

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Amerika
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Susanne Grätius

Machtverschiebung bei den Zwischenwahlen im Nafta-Staat Mexiko

Brennpunkt-Beitrag vom 09.07.2003

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

Inhalt

1. Einleitung.....	3
2. Wahlergebnisse	3
3. Kongreß	4
4. Text für Fox.....	4
5. Magere Bilanz der Regierung Fox	5
6. Unerwiderte Liebe?: Das schwierige Verhältnis zu den USA	5
7. Stabile Beziehungen zu Europa	7

1. Einleitung

Nach zweieinhalb Jahren im Amt stellte sich die Regierung von Vicente Fox am 6. Juli erstmals einer Zwischenwahl. Es war sowohl ein Test für den ersten Präsidenten außerhalb der 71-jährigen Einparteiherrschaft der PRI als auch für die junge Demokratie im zweitgrößten Land Lateinamerikas. Das Ergebnis war eine Niederlage für den Präsidenten: Die PRI wurde stärkste politische Kraft im Kongreß und kann zusammen mit der linken PRD Initiativen der Exekutive verhindern. Ein zäher Reformprozeß, wirtschaftliche Stagnation und nicht zuletzt die Blockade in den Beziehungen zu den USA sind für das schlechte Abschneiden der Regierungspartei PAN verantwortlich.

Mexiko ist ein normales demokratisches Land in Lateinamerika geworden. Die seit Ende der 90er Jahre währende Transition zur Demokratie ist vollzogen und eine Stimmenthaltung von 58,2% zeigt, daß damit, fünfzehn Jahre nach Beginn der Liberalisierung, auch der Enthusiasmus über die Abhaltung freier, demokratischer Wahlen vorbei ist. Die Enttäuschung über die geringen sozialen und politischen Reformen der Regierung Fox, Untersuchungen über die illegale Finanzierung seiner Wahlkampagne, Politikverdrossenheit und die gesellschaftliche Marginalisierung der 51% in Armut lebenden Mexikaner sind wesentliche Gründe für die mehrheitliche Wahlabstinenz.

2. Wahlergebnisse

Gewählt wurden am Sonntag die 500 Mitglieder des Abgeordnetenhauses – der zusammen mit dem Senat den Kongreß bildet –, die Gouverneure in sechs der 32 Bundesstaaten und die Kommunalregierungen. Laut mexikanischem Wahlsystem gilt das relative Mehrheitsprinzip, die Parteien müssen eine Zwei-Prozent-Hürde überspringen, die Abgeordneten werden einmalig für drei Jahre gewählt, Präsident und Senat hingegen nur alle sechs Jahre. Zwar schafften nur sechs der eingeschriebenen Parteien den Eintritt in das Parlament, es sind aber mehr als bei den Wahlen vor drei Jahren und deutet auf eine Erweiterung des mexikanischen Parteienspektrums hin.

Die Wahlen wurden von drei Kräften dominiert: die Partei der institutionalisierten Revolution PRI, die konservative Regierungspartei PAN und die linksdemokratische PRD, die u.a. den Bürgermeister von Mexiko-Stadt, der 20-Millionen-Metropole des Landes, stellt. Weil die PRD damit ein Fünftel der mexikanischen Bevölkerung regiert und die Popularität des Bürgermeisters Andrés Manuel López Obrador ihr Auftrieb verschaffte, erzielte die Partei im Vergleich zu 2000 das beste Wahlergebnis. Zu ihren 54 Sitzen im Abgeordnetenhaus gewann sie über vierzig hinzu und auch bei den Kommunalwahlen verzeichnete sie einen deutlichen Stimmenzuwachs einschließlich der Hauptstadt. Erstmals hatte die PRD 1997 die Wahlen in der Hauptstadt gewonnen und den damaligen Bürgermeister Cuauthemoc Cárdenas, ihre eigentliche Parteikrone, gestellt. Die längste Oppositionspartei konnte sich bei den nächsten Präsidentschaftswahlen als sozialdemokratische Alternative zu den beiden größten Parteien des Landes, PRI und PAN, profilieren.

Diesmal erzielte die PRI eine knappe Mehrheit im Abgeordnetenhaus und ist damit, wie der Präsident der Partei Roberto Madrazo betonte, „noch immer stärkste politische Kraft des Landes“. Der eigentliche Wahlverlierer war die Regierungspartei PAN: Sie gewann lediglich in den zwei kleineren Teilstaaten Querétaro und San Luis Potosí, die PRI in den restlichen vier der insgesamt 32 Bundesstaaten. Auch bei den Kommunalwahlen konnte sich die PRI gegenüber der PAN durchsetzen. Im Abgeordnetenhaus verlor die PAN voraussichtlich über 40 Sitze an die Oppositionsparteien.

3. Kongreß

Zusammensetzung des Abgeordnetenhauses

Partei/Stimmen	Wahlen 2000 (Sitze)	Wahlen 2003*** (Sitze)
PAN (Nationale Aktion)	38,3%* (207)	30,5% (158)
PRI (Institutionalisierte Revolution)	36,9% (209)	34,4% (223)
PRD (Demokratische Revolution)	18,7%** (52)	17,1% (93)
PVEM (Grüne)	(16)	6,2% (15)
PT (Arbeiterpartei)	(1)	2,4% (6)
PCD (Demokratische Konvergenz)	1,15%	2,3% (5)
Insgesamt	(500)	(500)

*Allianz mit PVEM, ** Wahlbündnis mit PT und anderen Splitterparteien, *** Schätzungen

Zusammensetzung des Senats (2.7. 2000)

Partei/Stimmen	Prozent	Sitze
PAN (Nationale Aktion)	38,11	46
PRI (Institutionalisierte Revolution)	36,75	60
PRD (Demokratische Revolution)	18,85*	16
PVEM (Grüne)**	5	5
Unabhängig	-	1
Insgesamt		128

* Wahlbündnis, ** Wahlbündnis mit PAN

4. Text für Fox

Der eigentliche Test für die Regierung Fox war ihr Abschneiden in der traditionellen Hochburg der PAN, dem zweitgrößten Teilstaat Nuevo León, den sie seit 1997 regierte. Im industrialisierten Norden des Landes hatte die PAN als erste Oppositionspartei 1989 in Baja California gegen die PRI gewonnen. Jetzt verlor die PAN nicht nur die Industriemetropole Nuevo León und den Posten als Bürgermeister ihrer Hauptstadt Monterrey, sondern auch Fox' Heimatstaat Guanajuato an die PRI. Zwar hat sich die Macht zugunsten der Opposition verschoben, keine Partei verfügt aber über eine deutliche Mehrheit im Parlament, um Verfassungsänderungen und Gesetze durchzusetzen. Für die Regierung ist die Situation nicht neu. Fox hat seit seinem Amtsantritt in keiner der beiden Kammern eine Hausmacht, so daß der Kongreß viele seiner Reformpläne erfolgreich verhinderte. Andererseits aber hat der Präsident durch sein Vetorecht umgekehrt ein mächtiges Instrument, um Initiativen der Opposition zu blockieren.

Seit 2000 kommt der in korporativ-klientelistischen Strukturen verhafteten PRI auf nationaler Ebene die Rol-

le der Oppositionspartei zu. Trotz aller politischen und persönlichen Differenzen mit der Exekutive hat sie dabei auch demokratische Reife gezeigt und sich durch Wahlbündnisse mit anderen Parteien (der PVEM) als konsensfähig erwiesen. Die Regierung hingegen hat sich als wenig geschickt beim Schmieden von Allianzen erwiesen: Fox ist es weder gelungen, innerhalb seiner Partei die notwendige Unterstützung zu erhalten, noch eine Mehrheit im Kongreß zu erzielen.

Vor dem Hintergrund des Machtmonopols des Präsidenten zu Zeiten der PRI-Herrschaft ist das Gegengewicht des Kongresses jedoch auch ein Zeichen für mehr demokratische checks and balances. So markierte die Regierung Fox das Ende des „absolutistischen Präsidialismus“ in Mexiko, der die Gewaltenteilung teilweise außer Kraft gesetzt hatte. Seit dem Amtsantritt von Vicente Fox ist der Kongreß, ebenso wie die Justiz, nicht mehr der verlängerte Arm der Exekutive, sondern ein eigenständiges Organ, das an den politischen Entscheidungen teilhat.

5. Magere Bilanz der Regierung Fox

Dennoch ist die mexikanische Politik noch immer von Korruption und Klientelismus geprägt. Auch Vicente Fox ist davor nicht gefeit. Außerhalb der Institutionen (und der eigenen Partei) hat sich der Präsident mit der Gruppe „Freunde von Fox“ – in denen vor allem mexikanische Großunternehmer vertreten sind – eine mächtige politische Lobby geschaffen, mit deren Hilfe es ihm gelang, den Elitenwechsel zu vollziehen. Derzeit untersucht die Justiz den Fall „Amigos de Fox“ wegen illegaler Finanzierung seiner Wahlkampagne.

Die konservative Regierungspartei PAN, die zusammen mit der PRD lange Zeit in der Opposition war, weist eine gemischte Bilanz auf. Die Regierung wurde den mit ihrem Wahlsieg am 2. Juli 2000 verbundenen sehr hohen Erwartungen als erste demokratisch gewählte Regierung außerhalb der PRI nicht gerecht. Positiv sind trotz aller Rückschläge – wie die Ermordung der Menschenrechtlerin Digna Ochoa – die stärkere institutionelle Verankerung von Demokratie und Menschenrechten sowie die neuen Ansätze zur Korruptionsbekämpfung.

Nicht einlösen konnte die Regierung hingegen ihr vollmundiges Versprechen, die Armut zu reduzieren, neue Arbeitsplätze zu schaffen (es gingen 300.000 verloren) und den Konflikt in Chiapas zu beenden. Der Versuch einer steuerlichen Einkommensumverteilung scheiterte an den Änderungen im Kongreß, und ein neues Gesetz über Rechte und Kultur der indigenen Bevölkerung – zu der 10% der Mexikaner gezählt werden – wird von den Zapatistas (Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN) wegen des unzureichenden Autonomiestatuts der Comunidades abgelehnt. Eine Änderung des Arbeitsrechts, die Teilprivatisierung des Energiesektors und eine Reform des Wahlgesetzes wurden vom Kongreß verhindert.

Es war kaum zu erwarten, daß es Fox – zudem ohne Mehrheit in der Legislative – in zweieinhalb Jahren gelingen würde, die Strukturprobleme des Landes wie Armut, Rassendiskriminierung, Korruption und Menschenrechtsverletzungen zu lösen. Dem Vorwurf, er habe den breiten Rückhalt zu Beginn seiner Amtszeit – als er durch sein Charisma Zustimmungswerte von fast 80% erzielte – nicht zu instrumentalisieren gewußt, muß sich Fox aber gefallen lassen. In den verbleibenden dreieinhalb Jahren Amtszeit wird die Regierung einen schweren Stand haben; sie muß mit mehr Opposition rechnen und Kompromisse mit der reformunwilligen PRI schließen, ansonsten droht ein Machtpatt zwischen Exekutive und Legislative.

6. Unerwiderte Liebe?: Das schwierige Verhältnis zu den USA

Mexiko war das erste lateinamerikanische Land, das durch den Beitritt zur Nafta 1994 ein Freihandelsabkommen mit den USA vereinbarte. Seitdem besteht zwischen beiden Nachbarstaaten eine asymmetrische Interdependenz, die immer wieder für Spannungen sorgt. Als zweiter Handelspartner der USA ist die mexikanische

Wirtschaft eng mit der amerikanischen verknüpft. Das Land ist zu über 40% vom Export abhängig, der wiederum zu 90% in die USA geht. Die derzeitige Konjunkturschwäche in den USA hat direkte Auswirkungen auf die Dynamik der mexikanischen Wirtschaft: Zwischen 2001 und 2003 stieg das Bruttoinlandsprodukt aufgrund der geringeren Warenausfuhr in die USA nur um 0,3%. Damit befindet sich die mexikanische Wirtschaft am Rande einer Rezession. Momentan sieht es nicht so aus, als könne die Regierung ihr Versprechen, am Ende ihres Mandats eine Wachstumsrate von 7% zu hinterlassen, einhalten. Trotzdem hat sich die wirtschaftliche Situation seit der Tequila-Krise 1994, gemessen an den makroökonomischen Daten, stabilisiert. Die Inflationsrate ist niedrig, die Währung eher überbewertet, und Mexiko gilt neben Chile in Lateinamerika als bester Investitionsstandort. Gingen die Direktinvestitionen 2002 weltweit zurück, stiegen sie in Mexiko im Vergleich zum Vorjahr um über 20%. Insgesamt haben sich die USA für Mexiko als wirtschaftlicher Stabilitätsanker erwiesen.

Als Vicente Fox sein Amt antrat, erwartete er aus guten Gründen nicht nur ausgezeichnete Beziehung zu Präsident George W. Bush, mit dem er schon zuvor enge persönliche Kontakte unterhielt und die Vorliebe für Cowboyboystiefel teilt, sondern auch konkrete Fortschritte in den bilateralen Beziehungen. Diese Hoffnung auf eine Sonderbeziehung zu den USA schien sich zu erfüllen, als Bush seinen ersten Staatsbesuch im Februar 2001 im Nachbarstaat Mexiko absolvierte. Auf Fox' Ranch in Guanajuato einigten sich beide Präsidenten auf 30 gemeinsame Projekte.

Ganz oben auf der mexikanischen Wunschliste an die USA stand die Unterzeichnung eines Migrationsabkommens. Ziel eines Vertrags war die Festlegung einer jährlichen Anzahl von Gastarbeitern und die Legalisierung der etwa fünf von 21 Millionen in den USA lebenden Mexikaner, die ohne Papiere eingereist waren. Langfristig strebt Mexiko die Vertiefung des NAFTA-Abkommen durch die Einbeziehung des freien Personenverkehrs an. Zu Beginn seiner Amtszeit sprach Präsident Fox von der Zielvision einer Nordamerikanischen Gemeinschaft einschließlich eines gemeinsamen Binnenmarktes.

Fünf Tage vor dem 11. September 2001, als Fox einen Gegenbesuch in Washington machte, schien eine Einigung mit den USA in der kontroversen Migrationsfrage möglich. Dies änderte sich schlagartig durch die Attentate in den USA. Mexiko fiel vom ersten Rang in der außenpolitischen Prioritätenliste des nördlichen Nachbarn weit zurück. Daran hat sich bis heute nichts geändert. Die Hoffnung, die USA würden den von ihnen favorisierten ehemaligen Coca-Cola Manager Fox durch Zugeständnisse in strittigen Themen, wie der Einwanderungs- oder der leidigen Agrarfrage, unterstützen, erfüllten sich nicht. Die gescheiterte Politik gegenüber den USA war ein entscheidender Grund für den Rücktritt des ersten Außenministers Jorge Castañeda, der sich als Autor einer Che-Guevara-Biographie einen Namen gemacht hatte und in einem vor kurzem in der Foreign Affairs erschienen Artikel die Vernachlässigung Lateinamerikas in Washington beklagt.

Die Enttäuschung über die Haltung der USA machte sich in einem verstärkten AntiAmerikanismus bemerkbar, dem sich auch die Regierung Fox angesichts ihrer mißglückten Außenpolitik nicht entziehen konnte. Da es ihr nicht gelungen war, Fortschritte in der bilateralen Agenda zu erzielen und zudem Proteste der Agrarlobby gegen die zweite Phase des NAFTA-Abkommens (die Öffnung der Landwirtschaft) die Stimmung im eigenen Land anheizten, sah sich die Regierung Fox gezwungen, einen Kurswechsel zu vollziehen. Bisher erfolglos fordert sie eine Nachverhandlung des Landwirtschaftskapitel des Nafta, um die eigenen Bauern vor der Konkurrenz der subventionierten US-Konzerne zu schützen.

International verlieh die Regierung ihrer Enttäuschung über den Liebesentzug seitens der USA durch Kritik an der amerikanischen Haltung im Irak-Krieg Ausdruck. So kann die Ablehnung einer kriegslegitimierenden Resolution im UN-Sicherheitsrat – dem Mexiko zu diesem Zeitpunkt angehörte – im März 2003 einerseits als Trotzreaktion auf die Ignoranz der USA und andererseits als Zugeständnis an die antiamerikanische Haltung der Oppositionsparteien und der Öffentlichkeit im Inland interpretiert werden. Hoffnungen auf eine Verbesserung der Beziehungen zu den USA bis zu den mexikanischen Präsidentschaftswahlen 2006 gibt es kaum. Es sei denn, Mexiko würde einem im US-Kongreß angeregten Kuhhandel – Privatisierung des Ölkonzerns Pemex gegen ein Migrationsabkommen – zustimmen. Angesichts des wachsenden Anti-Amerikanismus und der Tatsache, daß die Nationalisierung der Erdölindustrie den Mexikanern sogar ein Denkmal in ihrer Hauptstadt Wert war, ist ein solcher Schritt allerdings nicht wahrscheinlich. Schon der Versuch der Regierung, Elektrizität und Erdgas zu entstaatlichen, scheiterte am Veto des Kongresses.

7. Stabile Beziehungen zu Europa

Die EU ist zwar kein zentraler Partner Mexikos, bietet aber einen gewissen Ausgleich zur Dominanz der USA. Als erstes lateinamerikanisches Land unterzeichnete Mexiko im Jahr 2000 ein Freihandelsabkommen mit der EU. Nachdem der Anteil der EU am mexikanischen Außenhandel im Zuge der Nafta von 9% um über ein Drittel zurückgegangen war, verzeichnet der Warenaustausch zwischen beiden Partnern nach dem Freihandelsabkommen wieder einen beachtlichen Anstieg von 30%. Durch die Präsenz deutscher Großunternehmen wie VW ist Mexiko in Lateinamerika der wichtigste Absatzmarkt für deutsche Produkte.

Politisch gesehen ist Mexiko in Lateinamerika auch für Europa von strategischer Bedeutung: es ist das zweitgrößte Land des Subkontinents, fungiert durch die Nafta als Brücke zu den USA und ist deshalb auch ein Bindeglied in den transatlantischen Beziehungen. Die internationale Aufwertung des OECD-Mitglieds Mexikos zeigt sich in einer Reihe hochrangiger Treffen: im September findet in Cancun die WTO-Ministerkonferenz statt, anschließend die Sicherheitskonferenz der OAS und im Mai 2004 schließlich das dritte europäisch-lateinamerikanische Gipfeltreffen. Sollte es bis dahin nicht zu einer Aufwertung Mexikos in der amerikanischen Außenpolitik kommen, braucht der innenpolitisch unter Druck stehende Gastgeber Fox bei diesem medienwirksamen Ereignis konkrete Ergebnisse. Auf dem letzten Gipfeltreffen zwischen der EU und Lateinamerika in Madrid betonte Fox, er wolle in Mexiko auf die Umsetzung der vereinbarten Beschlüsse drängen. Neben einer Stärkung des multilateralen Systems steht das Thema Sozialpartnerschaft durch Entwicklungshilfe auf der Tagesordnung. Isoliert und mit geringen Aussichten auf eine mehrheitsfähige Allianz im eigenen Land dürfte der Handlungsspielraum für Vicente Fox in der Außenpolitik zwar gering, aber immer noch größer sein als in der Innenpolitik.