

Kapitel 4

4. Reform der Agrargesetzgebung

Auf dem Territorium des heutigen Mexiko geht der gemeinschaftliche Landbesitz zurück auf eine Tradition der Azteken, ist aber im ganz Lateinamerika geläufig. Land und die Landfrage waren die zentralen Themen der mexikanischen Geschichte. Das 19. und 20. Jahrhundert hindurch haben Bauern und indigene Gemeinden für ein Stück Land zum Leben gekämpft. Während der mexikanischen Revolution 1910-17 ging es der Bauernschaft ganz wesentlich um die Wiederherstellung ihrer Landrechte, die sie durch die liberale Agrarpolitik im 19. Jahrhundert verloren hatten.

Das Ejido schuf zwei Klassen unter der Landbevölkerung: eine Minderheit von Berechtigten (1/3) und eine Mehrheit von Nicht-Berechtigten (2/3). Mit der Gründung des nationalen Bauernverbands CNC (*Confederación Nacional Campesina*), in dem alle Ejidatarios zusammengeschlossen sind, wurden die Ejidobauern zur politischen Klientel und tragenden Säule des PRI-Systems.

Die Reform des Artikel 27 erschüttert diese tragende Säule der PRI-Pyramide, indem es letztendlich darauf abzielt die Bauernschaft als Klasse aufzulösen. Das Ejido war die sozio-ökonomische Grundlage und Bedingung ihrer Existenz.

4.1 Artikel 27 der mexikanischen Verfassung und das neue Agrargesetz von 1992

Seit 1917 gibt es in Mexiko drei verfassungsmäßig anerkannte Arten des Landbesitzes: nationales Eigentum, gemeinschaftlicher und privater Grundbesitz. Während das individuelle Privateigentum sich aus dem Römischen Recht ableitet und von den kolonisierenden Spaniern in die "Neue Welt" gebracht worden war, hatte der gemeinschaftliche oder kollektive Landbesitz der *pueblos* seine historischen Wurzeln in den präkolumbianischen Kulturen. Die verfassungsmäßige Verankerung des Ejido und somit die Gewährung staatlichen Schutzes war eine zentrale Errungenschaft der mexikanischen Revolution von 1910. Der Großteil der Ejidos wurde ab Mitte der 30er bis Ende der 60er Jahre gegründet. Anfangs unter starken Kämpfen

durch Enteignung von Latifundien, später auch durch Ausdehnung der Agrargrenze (durch Bewässerung oder Rodung von Ur-Wald). Der VII Agrarzensus von 1991 weist eine Gesamtzahl von 29 951 Ejidos und *comunidades agrarias* aus, die zusammen eine Fläche von 102 876 789 Hektar ausmachen, was ca. 53% des nationalen Territoriums entspricht¹. Über ein dreiviertel Jahrhundert blieben die verfassungsmäßigen Grundlagen des Landbesitzes unangetastet.

Das Jahr 1992 markiert die Wende. Im Januar 1992 wurden die Reformen zum Artikel 27 der mexikanischen Verfassung, die den gemeinschaftlichen Landbesitz reglementieren, veröffentlicht. Im Februar folgte das neue Agrargesetz (*Ley Agraria 1992*). Damit schließt eine historische Epoche und das Ende der Agrarreform wird offiziell besiegelt. Mit der Veröffentlichung des neuen Agrargesetzes vom 26. Februar 1992 wird eine Serie vorangegangener Gesetze zur Agrarreform, zur Landwirtschaftförderung und zur landwirtschaftlichen Versicherung außer Kraft gesetzt². Das Ergebnis der Gesetzesreform von 1992 läßt sich knapp zusammenfassen als: der gemeinschaftliche (ejidale) Landbesitz als eigene, juristisch definierte Eigentumsform wird aufgelöst. Übrig bleiben zwei Typen des Landbesitzes, nämlich das nationale Eigentum und der individuelle Privatbesitz.

Welche Folgen hatte nun die Reform des Artikel 27 und die neue Agrargesetzgebung von 1992 für das Ejido? Welches sind die wesentlichen Unterschiede zwischen dem alten und dem neuen Recht? Auf diese Fragen soll im Folgenden näher eingegangen werden³:

Es sei zunächst an die wesentlichen Merkmale des Ejido erinnert. Das Ejidoland besteht grundsätzlich aus zwei ungleichen Teilen: der größere Teil ist die Allmende und der kleinere Teil sind die Einzelparzellen. Jedes Ejidomitglied hat das individuelle Nutzrecht an seiner Parzelle, d.h. er besitzt eine ejidalen Landtitel, der ihn als Ejidatario ausweist und bebaut sein Land zu seinem eigenen Nutzen. Jede Parzelle und jeder Besitzer wird in einem speziellen, ejidalen Landbesitzkataster geführt (*Registro Agrario Nacional*). Die Allmende besteht in der

¹ Anfang des 20. Jahrhunderts hatten ca. 10 000 Großgrundbesitzer mehr als die Hälfte des nationalen Territoriums in ihrem Besitz.

² Ley Federal de Reforma Agraria, Ley de Fomento Agrario, Ley del Seguro Agropecuario y de vida campesina.

³ Nachfolgende Erörterung beruht im wesentlichen auf: Pérez Castañeda, Morales Santos/Ramírez Díaz, Morett Sánchez, in: Encinas R. (1995).

Regel aus Weideland und/oder Wald. Sie steht allen Ejidomitgliedern⁴ zur gemeinschaftlichen Nutzung offen. Die Ejidatarios wählen alle drei Jahre aus ihrer Mitte eine Ejidoleitung (*comisariado ejidal*), die für die Geschäftsführung zuständig ist. Es finden regelmäßig Ejidoversammlungen statt, auf denen allgemeine Belange besprochen werden.

Die Sozialbindung des Eigentums verpflichtete im alten Recht jeden Landbesitzer, privat oder ejidal, grundsätzlich zur ununterbrochenen Bearbeitung seines Landes. Brachliegendes Land war demzufolge ein hinreichender Grund für Enteignung (im Falle von privatem Landbesitz) oder Aberkennung der Ejidorechte (im Falle von ejidalem Landbesitz). Indirekt damit verbunden ist der Verfassungsauftrag von 1917 zur Bekämpfung von übermäßiger Reichtumskonzentration via Landbesitz und des Mißbrauchs von Landbesitz für sozial schädliche Zwecke (z.B. Anbau von Rauschmitteln), allesamt Normen, die den sozialrevolutionären Anspruch der mexikanischen Revolution verkörpern. In der neuen Agrargesetzgebung mit ihrer neoliberalen Optik werden diese Ansprüche nicht nur aufgegeben, sondern - man ging noch einen Schritt weiter - die Landkonzentration wird gefördert mit folgender Argumentation: die mexikanische Landwirtschaft ist unrentabel und unproduktiv. Schuld daran ist das Minifundio (v.a. Ejido). Nur mittlere und größere Betriebsgrößen erlauben eine Produktion mit steigenden Skalenerträgen. Das Neolatifundio ist eine Voraussetzung dafür, daß die Landwirtschaft wieder rentabel wird.

Zum besseren Verständnis des "neuen" Ejido nach 1992 will ich die Kernpunkte des alten und neuen Agrargesetzes gegenüberstellen, denn der Teufel steckt bekanntlich im Detail, insbesondere bei juristischen Sachverhalten.

4.1.1 Fragmentierung des Landtitels

Gemäß der alten Gesetzeslage erhielt ein Ejidatario einen ejidalen Landtitel für seinen Nutzrechtanteil am ejidalen Gesamtbesitz. Dieser Landtitel setzte sich aus zwei untrennbaren Bestandteilen zusammen: dem Recht auf die individuelle Parzelle (*derecho sobre la parcela*) und dem Recht auf die Mitbenutzung der Allmende (*derecho sobre terrenos de uso común*). Beide Bestandteile des individuell erteilten Landtitels waren vollkommen gleichberechtigt, absolut

⁴ Ebenso den Landlosen, die in der Ejidoversammlung einen Antrag auf Landnutzung stellen. Wenn die Versammlung mehrheitlich zustimmt, bekommt der Landlose den Status den *comunero* und darf auf einen zugewiesenen Teil der Allmende bebauen.

untrennbar miteinander verbunden und konnten daher nur gemeinsam auf dem einzigen legalen Weg übertragen werden, dem der Erbschaft.

Das neue Agrargesetz trennt nun die beiden Bestandteile des ejidalen Landtitels (*derecho de propiedad social ejidal*). Das Recht auf die individuelle Parzelle und das Recht auf den Anteil an der Allmende werden getrennt, für beide gibt es je unterschiedliche Besitztitel, die je getrennt voneinander übertragen werden können. Der Ejidatario wird zum individuellen Besitzer an seiner Parzelle, die nun in eine neue juristische Kategorie des quasi-Privatrechts fällt. Damit wird die Parzelle zur beliebig handelbaren Ware auf dem Immobilienmarkt. Gleichzeitig erhält der Ejidatario ein Dokument, das ihn als Miteigentümer eines Gemeinschaftsbesitzes, der Allmende, ausweist, das ebenfalls individuell übertragbar ist. Der Besitzer irgendeines der beiden Titel wird zum anerkannten Ejidatario⁵. Die Fragmentierung des alten ejidalen Besitzbegriffs schafft somit die Möglichkeit, die Anzahl der Ejidatarios pro Ejido bei unveränderter Flächenausdehnung bis maximal auf das Doppelte zu erhöhen. Dies könnte im Alltag der Ejidos zu einer Spaltung der Interessenlage zwischen neuen und alten Ejidatarios bzw. zwischen Parzellenbesitzern und Allmendeanteilbesitzern führen, die bestehende Konflikte verschärft oder gar neue heraufbeschwört. Der Akkumulation von mehreren Rechtstiteln sind sehr lockere Grenzen gesetzt. Dies fördert die Konzentration von Land und damit von Macht in den Händen Einzelner. Es bedarf keiner hellseherischer Fähigkeiten um vorauszusagen, daß allein aufgrund der neuen juristischen Möglichkeiten und selbstverständlich in Abhängigkeit von den lokalen Bedingungen des jeweiligen Ejido (geografische Lage, Qualität der Böden, Stärke der Ejidatarios, fremde Interessen) es zu einer Neu- bzw. Umverteilung von Landtiteln kommen wird. In welchem Ausmaß es zum An- und Verkauf von Ejidoland kommt, hängt wiederum von den Kosten alternativer Landkontrollmöglichkeiten (Pacht, Joint-venture) ab.

Im neuen Agrargesetz bleibt die juristische Einheit und formale Identität des Ejido zwar gewahrt, aber seine soziale und ökonomische Grundlage verschwindet. Das Ejido hört auf ein Ganzes zu sein und zerfällt in die Summe seiner Teile. Wie jeder Umbruch von solch historischen Dimensionen hat dies Folgen für die Macht- und Interessenkonstellation vor Ort,

⁵ So Pérez Castañeda (1995). In Sayula geschah etwas anderes: Besitzer von Allmendetiteln (*derecho sobre terreno de uso común*) sind keine vollwertigen Ejidatarios, sie sind aus dem Registro Agrario Nacional (RAN) gestrichen und haben kein Stimmrecht in der Ejidoversammlung, sie haben den Status der *comuneros*. Nur die Besitzer von Parzellen-Titeln sind vollwertige Ejidatarios mit allen Rechten. Dies ist ein Beleg für die Widersprüchlichkeit der Umsetzung der Agrarpolitik.

also für die lokale (regionale) Politik. Wer kauft sich ins Ejido ein und mit welchem Ziel? Wie entwickelt sich das Verhältnis zwischen neuen und alten Ejidatarios? Führen die neuen legalen Möglichkeiten zum Machtverlust des Ejidovorstands (*comisariado ejidal*) oder zu seinem Gegenteil? Gewinnt oder verliert das Ejido als politische Institution an Gewicht im lokalen Machtgefüge?

4.1.2 Besitzrecht an der Allmende

4.1.2.1 Unverjährbarkeit des Rechtsanspruchs (Imprescriptibilidad)

Die wesentlichen Eigenschaften des Allmendelandes sollen auch nach der Verfassungsreform unangetastet bleiben. Der Gesetzestext steckt aber voller Widersprüche, so daß der eingangs deklarierte Anspruch an anderer Stelle wieder aufgehoben wird. Einerseits sichert das neue Agrargesetz die Unverjährbarkeit des Rechtsanspruchs für Allmendeland zu. Andererseits nimmt es diese Zusicherung wieder zurück, indem die Möglichkeit eingeräumt wird, jenes Land (mit Ausnahme von Wald und Regenwald) durch gewohnheitsmäßige Nutzung zu erwerben. Die friedliche, ununterbrochene und öffentliche Inbesitznahme, sei sie in gutem Glauben oder wider Treu und Glauben erfolgt, produziert juristische Effekte, die schließlich in ein Eigentumsrecht münden. Dies bedeutet, daß man einen Besitzanspruch auf Allmendeland durch Verjährung bzw. durch Gewohnheitsrecht verlieren bzw. erwerben kann. Juristisch problematisch ist hier nur noch die Interpretation der Fristen von Verjährung, also die Frage, ab welchem Zeitpunkt eine wie auch immer geartete Inbesitznahme von Land einen legalen Anspruch auf Eigentum begründet. Politisch brisant könnten die Modalitäten der Einlösung dieses so erworbenen Rechtsanspruchs werden.

Zur Verdeutlichung dessen, was die faktische Aufhebung der Verjährbarkeit des Rechtsanspruchs auf Allmende bedeuten kann, stellen wir uns einen konkreten Fall vor (der nicht frei erfunden ist). Beim Ableben eines Ejidatario geht der Rechtsanspruch auf den Landtitel häufig an seine Witwe über. Nehmen wir an, die erwachsenen Söhne der Witwe seien alle in die USA emigriert. Die Frau ist mit den jüngeren Kindern auf sich alleine gestellt, kann aber das Land nicht selbst bearbeiten und hat kein Geld, um jemanden dafür zu bezahlen. So bleibt das Land nach Ableben des Mannes zunächst unbestellt. Der expansionswillige Nachbar weiß um die Lage der Witwe, nutzt die Situation für sich aus, bestellt das Land in der nächsten Saison einfach mit und fährt die Ernte zu sich nach Hause. Nach einigen Jahren der zwar widerrechtlichen Inbesitznahme, aber ununterbrochenen Bearbeitung gehört das Land der

Witwe ihm. Ihr Rechtsanspruch verjährt, wenn es ihr nicht gelingt, ihn vor Gericht durchzusetzen. Eine Durchsetzung dieser Art kostet Geld, das die arme Witwe nicht hat.

4.1.2.2 Unveräußerlichkeit von Allmende (inenajenabilidad)

Das neue Agrarrecht garantiert auch weiterhin die Unveräußerlichkeit von Allmende, sie darf also nicht verkauft werden. Das Gesetz räumt der Ejidoversammlung jedoch das Recht ein, die Allmende zu parzellieren und die Fraktionen individuell oder gruppenweise den Ejidatarios zuzuteilen. Diese Zuteilung kann mit oder ohne Gegenleistung erfolgen. Eine finanzielle Gegenleistung im Austausch gegen die Zuteilung eines Anteils an der Allmende ist natürlich nichts anderes als ein Kaufakt. Die formal zugesicherte Unveräußerlichkeit der Allmende wird damit außer Kraft gesetzt.

4.1.2.3 Verbot der Pfändung (inembargabilidad)

Das neue Agrargesetz erklärt, daß die Allmende nicht Gegenstand einer Pfändung sein kann. Das Nutzungsrecht an Teilen der Allmende darf aber an Unternehmen übertragen werden, so daß das Land Teil des Vermögens einer juristischen Person und somit zum Haftkapital jener wird im Falle von Zahlungsunfähigkeit des Unternehmens. Andererseits erlaubt das neue Agrargesetz jede beliebige Form der Übertragung des Nutzungsrechts wie Pacht, Hypothekierung⁶, Bürgschaft. Im Falle der Nichterfüllung der Vertragsbedingungen hat der Gläubiger das Recht den Garantiefall geltend zu machen und dies bedeutet die zeitweilige Pfändung des Nutzungsrechts. Auch wenn dies juristisch nicht exakt dieselben Konsequenzen hat wie im Falle des Verlustes eines Besitzrechts, so sind die realen Effekte doch identisch. Dies gilt umso mehr, wenn es sich um die Einlösung hoher Verpflichtungen handelt, die einen langfristigen Verlust des Nutzungsrechts (20 und mehr Jahre) bewirken.

4.1.2.4 Unübertragbarkeit (intransmisibilidad)

Das alte Agrargesetz garantierte die Unübertragbarkeit der ejidalen Rechte an der Allmende, indem es den Transfer von Besitz- oder Nutzrecht verbot. Das neue Agrargesetz erlaubt den Transfer von Besitz- und Nutzrechten in zwei Varianten: a) durch Parzellierung und individueller oder gruppenweiser Zuteilung von Allmendeland. Dies wiederum ist

⁶ Ley Agraria 1992, Kap.II, Art. 46: "... der Nießbrauch der Länder kann als Garantie vergeben werden ... Diese Garantie kann nur zugunsten von Kreditanstalten vergeben werden oder an jene Personen, mit den Handels- oder Vereinigungsbeziehungen bestehen." Es handelt sich also - gemäß dem juristischen Zwitterstatus des ejidalen Besitzrechts - um eine Hypothekierung des Nutzungsrechts und nicht des privaten Besitzrechts. Für die im Gesetz erwähnten Berechtigten der Einlösung eines solchen Garantiefalles, nämlich die Banken oder die Handels-bzw. Vertragspartner des ejidalen Landbesitzers bedeutet dies, daß sie die Kontrolle über das Land erhalten, ohne formal die privatrechtlichen Besitzer zu sein.

Voraussetzung für den späteren Erwerb eines privatrechtlichen Landtitels; b) als Beitrag zum Kapital von Handelsgesellschaften (GmbH). Das Gesetz sichert den Ejidatarios im Konkursfall des Unternehmens das Vorkaufsrecht für das von ihnen eingebrachte Land zu. Dies bedeutet im Umkehrschluß, daß Ejidoland aus der Konkursmasse eines Unternehmens auch von Nicht-Ejidatarios käuflich erworben werden kann. Dies heißt aber, daß das fragliche Land vom Ejidoregime in das Regime des Privatrechts übergeht, ohne daß die für diese Konversion vorgeschriebene Prozedur eingehalten werden muß.

4.1.2.5 Unteilbarkeit (indivisibilidad)

Im alten Agrarrecht war die Allmende unteilbar, sie durfte weder ganz noch teilweise parzelliert werden. Sie war der Kernbestand des Ejidovermögens, der immer wieder die Integration von Landlosen in den Kreis der Ejidatarios ermöglicht hatte. Ein landloser Bauer, der in der Gemeinde ansässig war und guten Leumund bei den Ejidatarios genoß, konnte bei der Ejidoversammlung die Erlaubnis zum Urbarmachen und Bebauen eines Stück Lands auf der Allmende erhalten. Er erhielt damit den Status des *comunero*. Nach Ablauf von einigen Jahren und wiederum mit Zustimmung der Ejidoversammlung wurde jener *comunero* als Ejidatario mit vollen Rechten (Stimmrecht, Landtitel) im Ejido aufgenommen. Mit der Aufteilung der Allmende unter den nach 1992 zu einem bestimmten Zeitpunkt vorhandenen Ejidatarios wird der Zugang von Landlosen für die Zukunft verbaut.

Zusammenfassend läßt sich festhalten: das Recht am Allmendeland ist - solange es nicht parzelliert wurde - ein Anteilsrecht an einer Eigentümergemeinschaft (*derecho de copropiedad*) wie man es bei Eigentümergemeinschaften von Eigentumswohnungen kennt. Dieses Recht ist entgegen der formalen Zusicherung im Agrargesetz teilbar und individuell zuordenbar, verjährbar, pfändbar, veräußerlich, übertragbar.

4.1.3 Das Besitzrecht an den Ejidoparzellen

Die Veränderungen im neuen Agrargesetz haben für die Ejidoparzellen grundsätzlich dieselben Folgen wie für die Allmende. Hinzu kommt, daß von nun an der Ejidatario alleine (lediglich mit der Unterschrift von zwei Zeugen) über den eventuellen Verkauf oder Verpachtung an eine beliebige Person entscheiden kann, wobei Familienangehörigen nur ein Vorkaufsrecht eingeräumt wird. Vergegenwärtigt man sich die typische mexikanische Familie auf dem Land mit ihrer patriarchalen und autoritären Struktur, dann wird klar, daß die realen Möglichkeiten der Ausübung des Vorkaufsrecht durch Ehefrau oder Kinder des Ejidatario

verschwindend gering sind. Wie sollte eine in der Regel nicht finanziell unabhängige Ehefrau eines Ejidatario die Mittel für einen solchen Kauf und den Mut für eine solche "Palastrevolution" gegen ihren Ehemann aufbringen? Es bestehen jedoch größere Chancen, daß die Ejidoparzelle dem akuten Liquiditätsbedarf eines trunksüchtigen Ehemanns zum Opfer fällt und der Rest der Familie ohnmächtig dem Verlust ihrer Lebensgrundlage zusehen muß. Damit verliert die Ejidoparzelle den Charakter des Familienstammesbesitzes (*patrimonio familiar*)⁷. Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß das ejidale Parzellenrecht übertragbar, pfändbar, verjährbar, veräußerlich und teilbar ist. Der Parzellenbesitzer kann völlig frei über seine Parzelle verfügen und ist weder der Familie noch dem Ejido gegenüber Rechenschaft schuldig. Das neu entstandene ejidale Parzellenrecht ist also ein individuelles Besitzrecht mit privatem Charakter mit einigen leichten Einschränkungen. Der Parzellenbesitz läßt sich als ejidaler Privatbesitz bezeichnen (*propiedad privada ejidal*).

4.1.4 Folgen für das gesellschaftliche Naturverhältnis

Diese Veränderungen des Rechtsregimes haben weitreichende Folgen für das gesellschaftliche Naturverhältnis. Während unter dem alten Gesetz ein Rechtstitelinhaber sich dem Land unterwerfen mußte durch den gesetzlichen Zwang zur ununterbrochenen Bearbeitung⁸, kann sich der heutige Ejidatario von dieser Verpflichtung befreien ohne seinen Rechtstitel zu gefährden. Der ejidale Landbesitzer wird damit zum rein nominalen Besitzer und Rentier, vergleichbar mit einem Aktionär, der Geld in ein Unternehmen eingezahlt hat. Er verliert damit die Kontrolle über sein Land. Die Entscheidungen über das Land werden von den Managern des Unternehmens oder den größten Aktionären gefällt. So betrachtet, fallen direkte Kontrolle des Landes und Besitzrecht am Land auseinander. Der physische Kontakt von Mensch zu Land geht verloren in dem Maße, wie sich das Geld zwischen beide schiebt. Der Besitztitel wird zum Anspruchstitel auf Anteil am Gewinn. Der Ejidatario wandelt sich vom stakeholder zum shareholder⁹. Verschaffte das Land seinem Besitzer früher Nahrungsmittel, so

⁷ Hiermit bricht das neue Agrargesetz mit einer juristischen Tradition, das den Familienbesitz als eigene, unter besonderem Schutz stehende Besitzkategorie anerkennt (vergleiche auch: homestead im US-Recht von 1862 und 1895; *bien de famille* im französischen Recht von 1909). Der Familienbesitz sollte von der Willkür einzelner Familienmitglieder (in der Praxis: den Männern) geschützt werden, zugunsten des Erhalts der Lebensgrundlage der Familie als Gesamtheit. Das reformierte Agrargesetz orientiert sich nun an den Normen des Zivilrechts, das dem Eigentümer einer Sache die volle Verfügungsgewalt über sie einräumt.

⁸ Brachliegenlassen wurde mit Aberkennung des Rechtstitels (im Ejido) oder Enteignung (Privatbesitz) sanktioniert.

⁹ Eine Analyse und Beschreibung dieses Wandels für den Fall der Industriebetriebe findet sich in Altwater/Mahnkopf 1996, Kap.9.

bringt es ihm heute Geld ein. Dies hat Auswirkungen auf die Wertschätzung und Behandlung von Land, den Stellenwert von Geld, Konsumgewohnheiten (es wird gegessen was billig ist, nicht das, was geerntet wird), soziale Beziehungen und vieles mehr.

4.1.5 Folgen für die Sozialbindung von ejidalem Landbesitz

Im alten Agrarrecht konnte nicht jeder Beliebige Ejidatario werden. Der Zugang zum Ejido via Landzuteilung und Ejidoneugründung war an die Erfüllung von bestimmten Kriterien gebunden¹⁰, die die Gruppe der möglicherweise Begünstigten sozial eingrenzte auf die Bauernschaft. Darüberhinaus konnte der Status des Ejidatario durch Erbschaft oder durch Zustimmung der Ejidoversammlung erworben werden. Von daher ist das alte Agrarrecht zurecht als ein Klassenrecht, nämlich zugunsten der Bauern bezeichnet worden. Im neuen Agrarrecht kann fast jeder Beliebige Ejidatario werden. Die Zugangskriterien wurden auf ein Minimum reduziert. Es genügt, im Besitz eines mexikanischen Passes zu sein. Hiermit wird das Tor zur Auflösung der Bauern als sozialer Klasse geöffnet und der Staat als Schutzpatron ihrer Existenz entfällt. Das ehemalige Klassenrecht verwandelt sich in ein Individualrecht.

Im alten Agrarrecht waren die Rechte der Ejidatarios an eine Reihe von Verpflichtungen geknüpft. Die Handlungspflichten umfaßten 1) gegenüber der Familie: Unterhaltsverpflichtung gegenüber der Ehefrau und den minderjährigen Kindern des Ejidatario oder im Falle seines Ablebens gegenüber der Witwe und den Waisen; 2) gegenüber dem Ejido: Verpflichtung zur Teilnahme an den Ejidoversammlungen, Verwendung von Kredit für beantragte Zwecke, Bebauung der Parzelle mit den programmatisch festgelegten Kulturen, Erledigung von Gemeinschaftsaufgaben, Vertrieb der Ernte über das Ejido; 3) gegenüber der Gesellschaft: Verpflichtung zur ununterbrochenen Nutzung des Landes (Verbot der Brache). Die Unterlassungspflichten umfaßten 1) gegenüber dem Ejido: Verbot des Verkaufs oder Verpachtung von Ejidoparzelle bzw. Allmendeanteils, Verbot der Beschäftigung von Lohnarbeitern; 2) gegenüber der Gesellschaft: Verbot des Anbaus von Rauschmitteln.

Diese Einschränkungen der Rechte bzw. Auferlegung der Verpflichtungen wurden erlassen im Hinblick auf das Schutzinteresse des Staates zugunsten von sozial Benachteiligten wie Witwen, Waisen, Behinderten und Arbeitsunfähigen. Damit wurde der soziale Charakter des ejidalen

¹⁰ Die sogenannte "Agrarbefähigung" (*capacidad agraria*) stellt soziale und ökonomische Kriterien auf, die der Kandidat erfüllen muß: Mexikaner qua Geburt, volljährig (oder mindestens 16 Jahre alt falls Familienoberhaupt), gewohnheitsmäßige Beschäftigung Landarbeit, kein Kapitalbesitz oberhalb der gesetzlichen Grenzen, kein Landbesitz oberhalb der gesetzlichen Grenzen, seßhaft in der antragstellenden Gemeinde, ohne Vorstrafen.

Besitzrechts unterstrichen. Wie schon deutlich geworden ist, wurden diese Verpflichtungen im neuen Agrarrecht ersatzlos gestrichen. Die ejidalen Landbesitzer wurden den privaten gleichgestellt. Damit verliert das Landeigentum seine soziale Funktion, die ihm von der Verfassung von 1917 zuerkannt wurde. Dies bedeutet, daß das gesellschaftliche Allgemeininteresse nicht mehr als Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Produktion und Sicherung der nationalen Nahrungsmittelsouveränität definiert wird.

4.1.6 Vorläufige Bewertung der Agrargesetzreform

Will man eine vorläufige Bewertung der Reform des Artikel 27 und des neuen Agrargesetzes von 1992 wagen, kommt man zu folgenden Überlegungen: In manchen Aspekten ist die neue Agrargesetzgebung schlicht die legale Anerkennung des Ist-Zustands. Tatsächlich hat es in den Ejidos immer schon Kauf, Verkauf, Verpachtung, Lohnarbeit von Landarbeitern und verschiedene Formen der Übertragung von Ejidorechten an Dritte gegeben. Diese Praktiken waren illegal, wurden aber von den Agrarbehörden toleriert. Zurecht bezweifeln viele Ejidatarios heute die Sinnhaftigkeit von PROCEDE: *“PROCEDE oder nicht. Wir haben doch eh immer gemacht was wir wollten mit dem Land.”* Allerdings hatten diese Operationen am Rande der Legalität Auswirkungen auf den Landpreis, der tendenziell unter dem Marktpreis lag. Im Konfliktfall konnte ein Ejidatario, der zum Beispiel sein Land verpachtet hatte, nicht vor Gericht ziehen, um die Einhaltung der Vertragsbedingungen vom Pächter einzuklagen. Oft nutzten auch geldgierige Funktionäre der Agrarbehörden ihr Mitwissen um Transferaktionen zur Erpressung von Schweigegeldern aus. Tatsache ist auch, daß das Ende der Agrarreform eigentlich schon mit Beginn der 80er Jahre eingeläutet worden war, zum Teil, weil das landwirtschaftlich nutzbare und eventuell zuteilbare Land zur Neige gegangen war.

Die schwere Krise der Landwirtschaft stellt die gewachsenen Institutionen auf dem Land (Ejido, Agrarbehörden, politische Vertretungsorgane wie CNC) vor existenzielle Probleme. Die alten korporatistischen Kontrollmechanismen gehen in dem Maße in die Leere wie ihre reale Problemlösungskapazität unter den neuen Rahmenbedingungen abnimmt. Auf der Suche nach einem Ausweg aus der ökonomischen und politischen Krise auf dem Land, forderten viele Betroffene und Beobachter eine neue Landwirtschaftspolitik, mit der durchaus eine “Befreiung” der Landwirtschaft von zu großem Staatsinterventionismus gemeint war. Die positive Seite der Reform des Artikel 27 ist sicherlich die im Gesetz angelegte Möglichkeit, daß das Ejido die politische Kontrolle durch die CNC abschütteln kann und damit ein Ende der

staatlichen Vormundschaft für die Ejidatarios eingeleitet werden kann. Die neuen Perspektiven sind a) die Gründung autonomer Organisationen (z. B. Produktionsgenossenschaften) von Ejidatarios oder aber auch b) der Austausch der Abhängigkeit vom Staat durch neue Abhängigkeiten von Agrarunternehmen (Stichwort: Agromaquila) zu eventuell schlechteren Bedingungen.

4.1.6.1 Agrargesetzreform als Ausdruck des autoritären Charakters des politischen Systems

Die Reform des Artikel 27 und Verabschiedung des neuen Agrargesetzes von 1992 ist ein gutes Beispiel, an dem sich der autoritäre Charakter des politischen Systems in Mexiko ablesen läßt. Im November 1991 stellte Präsident Salinas seinen Gesetzesvorschlag den PRI-Abgeordneten des Bauernsektors vor und forderte sogleich ihre Loyalität ein. Dennoch gab es öffentlichen Dissenz von zwei PRI-Senatoren. Im Dezember fanden Hintergrundgespräche statt. Im Januar 1992 begann eine 7-tägige parlamentarische Debatte, bei der sich Vertreter der Exekutive offen und hemmungslos in die Arbeit der Legislative einmischten¹¹. Die Methode hatte Erfolg. Das neue Agrargesetz wurde mit 388 Ja-Stimmen (PRI, PAN, PARM) angenommen gegen 45 Nein-Stimmen (PRD, PPS, PFCRN).

4.1.6.2 Die Frage des Landbesitzes geht am Problem der Landwirtschaft vorbei

Bei der extrem kurzen parlamentarischen Debatte um die Reform des Artikel 27 und des Gesetzentwurfs für das neue Agrargesetz, beschränkten sich Regierung und Opposition auf die Frage der Landbesitzverhältnisse im Ejido. Die Frage, ob den Ejidatarios die freie Verfügungsgewalt über ihr Stück Land eingeräumt werden sollte, spaltete Befürworter und Gegner der Gesetzesinitiative. Abgesehen davon, daß die Umsetzung der Privatisierung des Ejido zum großen Teil aus politischen Gründen langsamer als ursprünglich geplant voranschreitet, läßt sich durch die Entwicklung in den Ejidos, die seit 1992 das Privatisierungsprogramm PROCEDE durchlaufen haben, nachweisen, daß eine Reform der Landbesitzverhältnisse nichts an den Grundproblemen der Landwirtschaft geändert hat.

Gemessen an den selbstgesteckten Zielen der Produktivitätssteigerung und Wiederherstellung der Rentabilität der Landwirtschaft erweist sich der neue juristische Rahmen in seiner Wirkung als sehr beschränkt, zumal er voller Widersprüchlichkeiten steckt, die mehr Verwirrung stiften

¹¹ Während der gesamten Dauer der Parlamentsdebatte belagerten Regierungsvertreter die Flure, Beratungsräume und Plenum des Abgeordnetenhauses. Sie übten ganz offen Druck auf die Volksvertreter aus und schüchtern sie ein. "Es entstand ein Klima von brutaler Intoleranz" Eine ausführliche Schilderung dieser Vorgänge findet sich in Calva (1995: 137-142).

als Klarheit schaffen. Was das Gesetz völlig übersieht ist, daß die ökonomische Realität von heute nicht mehr die des 19. Jahrhunderts ist. Latifundien im klassischen Stil (Haciendas) machen ökonomisch in einem weltmarktintegrierten Land keinen Sinn. Heute dominieren sogenannte Finanzlatifundien (*latifundio financiero*). Dabei handelt es sich um Agrarunternehmen, die große Gebiete kontrollieren, ohne sie zu besitzen. Alle Beteiligten wissen, daß die Krise der Landwirtschaft nicht eine Folge der Landbesitzverhältnisse ist, sondern der neoliberalen, makro- und mikroökonomischen Politik, die seit 1982 eingeleitet wurde, aber in der Landwirtschaft erst ab 1987 voll zum Tragen kam. Daher ist die ökonomistische Begründung der Regierung Salinas für die Gesetzesreform fragwürdig und muß die Analyse der Motivation und Hintergründe auf die politische Ebene lenken. Das Mittel der Verfassungsreform ist nicht zieladäquat, d.h., nicht geeignet, die ökonomischen Probleme der Landwirtschaft zu lösen. Man kann auch nicht davon ausgehen, daß die Regierung überstarkem Druck von außen (IWF/WB, US-Regierung) oder innen (Privatkapital) ausgesetzt gewesen wäre und so zu dieser Reform gezwungen gewesen wäre. Vielmehr gehorchte der Bruch mit dem sozialrevolutionären Erbe der mexikanischen Revolution der politisch-ideologischen Notwendigkeit der Transformation des Staates. Die Ideologie des populistischen Staates war der Agrarismus (*“La tierra a quien la trabaja”*), seine Herrschaft legitimierte er u.a. mit der Einlösung der sozialrevolutionären Forderungen “seiner” Bauern, die im Gegenzug die Autorität der Staatspartei anerkannten. Der neoliberale Staat definiert das Verhältnis zu den traditionellen “Volkssektoren” neu. Die Ideologie des Agrarismus wird ausgetauscht durch die des Produktivismus. Die Funktion der noch bestehenden offiziellen Bauernorganisationen besteht nun darin, der Regierung in dem Versuch der Quadratur des Kreises beizustehen. Einerseits soll die politische Bindung der Bauern an den Staatsapparat nicht völlig aufgelöst werden, da diese die Existenz der Staatspartei rechtfertigt¹². Andererseits soll der Transformationsprozess zu geringstmöglichen politischen Kosten erfolgen.

Die offizielle Erklärung, das Ende der Agrarreform sei gekommen, ist künstlich und geht an der Realität Mexikos vorbei. Tatsache ist, daß Arme und Landlose keine andere Möglichkeit für die Selbsterhaltung haben als Landbesitz(-nahme), nur daß die Invasion von brachliegendem

¹² Ob der alte Korporativismus, der vielfach als der Grund für das lange Leben des PRI-Staates angeführt wird, den Transformationsprozeß in gewandelter Form übersteht (Neokorporativismus) oder gänzlich verschwindet, bleibt zu untersuchen. Ansätze dazu in Kapitel 5 zu Sayula, ein abschließende Einschätzung findet sich in Kapitel 8.

Land nun blutiger als in der Vergangenheit sein wird¹³. Die schiere Not und der Hunger treibt die Landlosen zur Besetzung.

Insgesamt ist das neue Agrargesetz auf Abschaffung und Auflösung des Ejido ausgerichtet. Das neue Agrargesetz ist dort beredter, wo es darum geht, sich des Status des Ejidatario oder der Institution des Ejido zu entledigen und hält sich kurz, da wo es um Beibehaltung oder Förderung dieser geht. Aus dem Gesetzestext verschwindet auch nicht die Einstufung des Ejidatario als zweitklassiger Landbesitzer, da Ejidatarios als Individuen keine Wälder oder Regenwälder besitzen dürfen, was den privaten Landbesitzern nicht verwehrt wird.

4.2 Privatisierung des Ejido durch PROCEDE

Zur Durchführung des Programms PROCEDE wurden eigens zwei neue staatliche Institutionen gegründet: das Agrargericht (Tribunal Agrario) und die Agrarbehörde (Procuraduría Agraria). Das Agrargericht ist zuständig für die Schlichtung der zu erwartenden Landkonflikte und Grenzstreitigkeiten, während die Agrarbehörde für die Durchführung von PROCEDE zuständig ist.

Konkret soll die Durchführung von PROCEDE so ablaufen: Vertreter der Procuradía Agraria stellen das Programm in der Ejidoversammlung vor, erklären die Funktionsweise und die einzelnen Schritte der Abwicklung. Die Mitglieder des Ejido debattieren über die Vor- und Nachteile und stimmen schließlich darüber ab, ob das Ejido als Ganzes das Programm durchlaufen will. Nur mit Stimmenmehrheit der Versammlung kann PROCEDE in Gang kommen.

1. Der erste Schritt ist die Landvermessung und Erstellung von Plänen der Parzellen sowie einer Liste der rechtmäßigen Ejidatarios mit zugehörigem Landbesitz¹⁴ (genaue Verortung der Parzelle, Grundfläche, welche Nachbarn in jeder Himmelsrichtung). Diese kartographische und topographische Bestandsaufnahme wird von Topographen und Ingenieuren des staatlichen Instituts für Statistik, Geographie und Informatik (INEGI, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) durchgeführt. Sobald diese

¹³ Ein Blick auf andere lateinamerikanische Länder zeigt: die sich zunehmend besser organisierenden Bewegungen der Landlosen (s. Brasilien: Movimento sem terra, MST) sind Ausdruck politischer Brennpunkte, die von den Regierungen nicht mehr übergangen werden können.

¹⁴ Hierbei sollen auch frühere Dokumente der Landvermessung (Karten, Estudio de usufructo parcelario) und Listen der rechtmäßigen Ejidatarios (Abschriften der Archive des Registro Agrario Nacional, R.A.N.) als Basis dienen.

Vorbedingung erfüllt ist, also genau bekannt ist, welcher Ejidatario wieviel Land besitzt und vor allen Dingen klar ist, wieviel Allmende das Ejido besitzt, kann zum nächsten Schritt übergegangen werden:

2. Die gleichmäßige Aufteilung der Allmende unter den Ejidatarios¹⁵. Laut Gesetz steht jedem Ejidatario zusätzlich zu seiner eigenen Parzelle der prozentuale Anteil an der Allmende zu. Wenn zum Beispiel die durchschnittliche Parzellenfläche 8 ha beträgt, das Ejido aus 100 Ejidatarios besteht und die Allmende 1000 ha umfaßt, dann steht jedem Ejidatario zusätzlich zu seiner 8ha Parzelle noch 10ha anteilige Allmende zu. Die beiden neuen, ejidalen Landtitel (*Derecho sobre la parcela* und *Derecho sobre tierra de uso común*) von PROCEDE lauten demzufolge insgesamt über 18ha Landbesitz.
3. Ab dem Augenblick, wo jeder Ejidatario seinen neuen Landtitel von PROCEDE ausgehändigt bekommt, ist er quasi-privater Besitzer seines Landes und kann damit machen was er will. Er darf nach Belieben verkaufen, verpachten, hypothekieren, joint-ventures mit Agrarunternehmen eingehen oder weiteres Land dazukaufen. Auf diese Art und Weise dürfen auch Fremde sich im Ejido einkaufen, eine Sache, die früher nicht möglich war. Ehedem konnten im Großen und Ganzen nur erwachsene Kinder der alten Ejidatarios selbst Ejidatarios werden.

So wie geschildert sollte PROCEDE laut Gesetz ablaufen.

4.3 PRONASOL

PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad) war die Hauptinitiative der Regierung von Carlos Salinas de Gortari (1988-94) im Bereich der Sozialpolitik und Gegenstand endloser Spekulationen und erhitzter Debatten von politischen Beobachtern und Sozialwissenschaftler verschiedener Disziplinen über seine zugrundeliegenden *politischen* Motivationen und Auswirkungen.

¹⁵ Die Ejidoversammlung kann sich auch gegen die Parzellierung und individuelle Zuteilung von Allmendeland aussprechen und diese in Gemeinschaftsbesitz belassen. In der Praxis setzt sich aber meist die erste Variante durch und die Allmende wird aufgeteilt. Die Vertreter der Procuraduría Agraria werben auch geschickt für die Durchführung von PROCEDE, indem sie den Ejidatarios ein "Landgeschenk" in Form der aufgeteilten Allmende in Aussicht stellen.

Präsident Salinas de Gortari selbst, der geistige Vater¹⁶ und medienwirksamste Förderer und Vertreter¹⁷, bezeichnete das Programm als die konkrete Anwendung der neuen Staatsdoktrin, des “sozialen Liberalismus”, d.h. der erste Versuch ihrer praktischen Umsetzung. Das Programm soll die “sozialen Härten” der neoliberalen Wirtschaftspolitik und der Strukturanpassungsmaßnahmen des vergangenen *sexenios* für die am stärksten Betroffenen mildern. Gleich in den ersten Monaten seiner Amtszeit, als Oppositionsgruppen noch durch die Straßen von Mexiko-City und anderer großer Städte zogen aus Protest gegen das offiziell verkündete Wahlergebnis und den Vorwurf des Wahlbetrugs erhoben, verkündete der neue Mandatsträger den Start des Programms. Seine Hauptziele, so Salinas, seien zweierlei: erstens, die materielle Verbesserung der Lage der Allerärmsten durch Bereitstellung oder Verbesserung von Basisinfrastruktur wie Trinkwasserversorgung, Abwasser, Elektrifizierung, Basisgesundheitsversorgung, Straßenbau, u.ä. und zweitens die Neuordnung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft¹⁸ auf einer institutionell modernisierten Basis.

Manche Kritiker des Programms bezeichneten es als die “neopopulistische Lösung für neoliberale Probleme” (Dresser, 1991). Andere warfen ihm vor, daß es undemokratisch sei, weil es Präsidentialismus und Zentralismus und damit den Autoritarismus des politischen Systems stärke. Einige lehnten es ab wegen der Unterausstattung mit Finanzmitteln, die eine ernsthafte Reduzierung der Armut verunmögliche. Es sei eine Propagandamaschine der Regierung Salinas’, die der linken Opposition (PRD) das Wasser abgrabe und damit im Gegenzug dem Präsidenten selbst und der PRI erneute Legitimation verschaffe.

Die einfache Etikettierung des Programms fällt schwer, da sich seine vielfältigen Facetten nicht in einheitliche Kategorien einordnen lassen. Hinzu kommt das allzu bekannte Problem der Kluft zwischen offiziell verkündeten und scheinbar bewußt anvisierten Zielen und Absichten

¹⁶ Bei der Feldforschung im Rahmen seiner Doktorarbeit “Political Participation, Public Investment, and System Support: A Study of Three Rural Communities in Central Mexico”, Ph.D. dissertation, Harvard University, 1978, kommt Salinas zu dem Schluß, daß “federal spending in rural communities are not yielding sufficient popular support for the system”. Er führt dies einerseits auf die schlechte Beziehung zwischen staatlichen Institutionen (Ministerien) und den Leistungsempfängern und andererseits auf die Mängel der lokalen PRI-Vertreter (Korruption, Despotismus) zurück.

¹⁷ Salinas reiste unermüdlich, Wochenende für Wochenende in entlegene ländliche Gemeinden oder städtische Elendsviertel, um hier ein PRONASOL-Projekt zu eröffnen und dort ein fertiges Projekt einzuweihen. Seine Reden diesbezüglich wurden mit großem Werbeaufwand von Presse und TV-Medien wiedergegeben.

¹⁸ Das offiziell erklärte Ziel von PRONASOL “eine neues Verhältnis zwischen Staat und Volk herstellen” beruht auf vier Grundprinzipien: 1. Respektieren der Wünsche, Initiativen und Organisationsstrukturen der Individuen und Basisgruppen; 2. Wichtige Rolle der Basisgruppen bei der Organisation und Durchführung von PRONASOL-Projekten; 3. Mitverantwortung der Basisgruppen, d.h. Beteiligung an den Kosten durch Geld, Material und/oder Arbeitskraft; 4. Transparenz, Ehrlichkeit und Effizienz in der Mittelverwaltung.

auf der einen Seite und die verschwiegenen wirklichen Beweggründe und versteckten Absichten auf der anderen Seite. Desweiteren sind die erzielten Ergebnisse bei weitem nicht immer deckungsgleich mit den erwünschten. Die Durchführung von PRONASOL-Projekten kann zu einer Art sozialem Experiment mit ungewissem Ausgang werden. Die von oben angestoßene Mobilisierung der Basis kann eine von den je spezifisch lokalen, politischen Machtverhältnissen und Interessenlagen sowie sozio-ökonomischen Grunddaten abhängige Eigendynamik auslösen, die sich nicht unbedingt im Sinne der Urheber auswirken. So könnten zum Beispiel mittel- und langfristig gewisse demokratisierende Effekte von PRONASOL ausgehen - sozusagen als unbeabsichtigter Nebeneffekt der grassroot-Beteiligung in den Projekten - die somit dennoch einen politischen Wandel von unten auslösen.

Zur Überprüfung der oben erwähnten Zuordnungen und Vorwürfe gegenüber PRONASOL will ich im folgenden die einzelnen Aspekte systematisch untersuchen, um sie in einem späteren Schritt mit den Befunden meiner Feldforschung in Sayula konfrontieren zu können. Die Leitfrage soll sein : Was ist die politische Absicht von PRONASOL? Geht es um einen Schritt in Richtung Demokratisierung oder um Rückeroberung verlorengegangener Legitimität für den Präsidenten, die PRI und das politische Regime?

Demokratisierung auf nationaler Ebene läßt sich zunächst einmal anhand von zwei Parametern untersuchen:

a) Das Verhältnis von Zentrum zu Peripherie, also das Verhältnis zwischen den drei Ebenen der Staatlichkeit (Zentralstaat, Bundesstaat, Stadtbezirk = Municipio). Die Frage ist, ob PRONASOL lediglich zu Dekonzentration oder zu echter Dezentralisierung führt. Ein geeigneter Maßstab zum Messen der Machtverteilung zwischen den drei Ebenen ist die Verteilung und Allokation von Finanzressourcen (v.a. Steuereinnahmen). Führt PRONASOL zu einem ausgewogenerem Verhältnis zwischen den drei Ebenen der Staatlichkeit oder konzentriert sich alle Macht in der Zentralgewalt und stärkt damit via Präsidentialismus und Zentralismus den Autoritarismus des Regimes?

b) Das Verhältnis zwischen den drei Staatsgewalten Exekutive-Legislative-Judikative. Führt PRONASOL zu einem ausgewogenerem Verhältnis zwischen den drei Gewalten oder konzentriert sich alle Macht in der Exekutive und stärkt damit den Autoritarismus des Regimes?

Ad a) Dekonzentration versus Dezentralisierung: Die Unterscheidung der beiden Begriffe ist wichtig. Dekonzentration ist eine möglicherweise kurzfristige Arbeitsteilung, wobei die zentrale Instanz (in diesem Fall die Exekutive in Gestalt des Präsidenten) willkürlich und eher spontan entscheidet, gewisse Aufgaben an regionale oder lokale Instanzen zu delegieren. Eine solche Bewegung kann ebenso schnell wieder rückgängig gemacht werden wie sie in Gang gesetzt wurde. Die echte Dezentralisierung hingegen ist ein prozeduraler Vorgang, der institutionell verankert und gesetzlich formalisiert ist. Er bedeutet Umverteilung von Macht via Umverteilung von Finanzressourcen und geht damit für die ehemals zentrale Instanz mit einem Verlust an politischer Kontrolle einher¹⁹. Solch ein Prozeß ist nur schwierig rückgängig zu machen.

Eines der offiziell verkündeten Ziele von PRONASOL war die Stärkung der Municipios in ihrer Funktion als öffentliche Dienstleister. Traditionellerweise sah die Verteilung der öffentlichen Einnahmen auf die drei politisch-administrativen Ebenen wie folgt aus: die Zentralregierung kontrollierte ca. 85% der öffentlichen Einnahmen, die Regierung der Bundesstaaten knapp 12% und die lokalen Stadtregierungen (Municipios) ca. 3%. Seit 1985/86 ist der Anteil der Municipios am nationalen Gesamthaushalt auf 5-7% gestiegen. Die Municipios erhalten typischerweise um die 80% ihres Haushalts über Umverteilung von Ressourcen der Zentralregierung (*revenue sharing*) und erheben den fehlenden Restbetrag von 20% durch Gebühren und Steuern lokal für die Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen (Steuern auf Haus- und Grundbesitz, Verkaufssteuern auf Immobilientransaktionen, Gebühren für Trink- und Abwasseranschluß) von den Leistungsempfängern. Seit Anfang der 1980er Jahre jedoch sind viele dieser lokalen Einnahmequellen versiegt (es wurden weniger Verkaufstransaktionen von Immobilien getätigt; die proportional-degressiv angelegte Steuer auf Haus- und Grundbesitz ging bei sinkendem Realeinkommen der Bevölkerung ebenfalls zurück), so daß die Bedeutung des Ressourcentransfers von der Zentralregierung nur noch zugenommen hat, sowohl relativ als auch absolut. Die oben erwähnte Erhöhung des Anteils der Municipios am öffentlichen Gesamthaushalt von 5-7% ist zum Teil dieser Verschiebung geschuldet, zum Teil handelt sich

¹⁹ Es wäre etwa an die Dezentralisierung in Frankreich zu denken (Vannep/Revel-Mouroz 1993): ein Prozeß, der in den 1970er Jahren begann, Umverteilung von Steuergeldern zugunsten der (neugeschaffenen) Regionen und Neugründung von Institutionen (*conseils régionaux*) beinhaltet. Wie schwierig und langwierig ein solcher echter Wandel ist, zeigt die Tatsache, daß alte zentralistische Institutionen wie die Präfekten der *Départements* erhalten bleiben, was dauernde Konkurrenz und Querelen mit den neuen Institutionen zur Folge hat.

es um reale Mittelaufstockung zugunsten der Municipios in Folge einer eher halbherzigen, da widersprüchlichen Dezentralisierungspolitik unter Präsident Miguel de la Madrid²⁰. Die Ausgaben der Municipios umfassen i.d.R. folgende Posten: Löhne und Gehälter der Angestellten der Stadtverwaltung sowie Aufwandsentschädigungen für die gewählten Vertreter, Gemeindepolizei, Müllabfuhr, Trink- und Abwasser, Instandhaltung der Gemeindestraßen, öffentliche Beleuchtung, Instandhaltung von öffentlichen Plätzen und Märkten. Die Fülle der städtischen Aufgaben übersteigt in den meisten Fällen die finanziellen Kapazitäten des Stadthaushalts, so daß viele, insbesondere neue Stadtviertel jahrzehntelang ohne diese Basisinfrastruktur leben müssen. An diesem Schwachpunkt der Municipios setzt PRONASOL an. Im Rahmen der "*Fondos Municipales de Solidaridad*" können dringend notwendige Projekte der Basisinfrastruktur (kleine Bewässerungssysteme, Getreidemühlen, Haustierzucht, Straßenbau, Elektrifizierung) und der sozialen Infrastruktur (Straßenpflasterung, Bürgersteige, Schulerweiterungsbau, Trinkwasser, Kanalisation, Sportanlagen) finanziert werden.

Kurze Zeit nach Beginn des Programms wurde das neue Ministerium für soziale Entwicklung (*Secretaría de Desarrollo Social*, SEDESOL) gegründet, das für die Abwicklung von PRONASOL zuständig ist. Es entwickelte sich in der Folgezeit ein komplexes Verhandlungsgeschäft zwischen den drei staatlichen Ebenen (zentral= SEDESOL, Bundesstaat, Municipio) über die Verteilung und Ressourcenallokation²¹. Die Municipios spielen in dieser Verwaltungskette eine

²⁰ Reform des Artikels 115 der Verfassung 1983.

²¹ John Bailey (1994:113) listet 15 Schritte im Budgetzyklus für die Fondos Municipales auf: 1. das Finanzministerium (Secretaría de Hacienda y Cuentas Públicas, SHCP) in Mexiko-Stadt legt Budgetplafonds für verschiedene Behörden und Programme fest, u.a. auch SEDESOL und PRONASOL; 2. SEDESOL handelt die jeweiligen Budgets mit den Bundesstaaten aus; 3. Regionale SEDESOL-Vertreter und Gouverneure der Bundesstaaten wählen die Municipios für bestimmte PRONASOL-Projekte aus; 4. SEDESOL-Vertreter gehen zu den ausgewählten Municipios und informieren über das Programm. Der Bürgermeister beruft den Stadtrat ein, informiert über das Programm und fordert die Vorlage von Projektanträgen von Seiten der Basiskomitees ein; 5. Auswahl der Projektanträge in einer Stadtratssitzung; 6. Sobald der Auswahlprozeß beendet ist, wird ein 'Comité municipal de solidaridad' einberufen. Das Komitee besteht aus dem Bürgermeisters (Vorsitzender), Vertreter der Staatsregierung und der Stadtregierung, der städtische Kassenwart und Direktor für öffentliche Arbeiten sowie demokratische gewählte Vertreter des Basiskomitees; 7. Die Projektanträge werden COPLADE zur Überprüfung und Auswahl unterbreitet. COPLADE schickt ausgewählte Projekt an SEDESOL, das seinerseits weiter auswählt. Für die erfolgreichen Projektanträge wird eine Vereinbarung zwischen Stadtregierung und dem betroffenen Basiskomitee unterzeichnet; 8. SEDESOL und COPLADE überweisen Gelder an das Municipio für die durchzuführenden Projekte; 9. Der städtische Kassenwart eröffnet ein von dem Stadthaushalt getrenntes Konto und Buchführungssystem für das Projekt; 10. Der städtische Kassenwart zahlt Vertragspartnern oder den Basiskomitees die notwendigen Summen für Material und Dienstleistungen im Rahmen der Projektdurchführung aus; 11. Basiskomitees sind dem 'comite municipal de solidaridad' rechenschaftspflichtig; 12. Das 'comite municipal' legt SEDESOL und COPLADE regelmäßig Rechenschaftsbericht vor; 13. Nach Vollendung des Projekts übergibt die Stadtregierung das Projekt dem Basiskomitee zur Nutzung. Letzteres ist für seine Verwaltung und Instandhaltung zuständig; 14. Ein Abschlußbericht wird dem 'comite municipal de solidaridad' vorgelegt. Jedes unvollständige Projekt muß bis zum 31.10. eines Jahres mit Mitteln des Bundesstaats und der Stadtregierung vollendet werden, 15. Die städtischen Kassenbücher werden von dem bundesstaatlichen Büro der Finanzkontrolle überprüft.

wichtige Rolle. Die von ihnen verwalteten Programme umfassen vier Unterprogramme von PRONASOL: Schulrenovierungsprogramm, Schülerstipendien, Produktionskredite für Kleinbauern (*crédito a la palabra*)²² und *Fondos municipales de solidaridad* für öffentliche Basisinfrastruktur.

Die Ressourcenvergabe im Kaskadenprozeß hat häufig Konflikte und Spannungen zwischen den drei Ebenen entstehen lassen. Je nach parteipolitischer Zugehörigkeit der einen oder anderen Ebene entwickelten sich unterschwellige Spannungen zu ausgewachsenen Konflikten, die ihre Rückwirkungen auf die nationale Ebene hatten.

Die Kredite für Kleinbauern, *Crédito a la palabra*, wurden oft von den Bürgermeistern gezielt und willkürlich an ausgewählte Personen vergeben und/oder von den lokalen PRI-Chefs als Mittel der Wahlbeeinflussung klientelistisch ausgeteilt. Autonome Bauernorganisationen wurden dabei häufig umgangen.

Das Schicksal der *Fondos municipales* für Basisinfrastruktur hing hauptsächlich davon ab, ob es dem Basiskomitee gelang, politisch-organisatorische Unabhängigkeit zu erringen. Laut eigenen Angaben von SEDESOL hatten ca. 60% der Basiskomitees nur ein kurzes Leben, da sie sich ad-hoc nur zum Zwecke der Durchführung des Projekts gegründet hatten. Sobald das Projekt vollendet war, lösten sie sich wieder auf. Eine irgendwie geartete Wirkung auf Transformation der Lokalpolitik in Richtung auf mehr Demokratie konnte daher von ihnen nicht ausgehen.

40% der Basiskomitees war längeres oder dauerhaftes Leben beschert. Ihnen gelang es, sich in einen neuen sozialen Akteur im lokalen Kontext zu entwickeln. Dies war häufig der Fall, wenn sich schon vorher bestehende grassroot-Organisationen in ein lokales Basiskomitee zwecks Durchführung eines PRONASOL-Projekts hatten verwandeln können. Ob dies jedoch gelang, hing wiederum von den lokalen (politischen) Machtverhältnissen ab. War z.B. die grassroot-Organisation eher dem politisch linken Spektrum zugeordnet (PRD) und der Bürgermeister ein PRI oder PAN-Mitglied, so war die Wahrscheinlichkeit groß, daß die Stadtregierung versuchte, die grassroot-Organisation zu umgehen und parallel ein "unabhängiges" Basiskomitee aufzubauen, das aus politisch Gleichgesinnten bestand. In anderen Machtkonstellationen

²² Crédito a la palabra (Kreditvergabe erfolgt ohne Sicherheit, nur auf das Rückzahlungsversprechen des Empfängers hin) beträgt max. 300-400 \$ pro Hektar und kommt damit in wesentlichen einer laufenden Unterhaltsbeihilfe zur Überbrückung der Zeit bis zur nächsten Ernte gleich. 1991 wurden davon 600 000 Kleinbauern erreicht. Die Kredite waren vor allendungen von symbolischer Bedeutung angesichts der völligen Streichung oder drastischen Kürzung anderer Subventionen (staatliche Garantiepreise für Agrarprodukte) und Kredite (staatliche Landbank BANRURAL und Versicherungsanstalt AGISRA) im Rahmen des Modernisierungsprogramms für die Landwirtschaft.

konnten die grassroot-Organisationen aber durchaus zu Verhandlungspartnern des Municipio werden. Obwohl sich die Einflußnahme der Basiskomitees eigentlich nur auf die Möglichkeit beschränkt, aus einer vorgegebenen Liste von Projekten eines auszuwählen, das sie hernach mit den zugeteilten Geldern und meist in Eigenarbeit durchführen, kann eben diese Auswahl und die Art und Weise der Durchführung (der Grad der internen Demokratie, der Führungsstil der gewählten Vertreter) politische Wirkung im lokalen Kontext haben, die die aktuelle Situation transzendiert.

In politisch verfahrenen Situationen - z.B. bei gegenüber PRONASOL feindselig eingestellten Gouverneuren²³ auf der Ebene des Bundesstaats - kam es nicht selten zu direkten Vereinbarungen zwischen den lokalen Basiskomitees und der zentralen Instanz SEDESOL unter Umgehung der Blockade auf mittlerer Ebene. Diese Vorgehensweise wurde von Salinas in einigen Fällen²⁴ bewußt gewählt, um bestimmte Fraktionen des PRI (die sogenannten Dinosaurier = Führer der korporatistischen PRI-Organisationen) auszuschalten. In anderen Fällen konnten die PRI-Organisationen aus der Konstruktion der 'Fondos municipales' politisch Profit schlagen. Die Finanzausstattung der 'Fondos municipales' erlaubt nur die engbegrenzte Finanzierung des Projekts, für Projektnebenkosten wie z.B. die Bearbeitung des Antrags (technische Ausrüstung wie Kopiergerät, Schreibmaschine, Personalkosten) stehen keine Mittel zur Verfügung. Die Durchführung der PRONASOL-Projekte bedeutet also zusätzliche finanzielle und arbeitsmäßige Last für die Stadtverwaltung. Vielfach gelingt es nur größeren und wohlhabenderen Municipios andere Geldquellen zu erschließen, die ihnen bei der Überwindung dieser technisch-finanziellen Hürde behilflich sind. Oder aber die technisch und personell meist recht gut ausgestatteten PRI-Strukturen übernehmen die technische Abwicklung der Projekte und gewinnen damit eine mehr oder weniger große Einflußnahme.

²³ Bei Amtsantritt Salinas waren 2/3 der Gouverneursposten mit Leuten besetzt, die nicht von ihm ernannt worden waren und daher eher der vorangegangenen Regierungsmannschaft von Miguel de la Madrid gegenüber loyal waren. Auch ideologisch waren sie dem vorangegangenen Präsidenten näher und nicht selten dem Modernisierungswillen Salinas' bezüglich der Parteistruktur des PRI feindselig eingestellt.

²⁴ Siehe dazu Paul Haber (1994): die Zuteilung von PRONASOL-Geldern an das 'Comité de Defensa Popular' (CDP) und Unterzeichnung eines Abkommens (convenios) zwischen der Regierung Salinas und CDP unter Umgehung der PRI-Stadtregierung hat dazu geführt, daß aus der sozialen Bewegung CDP eine politische Partei geworden ist, die 1992 die Stadtratswahlen gewann. Die Frage, ob es sich dabei um einen typischen Fall von Kooptieren von Oppositionskräften (unter Aufgabe der ursprünglichen Radikalität) oder um notwendige Integration in das politische Spiel zwecks besserem Zugang zur Macht (und damit besserer Interessenvertretung der Wählerschaft) handelt, hat für heftige Spaltwirkung im politischen Spektrum Durangos gesorgt und darüberhinaus eine diesbezügliche Debatte im ganzen Land ausgelöst.

Ad b) Allgemein kann gesagt werden, daß PRONASOL den Präsidentialismus und andere Exekutiven zu Lasten von Legislative und Judikative stärkt. Die aktuelle Realität ist immer noch ein zentralisiertes Staatsparteiensystem, das vom Präsidenten dominiert wird, der das Parlament und die Judikative weitgehend ignoriert und bürokratische Kontrollmechanismen dem institutionellen Spiel von *checks and balances* vorzieht. Für diese Annahmen spricht die wahltaktisch gezielte Verwendung der Fonds und der Umstand, daß nicht unbedingt die Ärmsten der Armen, laut PRONASOL-Selbstdarstellung die Zielgruppe des Programms, zu den Begünstigten gehörten. So konnten Horcasitas und Weldon (1994: 123) in einer statistisch angelegten Untersuchung eine positive Korrelation zwischen PRD-Wahlkreisen und Mittelvergabe nachweisen. Dies bedeutet, daß PRONASOL-Gelder verstärkt dort vergeben wurden, wo Wahlbezirke 1988 in die Hände der PRD gefallen waren. Dahinter steckt die wahltaktische Überlegung, daß die erst kürzlich abtrünnig gewordenen Wähler, zumeist ehemalige PRI-Anhänger, mit entsprechender Bemühung um ihre Stimmen bei der nächsten Wahl (Parlamentswahlen im August 1991) wieder zurückgewonnen werden können. Eine entsprechende Korrelation konnte bei PAN-Hochburgen nicht gefunden werden. Dahinter mag die Überlegung stecken, daß PAN-Wähler oftmals keine erst kürzlich konvertierten PRI-Wähler sind, sondern längerfristig schon sich dem PAN zugehörig fühlen. Versuche, sie zum Parteiwechsel zu bewegen, hätten dementsprechend geringere Erfolgsaussichten. Aus den Ergebnissen der Untersuchung schließen Horcasitas/Weldon, daß PRONASOL kein apolitisches *‘poverty alleviation program’* ist. Es wurde gezielt aus wahltaktischen Gründen eingesetzt und dies mit Erfolg. Es wurde dort mehr Geld ausgegeben, wo gleichzeitig nationale oder bundesstaatliche Wahlen stattfanden.