRI in der letzten Legislaturperiode oftmals eine Mittelposition zwischen PRD und PAN einnehmen lassen. Neben PAN, PRD und PRI existieren darüber hinaus einige kleine Parteien, von denen der Partido del Trabajo (PT/Arbeiterpartei), die mexikanischen Grünen (Partido Verde Ecologista de México – PVEM) und die Convergencia Socialista auch im Kongress vertreten sind, die jedoch die Richtung der mexikanischen Politik nicht in entscheidendem Maße beeinflussen.

Im Gegensatz zu anderen lateinamerikanischen Ländern kann das mexikanische Parteiensystem als stabil betrachtet werden. Zwar sind in den letzten Jahren immer wieder neue Parteien entstanden, allerdings ist keine politische Kraft in Sicht, die eine nachhaltige Veränderung der politischen Landschaft bewirken könnte. Ebenso sind die drei großen Parteien, wenngleich sich bei den letzten Wahlen eine zunehmende Volatilität der mexikanischen Wählerschaft gezeigt hat, über ihre jeweilige Stammwählerschaft (*voto duro*) fest in der Gesellschaft verankert. Hierbei verfügt nach einer Studie des Instituts Mitofsky der PRI mit mindestens neun Millionen festen Anhängern – etwa 23 Prozent des Elektorats bei zugrunde gelegten 40 Millionen tatsächlichen Wählern – nach wie vor über die größte Stammwählerschaft, gefolgt vom PAN mit mehr als sechs Millionen Anhängern und dem PRD mit ungefähr vier Millionen Stammwählern als dritter Kraft.<sup>19)</sup>

Ebenfalls verfügen alle großen Parteien über eine stabile Organisationsstruktur, obwohl auch hier der PRI im Vorteil ist. Als einzige Partei kann der PRI landesweit auf einen durchorganisierten Parteiapparat zurückgreifen, während sowohl PAN als auch PRD immer noch deutliche Unterschiede hinsicht-

18) Dt: „Weder links noch rechts – nach oben und vorne!“

19) Consulta Mitofsky, „Rumbo al 2006, Votos Duros y Votos Potenciales para los principales Contendientes“, in: *Análisis*, Abril 2005.

lich ihrer regionalen Organisationsstärke aufweisen – Hochburgen des PAN liegen im Norden und Zentrum Mexikos, der PRD ist im Süden und vor allem in der Hauptstadt Mexiko-Stadt stark. Sollte sich der Trend der abnehmenden Wahlbereitschaft der Mexikaner weiter fortsetzen, könnte sich das höhere Mobilisierungspotenzial des PRI bei den kommenden Präsidentschaftswahlen noch als entscheidender Faktor herausstellen.

Aus der Struktur des Parteiensystems lassen sich zwei grundlegende Merkmale für die Dynamik der politischen Auseinandersetzungen ableiten. Zum einen zeichnet sich das politische Leben in Mexiko durch ein hohes Maß an Kompetitivität aus, so kann sich jede der drei großen Parteien Chancen auf den Gewinn der Präsidentschaft ausrechnen (s.u.). Zum anderen wird sich die Konstellation des *divided government* und die damit verbundene Gefahr der Blockade für die nahe und mittlere Zukunft wohl als eine Konstante der mexikanischen Politik erweisen, da aufgrund der Dreiteilung der Parteienlandschaft wahrscheinlich keine der großen Parteien die Mehrheit im Kongress erringen wird.

Welche Veränderungen lassen sich innerhalb der großen Parteien seit dem Regierungswechsel 2000 beobachten? Mit Spannung zu erwarten war zunächst, inwieweit der PRI in der Lage sein würde, nach der Niederlage bei den Präsidentschaftswahlen einen Neuanfang als Oppositionspartei zu schaffen. Dabei bedeutete der Verlust des Präsidentenamtes zugleich den Wegfall der wichtigsten Ressource für den partei-internen Zusammenhalt – den Zugang zur Macht und zu politischen Ämtern. In der Tat traten im Verlauf der Legislaturperiode immer wieder heftige innerparteiliche Konflikte zu Tage, wie z.B. die Auseinandersetzungen zwischen Gordillo und Madrazo beim Scheitern der Steuerreform zeigen. Man kann diese Streitigkeiten als Richtungskämpfe zwischen dem von Roberto Madrazo angeführten traditionellen Flügel des PRI, der weiterhin das Leitbild des Staates als Entwicklungsmotor hochhält, und dem eher neoliberalen, reformorientierten „Technokraten“-Flügel unter Gordillo deuten. Man kann sich jedoch auch nicht des Eindrucks erwehren, dass es hierbei weniger um die programmatische Richtung der Partei als vielmehr um persönliche Machtinteressen geht. Als

eindeutiger Sieger muss der „Dinosaurier“ Roberto Madrazo gelten, der inzwischen auch zum offiziellen Präsidentschaftskandidaten des PRI gewählt wurde. Die dringend erforderliche programmatische Erneuerung der Partei wird damit weiter auf sich warten lassen.

Einen Neuanfang verpasst hat der PRI ebenso hinsichtlich der Stärkung der demokratischen Strukturen innerhalb der Partei. Dies zeigte sich 2002 bei den Wahlen zum Parteivorsitz, bei denen sich Madrazo gegen Beatriz Paredes durchsetzte und die wie in alten Zeiten von verloren gegangenen Urnen und Computerfehlern begleitet wurde. Auch bei den folgenden Wahlen zum Parteivorsitz im Herbst 2005 blieb die innerparteiliche Demokratie auf der Strecke, als der Machtkampf zwischen Madrazo und Gordillo in die zweite Runde ging. Anstatt satzungsgemäß den Parteivorsitz der Generalsekretärin Gordillo zu überlassen, klüngelten der vorzeitig aus dem Amt scheidende Madrazo und sein damaliger Konkurrent um die Präsidentschaftskandidatur des PRI, Arturo Montiel, den neuen Parteivorsitzenden Mariano Palacios Alcocer unter sich aus; die versammelten Parteigenossen konnten ihre Entscheidung lediglich abnicken.

Nicht zuletzt muss der PRI gegen die eigene Vergangenheit und sein Image als alte Regimepartei ankämpfen. Einen schweren Schlag erlitt die Partei dabei zuletzt, als sich Arturo Montiel als einzig aussichtsreicher Gegenkandidat zu Madrazo aus dem Rennen um die Präsidentschaftskandidatur des PRI zurückzog, nachdem Korruptionsvorwürfe gegen seine engsten Familienangehörigen erhoben worden waren. Der Skandal hat nicht nur dem Ansehen Roberto Madrazos, den Beobachter als heimlichen Strippenzieher hinter den Anschuldigungen vermuten, geschadet, sondern auch den Ruf des PRI als Hort der Korruption in den Augen vieler Mexikaner bestätigt.

Auch der PAN musste sich nach dem Regierungswechsel erst in seine neue Rolle als Regierungspartei hineinfinden. Schwierigkeiten offenbarten sich bei der Abstimmung zwischen Regierung und Fraktion des PAN. Mitunter verweigerten die *panistas* ihrem Präsidenten die Gefolgschaft, wie z.B. bei der Verabschiedung der sehr umstrittenen Verfassungsreform

zur rechtlichen Stellung der indigenen Bevölkerung. Die von Fox eingebrachte Gesetzesinitiative, die auf dem Entwurf der Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) beruhte, ging vielen PAN-Abgeordneten bei den Vorschlägen zur rechtlichen Besserstellung der Indígenas zu weit. Letztlich verabschiedete der PAN mit den Stimmen des PRI und der Grünen einen deutlich abgeschwächten Gesetzesvorschlag, der von Vertretern der Indígenas als Verwässerung der ursprünglichen Cocopa-Initiative empfunden wurde.

Eine Diskussion, die den PAN über die letzten Jahre hinweg sehr beschäftigt hat, ist die zwischen traditionellen *panistas* und den sogenannten *neopanistas* umstrittene Frage, inwieweit sich der PAN für neue Wählerschichten öffnen oder sich stärker auf seine traditionellen Werte besinnen sollte. Präsident Fox stand hierbei für einen größeren Pragmatismus. In welche Richtung sich der PAN in Zukunft entwickeln wird, ist noch nicht gänzlich ausgemacht. Die Wahl Manuel Espino Barrientos, der nicht aus einer der traditionellen PAN-Familien stammt, zum Parteivorsitzenden 2005 ist sicherlich ein Zeichen für eine zunehmende Offenheit der Partei und größeren innerparteilichen Pluralismus. Andererseits wurde mit Felipe Calderón Hinojosa, einem ehemaligen Vorsitzenden des PAN (1996–1999) und Energieminister unter Fox (2003–2004), ein offizieller Präsidentschaftskandidat gekürt, der eher dem traditionellen Flügel zuzurechnen ist. Eine weitere Öffnung der Partei, der zum Teil immer noch der Ruf einer elitären Partei der Bessergestellten anhaftet, ist dabei nicht nur notwendig, um die kommenden Präsidentschaftswahlen zu gewinnen, sondern auch, um die Entwicklung zu einer Volkspartei im eigentlichen Sinne des Wortes zu ermöglichen.

Im Unterschied zum PRI gestaltet sich das Innenleben des PAN demokratisch und auf fester Grundlage der Parteistatuten. Der interne Wahlkampf zwischen Alberto Cárdenas, Santiago Creel und Felipe Calderón um die Präsidentschaftskandidatur des PAN wurde trotz teilweise heftiger Auseinandersetzungen allgemein als demokratischer und fairer innerparteilicher Wettbewerb betrachtet. Positiv zu erwähnen ist die gut geführte Jugendorganisation des PAN, Acción Juvenil, die sich als Pool für aufstrebende

bende Nachwuchskräfte erwiesen hat. Ein wichtiger Unterschied gegenüber PRI und auch PRD ist zudem, dass sich der PAN stärker als Programmpartei profiliert, so ist er bisher die einzige der drei großen Parteien, die ein umfassendes Wahlprogramm erarbeitet hat.

Die Entwicklung des PRD schließlich – als jüngste der drei großen Parteien entstanden aus dem Zusammenschluss der historischen Linken und den PRI-Dissidenten um Cuauhtémoc Cárdenas – wurde in den letzten Jahren maßgeblich durch Andrés Manuel López Obrador („AMLO“) geprägt. Der ehemalige Bürgermeister von Mexiko-Stadt steht aufgrund seiner großen Beliebtheit in der Bevölkerung schon lange als unumstrittener Präsidentschaftskandidat des PRD fest. Dem PRD blieben deshalb interne Auseinandersetzungen erspart, wenngleich der „ewige Kandidat“ Cuauhtémoc Cárdenas, der sich schon dreimal erfolglos um das Amt des Präsidenten beworben hat, bis jetzt offengelassen hat, ob er nicht für eine andere Partei ins Rennen geht.

Obschon AMLO sicherlich den größten Trumpf des PRD darstellt, sehen ihn manche Analysten auch als Hindernis für die Entwicklung eines eigenständigen Profils der Partei. Programmatisch verharrt der PRD denn auch in einem Linkspopulismus, der sich z.B. in der Forderung seines Spitzenkandidaten nach Neuverhandlung des NAFTA-Vertrages widerspiegelt. Ansonsten hat sich der PRD in den zurückliegenden Jahren hauptsächlich durch seine sture Blockadepolitik im Kongress profiliert.

Schwer erschüttert wurde die Linkspartei 2004 durch eine Reihe von Korruptionsskandalen. Mehrere Videos, die den Medien zugespielt wurden, belegten die Verwicklung hochrangiger *perredistas* in dubiose Geldgeschäfte mit Unternehmern. Zwar reagierte die Parteiführung und schloss die betreffenden Mitglieder aus der Partei aus, dennoch wurde das Bild López Obradors als aufrechten Kämpfers gegen die Korruption deutlich angekratzt. Ab Mai 2004 stand López Obrador wieder im Mittelpunkt des politischen Tagesgeschehens wegen des gegen ihn eingeleiteten *desafuero*, des Verfahrens zur Aufhebung der Immunität wegen des Verdachts des Amtsmissbrauchs während seiner Zeit als Bürgermeister in Mexiko-Stadt. Im April 2005 hob der Kongress mit

den Stimmen von PRI, PAN und PVEM tatsächlich die Immunität López Obradors auf. Allerdings wurde der in der Folge eingeleitete Prozess auf Initiative von Präsident Fox beendet. Der Beliebtheit von López Obrador hat dies alles keinen Abbruch getan, im Gegenteil hat das Verfahren, das viele Mexikaner als politisch motiviert empfanden, seine Popularität noch gesteigert.

Der kurze Blick auf die mexikanische Parteienlandschaft zeigt: Die großen Parteien sind etablierte politische Akteure, aber gerade PRD und PRI sind noch weit davon entfernt, moderne demokratische Parteien zu sein. In Mexiko droht daher weniger eine Atomisierung der Politik durch ein instabiles Parteiensystem, vielmehr besteht die Gefahr, dass sich die Bürger aufgrund der Machtspiele und Skandale innerhalb der Parteien enttäuscht von der Politik abwenden.

### ■ **Wandel der politischen Kultur: eine Bürgergesellschaft im Entstehen?**

Mag für das Überleben einer Demokratie zunächst entscheidend sein, dass sich die (politischen) Eliten den demokratischen Spielregeln verpflichtet fühlen, ist für die Konsolidierung der Demokratie eine Ausweitung der Partizipation der Bürger und die feste Verankerung einer demokratischen politischen Kultur in der Bevölkerung erforderlich.<sup>20)</sup> Präsident Fox wies in seinem letzten Bericht zur Lage der Nation daher zu Recht darauf hin, die letzten Jahre hätten gezeigt, dass die Politik in Mexiko in zunehmenden Maße durch eine aktive und fordernde Zivilgesellschaft geprägt wurde.

Dabei hat die größere Unabhängigkeit der Medien, die in Mexiko beobachtet werden kann, sicherlich maßgeblich zur Entstehung einer informierteren und kritischeren Öffentlichkeit beigetragen. Themen wie Korruption oder Wahlbetrug, die unter dem PRI als Tabus galten, werden inzwischen offen angesprochen. Die Berichterstattung ist ausgewogener, und es kommen auch (regierungs-)kritische Stimmen zu Wort. Die Medien nehmen in diesem Sinne ihre Rolle als „vierte Gewalt“ durchaus wahr. Allerdings sind auch hier einige Einschränkungen zu machen.

20) Politische Kultur soll hierbei verstanden werden als die Summe der Einstellungen und Werte, die die Art und Weise bestimmen, wie politische Entscheidungen gefällt werden.

Zum einen zeichnet sich Mexikos Medienlandschaft immer noch durch eine starke Konzentration aus. Zum anderen wird vielfach mehr über politischen *chisme* (Geschwätz) als über Inhalte berichtet. Jedoch ist dies auch den politischen Parteien anzu-lasten, die mit häufigen Skandalen und internen Auseinandersetzungen um Personalfragen programmatische Diskussionen in den Hintergrund drängen. Unabhängig davon lässt zuweilen die Professionalität der Berichterstattung zu wünschen übrig, so werden Themen aufgegriffen und tagelang in den Medien breit getreten, dann aber schlagartig fallen gelassen – als Beispiel sei die Ermordung Raúl Salinas', Bruders des Expräsidenten Salinas de Gortari, genannt, deren Hintergründe nie aufgeklärt wurden.

Im Hinblick auf zivilgesellschaftliches Engagement ist, nimmt man die Aktivitäten und die Anzahl von Nichtregierungsorganisationen (NRO) – als des sichtbarsten Teils der Zivilgesellschaft – zum Maßstab, in den letzten zwei Jahrzehnten eine deutliche Zunahme der Bürgerbeteiligung zu verzeichnen. Während der PRI-Ära konnten sich aufgrund der korporatistischen Durchdringung der Gesellschaft unabhängige NROs nur schwer etablieren oder wurden unterdrückt. Zudem zeigten sich auch Oppositionsparteien aus ideologischen Gründen oftmals verschlossen gegenüber zivilgesellschaftlichen Gruppen. Ab Mitte der achtziger Jahre entstanden jedoch nicht zuletzt infolge des partiellen Staatsversagens, z.B. nach dem katastrophalen Erdbeben 1985 in Mexiko-Stadt, in zunehmendem Maße Selbsthilfeorganisationen und regierungskritische Vereinigungen oder Menschenrechtsgruppen. Prodemokratische NROs wie die Wahlprüfungskomitees der Alianza Civil spielten zudem eine nicht zu unterschätzende Rolle bei der Demokratisierung des Landes.<sup>21)</sup> Dennoch haben es in Mexiko – wie andernorts auch – NROs aufgrund fehlender finanzieller Ressourcen schwer, ihre Aktivitäten und ihre Unabhängigkeit aufrecht zu erhalten. Darüber hinaus ist ein immenses Stadt-Land-Gefälle nicht zu übersehen. In ländlichen Gebieten verhindern oftmals Armut und mangelnde Bildung eine aktive Beteiligung.

Was die politische (Grund-)Einstellung der Mexikaner angeht, ist, wie bereits erwähnt, mit Blick auf die erschreckend niedrige Wahlbeteiligung bei den letz-

21) Alberto Olvera, „Civil Society at Century's End“, in: Kevin Middlebrook (Hrsg.), *Dilemmas of political change in Mexico*, London/San Diego 2004.

ten Wahlen zum Abgeordnetenhaus eine tiefe Enttäuschung, aber auch eine gewisse Gleichgültigkeit gegenüber der Politik zu beobachten – selbst bei den dramatischen Präsidentschaftswahlen 2000 lag die Wahlbeteiligung nur bei knapp 64 Prozent.<sup>22)</sup> Verschiedene Umfragen zeigen darüber hinaus das geringe Vertrauen der Mexikaner in ihre politischen Institutionen und das schlechte Ansehen, das die politischen Parteien und die Abgeordneten genießen.<sup>23)</sup> Man darf dies sicherlich nicht überbewerten, selbst in den konsolidierten Demokratien Europas schneiden bei Bürgerbefragungen Politiker, Parteien und Institutionen regelmäßig schlecht ab, dennoch sollten diese Ergebnisse den politischen Akteuren zur Warnung reichen.

Aufhorchen lassen indessen Umfrageergebnisse, wonach beispielsweise etwa ein Drittel der Mexikaner bereit wäre, teilweise auf Rechte wie freie Meinungsäußerung und Versammlungsfreiheit zu verzichten, wenn sich gleichzeitig ihre ökonomische Situation verbessern würde.<sup>24)</sup> Dies macht noch einmal deutlich, wie wichtig eine materielle Besserstellung vieler Mexikaner für die weitere Konsolidierung der Demokratie in Mexiko ist. Man darf auch nicht vergessen, dass die mexikanische Gesellschaft nach wie vor ein latentes Konfliktpotenzial in sich birgt. Neben der weit verbreiteten Armut, unter der je nach Schätzung 40 bis 50 Millionen Mexikaner leiden, der krassen sozialen Ungleichheit, mangelnder sozialer Sicherheit und hoher Arbeitslosigkeit rührt dies auch von der weiterhin unbefriedigenden rechtlichen Stellung der etwa zehn Millionen Indígenas in Mexiko her. Für diese schwerwiegenden Probleme müssen im Interesse der politischen Stabilität des Landes dringend Lösungen gefunden werden.

### ■ Ausblick

Mit dem Machtwechsel 2000 und der friedlichen Übergabe der Regierungsgeschäfte ist in Mexiko der Übergang von einem autoritären zu einem demokratischen System vollzogen worden. Dennoch macht die Analyse von Regierungs- und Parteiensystem sowie der politischen Kultur deutlich, dass sich die politischen Strukturen in Mexiko weiterhin in einem Übergangsprozess befinden und die Demokratie noch konsolidiert werden muss. Die weitere Ent-

22) [www.ife.org.mx/Internet-CDA/ResultadosElectorales](http://www.ife.org.mx/Internet-CDA/ResultadosElectorales).

23) Consulta Mitofsky, „Confianza en Instituciones“, Encuesta Nacional en Viviendas, Julio 2005. Secretaría de Gobernación: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2001/2003.

24) ENCUP 2003.

wicklung ist also mit Spannung zu erwarten, den anstehenden Präsidentschaftswahlen im Juli 2006 kommt dabei eine entscheidende Bedeutung zu.

Über einen langen Zeitraum bis in den Herbst 2005 hinein, in dem sich PAN und PRI noch nicht auf ihre Präsidentschaftskandidaten festgelegt hatten und nur Andrés Manuel López Obrador – wenn auch nicht offiziell bestätigt – als Kandidat des PRD feststand, wurde AMLO als der sichere Sieger bei den kommenden Präsidentschaftswahlen betrachtet. Mit teilweise bis zu 20 Prozent Vorsprung vor einem möglichen PRI-Kandidaten und einem abgeschlagenen PAN auf dem dritten Platz lag López Obrador in einschlägigen Umfragen eindeutig in der Gunst der Bürger vorne. Mit der Wahl von Felipe Calderón und Roberto Madrazo als Kandidaten des PAN bzw. PRI hat sich die Lage jedoch signifikant geändert.

Nach einer aktuellen Umfrage des angesehenen Meinungsforschungsinstitutes Mitofsky liegt López Obrador mit 35 Prozent nur noch knapp vor Madrazo (30 Prozent) und Calderón (29 Prozent).<sup>25)</sup> Eine Bürgerbefragung der großen Tageszeitung *Reforma* sieht sogar AMLO (29 Prozent) und Calderón (28 Prozent) praktisch gleich auf, während Roberto Madrazo auf 21 Prozent abfällt.<sup>26)</sup> Die Zahlen machen zweierlei deutlich: Erstens, das Rennen um die Präsidentschaft ist wieder völlig offen; zweitens, wer auch immer die Wahl gewinnt, sein Sieg wird denkbar knapp ausfallen. Letzteres könnte sich durchaus als problematisch erweisen, gerade bei einer knappen Niederlage von López Obrador sehen einige schwierige Zeiten auf Mexikos Demokratie zukommen. Diese Befürchtungen sind nicht gänzlich unbegründet, denn bei der Neubesetzung des obersten Entscheidungsorgans des nationalen Wahlamtes im Oktober 2003 wurden infolge eines Paktes zwischen PAN und PRI keine dem PRD nahestehenden Aspiranten berücksichtigt. Dies könnte López Obrador zum Anlass nehmen, die Legitimität der Wahlen anzuzweifeln.

Vor dem Hintergrund der jüngsten Umfragewerte ist derzeit eine Dynamik zu beobachten, die ein weiteres Erstarken des PAN-Kandidaten Felipe Calderón begünstigt. Im Gegensatz zu seinen beiden Kontrahenten, die bereits seit Jahren als schillernde

25) Consulta Mitofsky, „Así Van...Rumbo al 2 de Julio de 2006“, Encuesta en Viviendas, Noviembre 2005.

26) *La Reforma* vom 21.11.2005.

Akteure auf der politischen Bühne die Gemüter erhitzen, ist Felipe Calderón noch relativ unbekannt und hat aufgrund seines Rufes als „frischer“ Kandidat eher das Potenzial, in der Wählergunst weiter zuzulegen.

Darüber hinaus könnte dem *panista* zum Vorteil gereichen, dass der PRI, der in den letzten Monaten mit seinen heftigen internen Auseinandersetzungen in der Öffentlichkeit ein katastrophales Bild abgegeben hat, auch nach der Wahl Roberto Madrazos zum Spitzenkandidaten nicht zur Ruhe kommt. Eher im Gegenteil – anders als PAN und PRD steht der PRI nicht geschlossen hinter seinem Kandidaten. Roberto Madrazos Ankündigung, eine politische „Säuberung“ in der Partei durchzuführen, hat seine innerparteilichen Gegner zusätzlich provoziert und den Ruf des PRI als undemokratische Partei nicht gerade verbessert. Sollten sich die schlechten Umfrageergebnisse Madrazos, der gerade auch bei den parteiungebundenen Wählern ein schlechtes Ansehen genießt, in den kommenden Monaten bestätigen, drohen die zentrifugalen Kräfte im PRI weiter zuzunehmen. Von einem daraus resultierenden Stimmenverlust würde nach Expertenmeinungen vor allem der PAN profitieren.

Dennoch ist nicht abzusehen, wer bei den Präsidentschaftswahlen triumphieren wird, der eigentliche Wahlkampf steht noch bevor. Entscheidend für den Ausgang der Wahlen wird sein, welcher der drei Kandidaten die etwa 40 Prozent parteiungebundenen Wähler am ehesten überzeugen kann. Für zusätzliche Ungewissheit sorgen die mexikanischen Grünen, deren Spitzenkandidat Bernardo de la Garza mit fünf bis sieben Prozent je nach Umfrage überraschend gut dasteht. Eine mögliche Wahlallianz des PVEM, wie bereits 2000 (mit dem PAN) und bei den Zwischenwahlen 2003 (mit dem PRI), könnte am Ende den entscheidenden Ausschlag geben. Im Moment verhandeln die Grünen sowohl mit dem PAN als auch mit dem PRI.

Relativ sicher ist hingegen, dass der kommende Präsident – gleichgültig welcher Partei – nicht über eine Mehrheit im Kongress verfügen wird. Für die gleichzeitig stattfindenden Kongresswahlen sagen die Demoskopien zum heutigen Zeitpunkt folgende Ergebnisse voraus (Vgl. Tabelle 2):

Partei	Abgeordnetenhaus	Senat
PRI	35,4 Prozent	37,0 Prozent
PAN	32,3 Prozent	33,0 Prozent
PRD	26,3 Prozent	24,5 Prozent

Quelle: Consulta Mitofsky: Así Van ... Rumbo al 2 de Julio de 2006, Encuesta en Viviendas Noviembre 2005.

Mexikos politische Entwicklung nach den Wahlen wird demnach auch maßgeblich davon abhängen, inwiefern der neugewählte Präsident und der neue Kongress ihre Dialogfähigkeit unter Beweis stellen. Welche Szenarien sind angesichts dessen für die Konsolidierung der mexikanischen Demokratie mit Blick auf die drei Präsidentschaftskandidaten vorstellbar?

Mit der Rückkehr des PRI an die Macht unter Roberto Madrazo ist eine weitere Stärkung der demokratischen Strukturen unwahrscheinlich. Roberto Madrazo gilt zwar als Pragmatiker und gewiefter Verhandlungsführer, insofern wäre ihm durchaus ein Erfolg bei den anstehenden Wirtschafts- und Finanzreformen zuzutrauen. Die grundlegende Richtung der Wirtschaftspolitik der letzten Jahre würde dabei wohl beibehalten werden, wenngleich der PRI eher zurückhaltender bei der Liberalisierung und Öffnung der mexikanischen Wirtschaft einzuschätzen ist. Man kann den PRI-Dinosaurier jedoch kaum als überzeugten Demokraten bezeichnen. Ein entschiedener Kampf gegen Korruption, mehr Transparenz und Rechenschaftsablegung der Regierung sowie die Verbesserung des Rechtsschutzes sind von ihm nicht zu erwarten. Dass mit Roberto Madrazo wieder eine Rückkehr zu einem autoritären Regierungsstil zu befürchten ist, wie manche politische Beobachter unken, kann nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dagegen sprechen allerdings sowohl die in den letzten Jahren in Gang gekommenen Prozesse in Medien und Zivilgesellschaft als auch das internationale Umfeld.

Mit Andrés Manuel López Obrador würde die mexikanische Politik zunächst einmal unberechenbarer werden. Während seiner Zeit als Bürgermeister von Mexiko-Stadt war er aufgrund der absoluten PRD-Mehrheit im Stadtparlament nicht gezwungen, Kompromisse mit den Oppositionsparteien zu suchen. Seine polarisierende Rhetorik ist jedoch kaum dem politischen Dialog förderlich. Manche sehen mit Ló-

pez Obrador aufgrund seines häufig an den Tag gelegten Populismus einen Regierungsstil à la Chávez Einzug in Mexikos Politik halten. Andere Stimmen sagen dagegen, dass die Erringung des Präsidentenamtes zu einer Moderierung des bisherigen Volkstribunen beitragen würde. Die Wahl des *perredista* könnte insofern im positiven Falle zu einer konstruktiven Einbeziehung des PRD in den Reformdiskurs in Mexiko führen. Allerdings ist aufgrund der großen Erwartungen, die López Obrador mit seinen populistischen Forderungen weckt, zu befürchten, dass gerade die Zählung AMLOs zur weiteren Frustration seiner Anhänger beitragen und die Politik in eine Legitimationskrise stürzen könnte.

Die Wahl Felipe Calderóns schließlich stünde sicherlich für Kontinuität bei dem bis dato von Fox und dem PAN eingeschlagenen Weg. Gleichzeitig wäre damit nicht ausgeschlossen, dass die gegenseitige Blockade zwischen Kongress und Regierung weiter anhalten würde. Ein Sieg des PAN könnte allerdings bei den Oppositionspartien die Einsicht reifen lassen, dass ihre Blockadepolitik gescheitert sei. Zudem würde mit der Niederlage Madrazos der traditionelle Flügel im PRI nachhaltig geschwächt, so dass ein konstruktiver Dialog mit den reformorientierten Kräften im PRI durchaus möglich sein könnte. Die kommenden Wahlen verdienen somit in der Tat die Bezeichnung Richtungswahlen. Es bleibt abzuwarten, für welchen Weg der mexikanische Wähler sich entscheidet. Soviel ist jedoch sicher: die errungenen demokratischen Rechte und Fortschritte wird sich das mexikanische Volk so leicht nicht mehr nehmen lassen.