



Mexiko, der Bundesstaat Nordamerikas mit der zweitgrößten Bevölkerung, hatte lange eine Tradition der ausgeprägten Zentralregierung. Mit dem Resultat, dass sowohl Gliedstaaten als auch Lokalbehörden stark von oft nur für bestimmte Projekte vorgesehenen Transferzahlungen der Zentralregierung abhingen.

Auf diesen Seiten der Zeitschrift kommen Praktiker zu Wort, hier der mexikanische Senator **RAMON GALINDO NORIEGA**, der den Gliedstaat Chihuahua im mexikanischen Senat repräsentiert. Unter anderem spricht Senator Galindo über seine Erfahrungen als Stadtbürgermeister, und wie diese ihn auf seine Funktion als Chef der Senatskommission für Gemeindeentwicklung vorbereitet haben. Bevor er in den Senat gewählt wurde, saß Senator Galindo von 2000 bis 2006 im Abgeordnetenhaus, wo er den Vorsitz über die Kommission für Föderalismus führte. Vor seinen Bundesämtern war er von 1995 bis 1997 Bürgermeister von Ciudad Juarez; von 1992 bis 1995 Direktor für Sozialentwicklung in Ciudad Juarez und von 1989 bis 1992 Abgeordneter im Parlament von Chihuahua.

Senator Galindo ist amtlich zugelassener öffentlicher Buchhalter mit einem Master in Planung und Tourismus der University of Surrey / Großbritannien.

*Das Interview mit Senator Galindo führte David Parks, Direktor der Nordamerika-Programme beim Forum of Federations.

RAMÓN GALINDO NORIEGA

Mexikanischer Senator will Städte stärken

INTERVIEW: DAVID PARKS

Föderationen: Was waren Ihre Erfahrungen mit lokaler Regierungsführung als Bürgermeister und als Abgeordneter?

Senator Galindo: Während meiner gesamten politischen Karriere – als Bürgermeister von Ciudad Juarez, als Abgeordneter im Parlament von Chihuahua und als Senator im mexikanischen Kongress – habe ich das Glück gehabt, aus erster Hand zu erfahren, welches riesige Bedürfnis in Mexiko – genauso wie in anderen Ländern – besteht, die lokalen Gemeinschaften und die ihnen am nächsten stehenden Behörden, die Gemeinden, zu stärken.

In meiner Eigenschaft als Bürgermeister der aufstrebenden Stadt Ciudad Juarez, deren wirtschaftliche Aktivitäten und immense Produktivität – sogar international – sehr bekannt sind, wurde ich mit einer unglücklichen Tatsache konfrontiert: Nämlich dass lokale Gemeinschaften und das ihnen am nächsten stehende Regierungsniveau, die Lokalbehörden, unter ihrer Stellung in einer zentralistischen Struktur leiden. Paradoxerweise spricht man von Mexiko als einer Föderation, obwohl während der gesamten Geschichte die Macht immer im Zentrum konzentriert war – von der Macht zur Entscheidungsfindung, die Grundaspekte der lokalen Entwicklung betrifft, bis zur gesamten Einkommensverteilung der Nation.

Hier (in Mexiko) entscheidet die Bundesebene, wozu die Einnahmen aus lokaler Wirtschaftstätigkeit verwendet werden. In Wahrheit haben also die Gemeinden keinerlei Möglichkeit, ihre wirtschaftliche oder soziale Entwicklung selber zu bestimmen. Tatsächlich müssen sich die Lokalbehörden damit begnügen, kosmetische Arbeiten vorzunehmen: Unterhalt von Straßen, Parks und anderen öffentlichen Plätzen, Straßenbeleuchtung, Abfallbeseitigung, präventive Polizeiarbeit, Verkehrsmittel und so weiter. Es ist ihnen unmöglich, einen Beitrag zu leisten oder auch nur eine Meinung abzugeben, wenn es um die Hauptfaktoren der Verbesserung der Lebensqualität aller Bürger geht, wie

etwa Beschäftigung und soziale Wohlfahrt, Gesundheit und bescheidene medizinische Fürsorge, Erziehung, Wohnungsbau und Strafverfolgung.

Deswegen war es immer mein Ziel, Strategien und institutionelle Mittel zu finden, zu fördern und umzusetzen, die Mexikos Lokalbevölkerung und seinen Behörden, also den Gemeinden und Gemeinderäten, eine stärkere Geltung verschaffen.

Föderationen: Mit welchen die Gemeinde betreffenden Angelegenheiten haben Sie während Ihrer Karriere als Gesetzgeber zu tun gehabt?

Senator Galindo: In meinem Amt als Abgeordneter in der 59. Session des mexikanischen Kongresses (vom 1. September 2003 bis zum 31. August 2006) hatte ich den Vorsitz in der Kommission zur Stärkung des Föderalismus. Wir drängten auf Reformen zum Ausbau der exklusiven Kompetenzen in den Gemeinderäten, mit dem Ziel, auf die Verschiedenheit der Gemeinden Rücksicht zu nehmen. Das bedeutet, dass in verschiedenen Situationen eben verschiedene Ansätze angewendet werden. Andere Ziele waren die folgenden:

- Regulierung der intergouvernementalen Beziehungen und eine Aufteilung der Funktionen und Kompetenzen nach den Prinzipien der Subsidiarität (gemäß welchem öffentliche Dienste wenn möglich von jener staatlichen Ebene erbracht werden, die dem Bürger am nächsten ist) und des kooperativen Föderalismus;
- Aufbau einer umfassenden strategischen Planung und eines professionellen öffentlichen Dienstes;
- Evaluation der Effizienz von Lokalbehörden mittels Leistungsindikatoren und
- Stärkung des lokalen Fiskus durch Steuererhebung.

Wir waren auch bestrebt, das Verbot einer Wiederwahl der Bürgermeister und Lokalräte abzuschaffen, respektive diese

Entscheidung den Lokalbehörden zu überlassen, und haben mehr Transparenz beim Gebrauch öffentlicher Mittel gefordert sowie die bürgerliche Teilnahme an Entwicklungsplanung akzentuiert. Wir bevorzugen dabei Instrumente wie Plebiszite, Referenden, Volkskonsultationen oder öffentliche Debatten.

Jetzt, in der (laufenden) 60. Session des Kongresses, präside ich im Senat die Kommission für Gemeindeentwicklung, wo wir uns genauer mit den notwendigen Novellierungen im mexikanischen Recht befassen.

Föderationen: Was sind für Sie die wichtigsten Reformen der lokalen Regierungsführung?

Senator Galindo: Es gibt über 30 Anpassungen, sowohl in der Verfassung wie auch bei Gesetzen. Dabei stützt sich die Entwicklung lokaler Gemeinschaften auf drei Säulen ab. Die erste ist die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips als unumkehrbare Grundlage und Zweck staatlicher Beziehungen zwischen Föderation, Gliedstaaten, Gemeinden und dem Bundesdistrikt. Die zweite Säule ist eine Delegation der Entscheidungskompetenz über Wahl und Wiederwahl der Gemeinderäte an die Legislaturen der Gliedstaaten. Die dritte Säule besteht in einer ausgeglichenen Fiskalpolitik, die den Gemeinden einen Teil der vom Bundesstaat erhobenen Steuern zusichert.

Föderationen: Was bedeutet Subsidiarität?

Senator Galindo: Subsidiarität ist ein Prinzip, welches in Verbindung mit kooperativem Föderalismus versucht, jede der staatlichen Ebenen für jene Aufgaben und Funktionen verantwortlich zu machen, bei denen sie am produktivsten ist. Subsidiarität geht von der Prämisse aus, dass die Behörde, die sich am nächsten bei Gemeinschaften und Individuen befindet, mit der Erbringung von öffentlichen Leistungen, die deren Entwicklung, Wohlfahrt und Lebensqualität direkt betreffen, beauftragt wird. Diese Behörden sind nun eben prinzipiell die Gemeinden.

Die gliedstaatliche Ebene muss sich folgerichtig nur mit Aufgaben befassen, denen die Gemeinden nicht gewachsen sind, und der Bundesstaat wiederum hat nur jene Funktionen zu erfüllen, die weder von den Gliedstaaten noch den Gemeinden erfüllt werden können.

Schließlich sind es großartige, produktive und wettbewerbsfähige Städte, die Länder großartig, produktiv und wettbewerbsfähig machen.

Föderationen: Warum wollen Sie die Wiederwahl von Gemeindebeamten erlauben?

Senator Galindo: Mein Vorschlag zielt weniger auf eine Erlaubnis der Wiederwahl lokaler Amtsträger in den Gemeinderäten

ab, sondern würde vielmehr das Verbot der Wiederwahl aus der Verfassung nehmen, sodass eine aufrichtige Debatte stattfinden kann über die Frage, ob in einem bestimmten Gliedstaat die Wiederwahl erlaubt sein soll oder nicht. Die Debatte soll dort stattfinden, wo die Konsequenzen der Entscheidung für oder gegen die Wiederwahl spürbar sind.

Sowohl Spezialisten in diesem Bereich als auch internationale Erfahrung weisen darauf hin, dass die Kontinuität von Gemeinschaftsprojekten und -programmen sowie eine professionelle Bürokratie am besten dadurch gesichert werden, dass die Amtszeit verlängert werden kann, wenn die Leistung zufriedenstellend war. Die gegenwärtige Situation bedeutet, dass ein Bürgermeister am Ende seiner Amtszeit gehen muss – unabhängig von seiner Effizienz, Verantwortung und Ehrlichkeit. Das geschieht alle drei Jahre, führt zu einem Mangel an Kontinuität bei Projekten und bringt Leute an die Macht, die gerade erst angefangen haben zu verstehen, was Gemeindefunktionen und öffentliche Dienste bedeuten. Und sobald sie es verstehen, nämlich nach drei Jahren, ist ihre Arbeit auch schon wieder von einem Regierungswechsel bedroht.

Die Möglichkeit der Wiederwahl würde den Behörden nicht größere Macht geben, sondern vielmehr den Bürgern eine bessere Auswahl erlauben. Somit würden die Amtsträger auch weniger um Direktiven von Seiten ihrer Parteien oder des Bundesstaates, sondern mehr um Verantwortlichkeit gegenüber der Wählerschaft besorgt sein. Kurz gesagt würde es einen Machttransfer an das Volk bedeuten.

Föderationen: Braucht Mexiko ein ausgeglicheneres Steuersystem für die mexikanischen Gemeinden? Wenn ja, wie soll es funktionieren?

Senator Galindo: In Sachen Steuergleichheit haben wir versucht, ein partizipatives Finanzierungssystem anzuwenden, das den Gemeinden ein Mitbestimmungsrecht an ihrer eigenen Entwicklung gewährt – und damit auch an der Entwicklung der Nation. Der Produktivitätsindex einer bestimmten Gemeinde soll den Betrag beeinflussen, den es als Teilnehmer an einem föderalen System erhält – was auch die internationale Erfahrung in Ländern mit einer föderalen Tradition suggeriert.

Es macht keinen Sinn für den Bundesstaat, der die Mehrwerts-, die Einkommens- und die proportionale Unternehmenssteuer eintreibt, unilateral über deren Verwendung zu entscheiden, ohne dass die Gemeinden einen Teil davon direkt erhalten. Es ist unerlässlich, dass die Gemeinden Gelder erhalten proportional zu ihrem an den Bundesstaat geleisteten Beitrag; dieser ist das Resultat ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten, die sich ja dann in den Steuern auf Konsum und Einkommen niederschlagen.

Sobald die Gemeinden einen Prozentsatz der Steuern auf Konsum und/oder Ein-

kommen erhalten, werden sie zusammen mit den lokalen Gemeinschaften zu einer treibenden Kraft der Volkswirtschaft, dank der natürlichen Logik, wonach ganz anders als jetzt ein Teil ihrer Steuern vor Ort bleibt. Das Gemeindebudget hat keine wie auch immer geartete Beziehung zur lokalen Wirtschaft; das ist ein sehr teurer Fehler, da es zu permanenter Abhängigkeit von der Zentralregierung ermutigt. Aber eine noch schlimmere Folge ist der Teufelskreis aus tieferem Steuererhebungsniveau, ungenügenden öffentlichen Investitionen, eingeschränkter oder schlechter Qualität der öffentlichen Dienste, Verbrechen, Überbevölkerung und Armut.

Föderationen: Wie sind Sie vorgegangen, um für Ihre Vorschläge im Rahmen der Regierungsreform zu werben?

Senator Galindo: Im Rahmen des Gesetzes zur Staatsreform (Ley de reforma de Estado), für das die Exekutivkommission für die Verhandlung und Schaffung von Abkommen (Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, CENCA) gebildet wurde, wurden die Reformen verschiedener Elemente, also auch des Föderalismus, diskutiert. Ich habe an den Gesprächen teilgenommen mit dem Ziel, eine Stärkung der Gemeinden durch verschiedene Initiativen zu erreichen.

Mit einem Stolz kann ich bestätigen, dass die von uns vorgestellten Reformen zu denen gehören, die den höchsten Grad an Konsens erzielt haben. Dabei geht es um die Aufnahmen der Prinzipien von Subsidiarität und kooperativem Föderalismus in den Leitfaden für intergouvernementale Beziehungen; die Aufhebung des expliziten Verbots der Wiederwahl von lokalen Amtsträgern; Anerkennungen lokaler Verschiedenheiten; die Möglichkeit für Gemeinden, internationale Abkommen zu schließen; Anerkennung der Gemeinden als eine zu den Gliedstaaten gehörende Regierungsebene; Transparenz und Rechenschaftspflicht; partizipative Demokratie; professionelle lokale öffentliche Dienste und Vereinigungsfreiheit mit dem Ziel, die Entwicklung und Erbringung öffentlicher Dienste zu fördern.

Gegenwärtig warten die CENCA-Initiativen auf ihre Lesung im Plenum der beiden Kongress-Kammern. Obwohl das letzte Wort also noch nicht gesprochen ist, sind wir zuversichtlich, dass sie bald angenommen werden und ein neues Kapitel im Leben der Regierung Mexikos eröffnen.

Föderationen: Mit welchen Herausforderungen sehen sich moderne Gemeinden in Mexiko konfrontiert?

Senator Galindo: Mexikos Gemeinden stehen mit ihren Gemeinderäten vor der Aufgabe, wirtschaftliche und soziale Entwicklung lokal zu fördern. Ebenfalls müssen sie verlangen, dass man ihnen ihre Kompetenzen und Verantwortungen zurückgibt. Die Gemeinden müssen in der

Lage sein, ihre Bürger zu Kreativität zu ermutigen, Transparenz und Rechenschaftspflicht zu stärken und umfangreiche Planungsarbeit zu leisten.

Ich würde sagen, dass es gegenwärtig zwei Arten von Herausforderungen für die Gemeinden Mexikos gibt: Einerseits muss die Macht an das Volk zurückgegeben werden, sodass dieses über seine Zukunft auf lokaler Ebene selber entscheiden, Strategien

entwerfen und Verpflichtungen eingehen kann; andererseits muss man den Gemeinden mehr Entscheidungsbefugnisse zugestehen, damit die von der Wählerschaft gewünschten Leistungen auch erbracht werden können.

In Mexiko besteht sowohl ein Bedarf als auch eine Verpflichtung, der Föderation eine gewisse öffentliche Würde zu verleihen. Der einzige Weg dahin führt über eine Rückgabe

von Freiheit und Verantwortung an das Volk, das deren gar nie hätte beraubt werden sollen. Nur so kann unser Schicksal neu und besser aufgebaut werden, nämlich von unten nach oben, so wie alles gebaut wird.

