

Mexiko - ein neuer politischer Aufbruch: unklare Perspektiven der Präsidentschaft von Andrés Manuel López Obrador

Maihold, Günther; Villamar, Zirahuén

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Maihold, G., & Villamar, Z. (2018). *Mexiko - ein neuer politischer Aufbruch: unklare Perspektiven der Präsidentschaft von Andrés Manuel López Obrador*. (SWP-Aktuell, 43/2018). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59424-1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Aktuell

NR. 43 AUGUST 2018

Mexiko – ein neuer politischer Aufbruch

Unklare Perspektiven der Präsidentschaft von Andrés Manuel López Obrador

Günther Maihold / Zirahuén Villamar

Mit einem Erdrutschsieg hat Andrés Manuel López Obrador – genannt AMLO – im dritten Anlauf das Präsidentenamt Mexikos erlangt. 53 Prozent der Stimmen gingen an ihn. Doch fuhr er nicht nur persönlich ein überragendes Ergebnis ein. Das Parteienbündnis, das unter Führung seines Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) angetreten war, errang in beiden Kammern des Parlaments eine klare Mehrheit. Damit könnten die von AMLO angekündigten Reformen ohne parlamentarische Widerstände umgesetzt werden. Geht es nach dem neuen Präsidenten und seiner Anhängerschaft, steht Mexiko vor einer Zeitenwende. In vielen Politikbereichen soll ein grundlegender Kurswechsel erfolgen. Doch aus den angekündigten Einzelmaßnahmen ergibt sich bislang keine klare Richtung. Einiges deutet auf einen stärkeren sozialen Ausgleich, manches erinnert an Muster der Vergangenheit.

Für den seit 2012 amtierenden Präsidenten Enrique Peña Nieto und den von ihm unterstützten Kandidaten José Antonio Meade brachte der Wahlgang am 1. Juli 2018 eine krachende Niederlage; Meade erhielt gerade einmal 16,4 Prozent der Stimmen. Seine Partei PRI (Partido Revolucionario Institucional) stürzte in der Gunst der Wähler in ungeahnter Weise ab. Gewann sie 2012 noch 52 Senatorenposten, so waren es jetzt ganze 14; im Kongress schrumpfte die Zahl ihrer Abgeordneten von 205 auf 44. Bereits in den vergangenen Jahren war die territoriale Basis der einstigen Staatspartei verloren gegangen; von den 32 Gouverneuren des Landes stellt sie nur noch 12. Erfolglos blieb auch die konservative Partei PAN (Partido Acción Nacional). Ihr Spitzenkandidat Ricardo Anaya landete mit 22,6 Pro-

zent der Stimmen zwar auf dem zweiten Platz, aber mehr als 30 Punkte hinter AMLO. Die Partei ist tief gespalten und wird sich neu zusammenfinden müssen.

Damit stehen beide Oppositionsparteien vor grundlegenden Klärungsprozessen; angesichts der Verschiebungen in der Parteienlandschaft müssen sie sich politisch, organisatorisch und personell neu aufstellen. Von der parlamentarischen Opposition dürfte der Regierung so eher wenig Gegenwind drohen. Allerdings könnte die starke Polarisierung in der Gesellschaft nach dem Machtwechsel bald wieder aufflammen und hohe politische Kosten verursachen. Dazu wird womöglich auch die Persönlichkeit des neuen Präsidenten beitragen, der für Verschwörungstheorien und unbedachte Äußerungen bekannt ist.



Neuordnung der Politik und des Landes

Maßgeblicher Grund für die massiven Verschiebungen in der Wählergunst war die Unzufriedenheit mit der Regierung Peña Nieto; diese Stimmung entwickelte sich zu einer Ablehnung des politischen Establishments insgesamt. López Obrador führte einen Diskurs gegen Korruption und Amtsmissbrauch; er forderte grundlegende Reformen. So gelang es ihm, dem verbreiteten Missmut politischen Ausdruck zu verleihen. Er hat dabei eine Fülle von Einzelmaßnahmen angekündigt, über deren Sinnhaftigkeit zu Recht debattiert wird. Dazu gehören die Verteilung von Ministerien und parastaatlichen Einrichtungen auf die 32 Bundesstaaten (unter dem Stichwort Dezentralisierung), die Kürzung von Gehältern in Führungspositionen der Ministerien um 50 Prozent, ein ersatzloser Abbau befristeter Beschäftigungsverhältnisse im Staatsdienst um 70 Prozent (etwa 200 000 Personen), die Umwandlung des Präsidentensitzes Los Pinos in ein Kulturzentrum und die Abschaffung der Präsidentengarde. Vieles wird als Sparpolitik verkauft und folgt populistischen Motiven; manches dürfte dazu angetan sein, die Leistungsfähigkeit des Regierungshandelns einzuschränken. Doch jenseits einzelner Symbolmaßnahmen steht AMLO für ein ambitioniertes Programm zur Neuordnung des Landes.

Dabei steht er unter hohem Erwartungsdruck der Bevölkerung. Er muss viele Ansprüche und Begehrlichkeiten erfüllen bzw. ablehnen – eine Aufgabe, der er sich in den kommenden Monaten bis zum Amtsantritt am 1. Dezember zu widmen hat. Der Erfolg seines Transformationsprojektes dürfte davon abhängen, welchen Weg er einschlägt. Er kann zur korporatistischen Tradition der Vergangenheit zurückkehren und dabei eine Allianz mit den alten Gewerkschaftsakteuren und Vereinigungen eingehen. Oder er wagt den Aufbruch in Richtung einer modernen Regierungsführung, die zwar nicht ohne klientelistische Elemente auskommen dürfte, aber

alte Strukturen zugunsten größerer Verteilungsgerechtigkeit überwinden könnte. Für beide Optionen finden sich Ansatzpunkte im Programm des neuen Präsidenten, bei dem von ihm benannten Regierungspersonal und in seiner eigenen politischen Persönlichkeit. Auf vier Politikfeldern wird AMLO sich besonders bewähren müssen: innere Sicherheit und Kriminalitätsbekämpfung; Wirtschaftspolitik und die Zukunft von NAFTA; die Bildungsreform; und Mexikos außenpolitische Rolle, vor allem im Verhältnis zu den USA.

Die zentrale Bewährungsprobe: Sicherheit und Kriminalitätsbekämpfung

In der Mordstatistik hat Mexiko 2017 mit mehr als 31 000 Toten einen neuen Höchststand erreicht. Die Quote stieg innerhalb eines Jahres von 20 auf 25 Mordopfer pro 100 000 Personen der Bevölkerung. Damit muss das Programm zur Gewaltkontrolle, das die Regierung von Präsident Peña Nieto verfolgte, als gescheitert gelten. Trotz anfänglicher Erfolge gelang es nicht, die Strafverfolgung effektiver zu gestalten, die Spielräume der Drogenkartelle zu reduzieren und mit präventiven Maßnahmen die Sicherheitslage zu beruhigen. Die Generalstaatsanwaltschaft und das Justizsystem ließen sich trotz eingeleiteter Reformen (so wechselte man etwa zu mündlichen Strafverfahren und trennte Ankläger- und Richteramt) nicht so umgestalten, dass der Ermittlungsprozess substantiell verbessert und die Straflosigkeit eingeschränkt worden wäre. Steckengeblieben ist auch die Polizeireform. Sie sollte zu einheitlichen Kommando- und Führungsstrukturen bei den mehr als 2000 Polizeikorporationen des Landes führen, die vor allem auf einzelstaatlicher und kommunaler Ebene angesiedelt sind. Verantwortlich für den Misserfolg sind föderale Strukturen und politische Interessen auf den verschiedenen Regierungsebenen. Die teilweise konfliktbelastete Koexistenz von sechs verschiedenen Polizeimodellen im Land bedeutet auch

für die neue Regierung eine große Herausforderung. Nach wie vor verfügt Mexiko mit 0,8 Polizisten pro 1000 Einwohner über eine im internationalen Vergleich (1,8 Polizisten) zu geringe Zahl an Sicherheitskräften. Sie sind zudem schlecht ausgebildet und oft eher Teil des Kriminalitätsproblems als seiner Lösung.

AMLO möchte den Gesamtkomplex der Sicherheitserbringung mit einem »mexikanischen Rezept« auf eine neue Grundlage stellen, das unter dem Titel »Befriedung des Landes« präsentiert wurde. Angedacht sind dabei vier Komponenten: (1) ein Amnestiegesetz, (2) Mechanismen einer Übergangsgerechtiz, (3) Regulierung – darunter Legalisierung – einiger Drogen und (4) soziale Verbrechensprävention. In 17 regionalen Foren soll das Programm bis zum Regierungsantritt diskutiert werden, damit es einen Beitrag zu Befriedung und nationaler Versöhnung leisten kann.

Mit diesem Prozess setzt der neue Präsident auf Instrumente, die eher für einen bewaffneten innerstaatlichen Konflikt, sprich Bürgerkrieg typisch sind; für Auseinandersetzungen mit der organisierten Kriminalität gelten sie als weniger geeignet. Insbesondere bleibt unklar, wie mit den vorgeschlagenen Maßnahmen die hohe Zahl an Todesopfern reduziert werden soll. Geplant ist, das Militär binnen drei Jahren aus dem Drogenkampf abzuziehen und für diesen Zweck eine starke Nationalgarde zu schaffen. Im Einzelnen mögen durchaus sinnvolle Effekte zu erzielen sein. So könnte sich die Überfüllung der Gefängnisse mit Kleindealern reduzieren lassen; Wahrheitskommissionen sind möglicherweise in der Lage, Fälle von Straflosigkeit und »Verschwindenlassen« aufzuklären; Drogenkonsum in geringen Mengen könnte legalisiert werden. Weitgehend unberührt davon blieben jedoch die Präsenz krimineller Strukturen und die von ihnen betriebene Unterwanderung staatlicher Behörden, denn die Interessen der organisierten Kriminalität gelten dem Zugang zum US-Markt und der Repatriierung erzielter Gewinne. Insofern wird das vorgelegte Programm sicherlich noch überarbeitet werden müssen, damit es

die hohen Erwartungen der Bevölkerung hinsichtlich einer besseren Sicherheitslage erfüllen kann.

Wirtschaftspolitik und NAFTA

Blickt man auf die vergangenen fünf Jahre der Amtszeit von Präsident Peña Nieto zurück, so fällt auf, dass Mexiko nur ein sehr mäßiges Wirtschaftswachstum erfuhr. Es lag durchschnittlich bei 2,4 Prozent; für 2018 wird mit 2,2 Prozent gerechnet. Im Vergleich zu 2012 ist die Verschuldung des Landes um 9 Punkte auf 46 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) gestiegen, und trotz Zuwachs der Beschäftigung gelang es nicht, die Abwanderung in den informellen Sektor (wo 57 Prozent der Beschäftigten arbeiten) zu stoppen. Damit steht das Land weiter vor der Notwendigkeit, jene Strukturprobleme zu lösen, die der Internationale Währungsfonds so zusammengefasst hat: Ungleichheit, Korruption, mangelnde Produktivität der Unternehmen, fehlende Steuereinnahmen zur Erweiterung öffentlicher Investitionen.

Im Wahlkampf vertraten López Obrador und seine Berater eine liberale Sicht auf die wirtschaftliche Entwicklung. Damit wandte sich AMLO ein Stück weit von früheren Positionen ab, die staatszentriert und durch ein schwieriges Verhältnis zur Unternehmerschaft geprägt waren. Bewusst versuchte er nun, Unternehmer in sein Team aufzunehmen und so ein Dialogsignal zu setzen. Das wirtschaftspolitische Programm hat vier Schwerpunkte: Reaktivierung der Industriepolitik, Einsatz der Energieressourcen als Wachstumsmotor, produktivitätsorientierte Kreditpolitik durch die Entwicklungsbanken und öffentliche Infrastruktur-Investitionen mit regionalem Akzent. In ihrer makroökonomischen Politik will sich die neue Regierung an Stabilität orientieren. Nicht gerüttelt werden soll an den Grundfesten der Geldpolitik vergangener Jahre, an der Unabhängigkeit der Zentralbank und der Inflationsbekämpfung. Weder sollen neue Steuern eingeführt noch Steuersätze angehoben werden. Diese Zu-

sicherung zielt vor allem auf die Interessen der Mittelschichten; sie läuft jedoch den Finanzierungsnotwendigkeiten zuwider, die sich aus einer stark expansiven Sozialpolitik ergeben würden, wie López Obrador sie angekündigt hat. Deren Kosten will die neue Regierung indes durch Einsparungen in Höhe von 24 Milliarden US-Dollar decken, die nach Berechnungen von AMLO-Beratern daraus resultieren sollen, dass mit Amtsantritt des Präsidenten die Korruption (angesetzt mit 2 Prozent des BIP) beendet werde. Auch wenn die realen fiskalischen Möglichkeiten der neuen Regierung ungewiss bleiben, hat ihr Programm die Märkte überzeugt. Nach dem Wahlsieg López Obradors konnte der mexikanische Peso sogar gegenüber dem US-Dollar aufholen, und die Rating-Agenturen behielten ihre positive Bewertung des Landes bei. Vielfach wird in Mexiko bereits von einem neuen »Frühling« zwischen Präsident und Unternehmerschaft gesprochen.

Belastet werden dürfte dieses Verhältnis allerdings durch die Zusage López Obradors, die Einkommenssituation von Beschäftigten durch höhere Bezahlung und qualifiziertere Arbeitsplätze verbessern zu wollen. Außerdem sollen in Zukunft Branchen-Tarifverträge die bisherigen unternehmensgebundenen Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ersetzen. Dies dürfte vor allem für die in Mexiko angesiedelte Automobilindustrie und für Elektronikunternehmen als Teil internationaler Wertschöpfungsketten erhebliche Folgen haben. Offen ist dabei, wie sich AMLO gegenüber den einzelnen Gewerkschaftszentralen verhalten wird, die stark in korporatistischen Traditionen befangen sind und nur wenig demokratisches Innenleben aufweisen. Dies gilt nicht nur für die staatsnahen Gewerkschaften des Bildungssektors oder des staatlichen Ölkonzerns PEMEX, sondern auch für viele Einzelgewerkschaften, die den Dachverbänden CTM und CROC angeschlossen sind.

Die ungeklärte Zukunft des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) ist eine weitere Hypothek für die neue Regierung, da die Verhandlungen bislang

nicht abgeschlossen werden konnten. López Obrador hat sich in einem Schreiben an US-Präsident Trump zu einem dreiseitigen Abkommen unter Einbeziehung Kanadas bekannt. Künftige Mitglieder seiner Regierung sind bereits in die mexikanische Verhandlungskommission eingetreten und können so den Verlauf des Prozesses mitbeeinflussen. Erkennbar scheint derzeit, dass die neue Regierungsmannschaft bei den für Trump entscheidenden Ursprungsregeln für Importgüter zu größeren Zugeständnissen bereit ist, als dies für das Verhandlungsteam der Regierung Peña Nieto gilt. Unklar ist, wie sich AMLO, der sich früher als massiver NAFTA-Kritiker profilierte, zu der von Trump gewünschten »Sunset«-Klausel einer zeitlichen Befristung des Abkommens und zu den offenen Fragen der Konfliktregelung stellen wird. Da nicht zu erwarten ist, dass es vor den Midterm-Wahlen in den USA im November 2018 zu einem Abschluss kommt, wird der anhaltende Verhandlungsprozess die wirtschaftlichen Aussichten Mexikos weiter im Ungewissen belassen.

»Rolle rückwärts« in der Bildungsreform?

Die Bildungsreform gilt als eines der Vorzeigeprojekte von Präsident Peña Nieto. Mit einem Anteil von rund 27 Prozent ist der Bildungssektor der größte Einzelposten im Staatshaushalt. Die Reform soll dazu beitragen, den demographischen Wandel des Landes zu bewältigen. Ab 2022 wird in Mexiko die wirtschaftlich abhängige Bevölkerung voraussichtlich erstmals größer sein als die aktive Arbeitnehmerschaft. Dies bringt große Herausforderungen für die Produktivität der Arbeit und damit auch für das Bildungswesen mit sich. Es muss gewährleistet werden, dass die Zahl der qualifizierten Absolventen bei beruflicher wie universitärer Ausbildung steigt, und vor allem auch höheren Qualitätsstandards gerecht werden, angefangen bei der Grundschule.

Der neue Präsident will dabei einen Schwerpunkt auf die Sekundarstufe II und

die berufliche Ausbildung legen. In Anlehnung an das Modell der dualen Berufsausbildung sollen in den kommenden Jahren 400 000 bis 600 000 Jugendliche praxisorientiert qualifiziert werden. Durch entsprechend ausgelegte Stipendienprogramme will die Regierung bis zu 150 000 Jugendliche dazu bewegen, ihren Abschluss zu machen oder nachzuholen. Kurz nach seinem Wahlsieg traf sich AMLO mit den Spitzenorganisationen der Unternehmerverbände und vereinbarte mit ihnen das Programm »Jugendliche bauen Zukunft«. Es soll zum Eckstein der künftigen Bildungspolitik werden und insgesamt 2,6 Millionen Jugendliche fördern. Zurücknehmen will AMLO indes die von seinem Vorgänger bei Grund- und Hauptschulen eingeleiteten Reformen.

Die Regierung Peña Nieto hatte sich mit den beiden Lehrergewerkschaften SNTE und CNTE, die zusammen 1,7 Millionen Mitglieder haben, auseinandergesetzt und ihren Einfluss reduziert. Auf diese Weise gelang es Peña Nieto, ein Programm zur Evaluierung der Lehrerschaft und zur Verbesserung der baulichen bzw. personellen Ausstattung von Schulen durchzusetzen. Um die qualitativen Standards der Lehrerschaft zu verbessern, wurden Privilegien beschnitten und traditionelle Rekrutierungsmuster eingeschränkt, etwa die Vererbung von Stellen innerhalb der Familie. Die Vorsitzende der SNTE, Elba Esther Gordillo, kam 2013 wegen Vorwürfen der Geldwäsche in Haft; jüngst wurde sie davon freigesprochen.

Im Wahlkampf suchte AMLO den Schulterschluss mit den Gewerkschaften; zusammen mit ihnen will er eine neue Bildungsreform aushandeln. Damit opferte er bereits erreichte Fortschritte, um die Lehrerschaft für sich zu mobilisieren, deren korporative Interessen wieder gestärkt würden. Es ist nicht auszuschließen, dass sich in diesem Sektor eine »Gegenreform« vollziehen wird, die mit erheblichen Kosten für das Land und das Bildungswesen verbunden sein könnte.

AMLO hat sich verpflichtet, im ersten Jahr seiner Amtszeit 100 neue öffentliche

Universitäten zu gründen. Damit soll breiten Bevölkerungsschichten der Zugang zu höherer Bildung ermöglicht werden. Ziel ist, ein Zeichen für den Aufbruch zu setzen und auch in entfernten Landesteilen gleiche Bildungschancen herzustellen. Doch in keinem anderen Politikfeld sind die Aussagen López Obradors so widersprüchlich und unklar wie bei der Bildung. Die massiven Kosten, die aus seinen Ankündigungen resultieren könnten, sind offensichtlich nicht durchgerechnet und von den Haushaltszahlen nicht gedeckt. Zu erwarten ist, dass die Wahlkampfversprechen bald wieder zurückgenommen werden, weil sie kaum zu realisieren sind.

Mexikos außenpolitische Rolle

Von zentraler Bedeutung für Mexiko sind die Beziehungen zum unmittelbaren Nachbarn USA. Dies betrifft das Verhältnis zur Regierung in Washington, aber auch zu den knapp 34 Millionen in den USA lebenden Personen mit mexikanischen Wurzeln. Themen wie die Abschiebung eigener Staatsbürger aus den USA oder der Bau einer »Mauer« an der Grenze berühren stark das mexikanische Nationalbewusstsein. Aus innenpolitischen Gründen ist hier der Handlungsspielraum eines mexikanischen Präsidenten sehr begrenzt. Zudem scheint es schwierig, mit Präsident Trump in Fragen der Grenzsicherheit Verhandlungspakete zu schnüren, die verschiedene Aspekte wie Migration, Waffenhandel, Drogenpolitik, offene Handelsgrenzen und kleinen Grenzverkehr umfassen. Dies reduziert Mexikos Verhandlungsmacht und kann kaum durch multilaterales Engagement ausgeglichen werden.

In der Vergangenheit reagierte Mexiko auf solche Dilemmata, indem es außenpolitische Doktrinen für sich aufstellte, etwa die Estrada-Doktrin der »Nichteinmischung« in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten. Sich von dieser Fessel befreit zu haben kann als außenpolitische Leistung von Präsident Peña Nieto gelten. So beteiligt sich Mexiko aktiv am Club von Lima, einem

Zusammenschluss amerikanischer Staaten, der sich gegen die Verletzung demokratischer Rechte in Venezuela wendet.

Viel wird davon abhängen, ob der neue Präsident sich ebenfalls auf diese Linie versteht. Sein Desinteresse an außenpolitischen Fragen und Kontakten ist seit Jahren bekannt. Insofern ist bemerkenswert, dass er sich in seinem Briefwechsel mit Präsident Trump, wie erwähnt, für ein dreiseitiges NAFTA-Abkommen einsetzte. Dabei betonte er auch die gemeinsame Verantwortung Nordamerikas für den zentral-amerikanischen Raum – die Sicherheit des Nordens hänge ab von der Stabilität der südlichen Nachbarstaaten. Dem designierten Außenminister Marcelo Ebrard wird eine bestimmende Rolle zuwachsen, wenn es darum geht, Mexikos außenpolitisches Profil jenseits der Orientierung an nationaler Souveränität weiterzuentwickeln. Dazu gehört das klima- und migrationspolitische Engagement des Landes auf internationaler Ebene ebenso wie seine Nord-Süd-Mittlerfunktion bei multilateralen Konferenzen sowie im Kreis der G20. In López Obradors Wahlplattform wird explizit gefordert, Mexiko solle außenpolitisch keinen »Protagonismus« betreiben, sondern sich prinzipientreu und klug verhalten – ein Hinweis darauf, dass AMLO eine eher traditionelle Herangehensweise auf diesem Politikfeld plant. Viele Bezüge seines außenpolitischen Programms reichen in die Vergangenheit, als die entsprechenden Koordinaten noch klar definiert waren. Hinzu kommt ein Verständnis von Außenpolitik, das sich an Erfahrungen und Prioritäten der Innenpolitik orientiert, was dem Außenministerium wenig Spielraum für ein eigenständiges Profil belässt.

Erwartet wird, dass AMLO sich wie sein Vorgänger bemühen wird, die Außenbeziehungen des Landes zu diversifizieren, auch unter wirtschaftlichen Vorzeichen. Dies muss vor allem bedeuten, die bilateralen Beziehungen zu China und Indien auf eine neue Grundlage zu stellen und Mexiko im internationalen Kräftekonzept besser zu positionieren. Mit der Pazifikallianz und der Transpazifischen Partnerschaft (TPP 11)

verfügt das Land über zwei Instrumente, die den pazifischen Raum im Verbund mit anderen Staaten in den Blick nehmen. Bei der Modernisierung des Globalabkommens mit der EU ist bereits das Freihandelskapitel ausgehandelt; die weiteren Teile müssen noch vereinbart werden. Hier könnte Mexiko zusätzliche Impulse in Richtung demokratischer Rechte, Transparenz, Korruptionsbekämpfung und zivilgesellschaftlicher Beteiligung setzen. Allerdings sollte Europa angesichts der innenpolitischen Prioritäten López Obradors nicht allzu große Erwartungen hegen, dass Mexiko einen aktiven Part in der internationalen Politik übernehmen wird. An einer Führungsrolle in Lateinamerika scheint die neue Regierung derzeit nicht interessiert, zumal sie sich im Kreis der regionalen Nachbarn zunächst das notwendige Vertrauen erarbeiten muss.

Dies sollte insofern leichter zu bewerkstelligen sein, als die »rosa Welle« linker Regierungen in Lateinamerika ausgelaufen ist und sich bei der Mehrheit der regionalen Staaten eine stärker pragmatisch orientierte Haltung durchgesetzt hat. Ausdruck dieser neuen Offenheit in Fragen regionaler Integration und Zusammenarbeit war der gemeinsame Gipfel von Pazifik-Allianz und Mercosur-Ländern, der im Juli 2018 in Puerto Vallarta/Mexiko stattfand. Für die neue mexikanische Regierung eröffnet sich so die Chance, in der lateinamerikanischen Nachbarschaft ihr eigenes Profil zu entwickeln.

Wie weit trägt der Aufbruch?

Bislang hat das politische Wirken López Obradors eine stark persönliche Handschrift. Viele Vorschläge sind geprägt von seinen Erfahrungen der Vergangenheit. Er war lange Politiker in der Reihen der PRI, 1989 Gründungsmitglied der linken Oppositionspartei PRD und deren Vorsitzender von 1996 bis 1999, dann Bürgermeister der Hauptstadt bis 2005 und schließlich 2014 Gründer von Morena. AMLO repräsentiert insofern keine moderne »linke« Option,

sondern eher ein Muster vergangener Konzepte, das er in die heutigen Bedingungen einzupassen sucht. Derzeit ist nicht absehbar, in welche Richtung sich sein Transformationsprojekt entwickeln wird. Es kann dem Grundsatz sozialer Gerechtigkeit folgen (wie einige seiner Ankündigungen nahelegen) oder aber in eine öffentlich finanzierte Klientelpolitik münden, die sich an kurzfristigen Interessen der Loyalitätsbindung orientiert.

Nachhaltig geprägt haben AMLO die vergangenen zwölf Jahre als ein außerparlamentarischer Politiker, der von seiner »Nähe zum Volk« lebt. So verzichtet er auf Sicherheitspersonal, weil ihn nach eigenen Worten »das Volk beschützt«. Zu diesem Bild passt auch López Obradors bescheidener Lebensstil, den er seinen Mitarbeitern und dem Staatsapparat zur Nachahmung vorgeschrieben hat. Sein Gehalt hat er gekürzt – eine Maßnahme, die nun durch eine Verfassungsänderung für alle staatlich finanzierten Einrichtungen (einschließlich Justiz) greifen soll, da niemand mehr als der Präsident verdienen dürfe. Diese »Politik durch eigenes Beispiel« hat AMLO zu einem Markenzeichen gemacht, das vor allem im Kampf gegen Korruption wirken soll. Seine persönliche Maßgabe soll zur Norm für den gesamten Staatsapparat werden – ein Anspruch, mit dem er nur scheitern kann.

Es wird insofern darauf ankommen, ob AMLO der Übergang von der personalen Herrschaft zu einem kollektiven Regierungshandeln gelingt, bei dem er zwar die Vorteile von Mexikos präsidialem System nutzt, aber dennoch hinreichende Bindungswirkung für seine Regierungsmannschaft und darüber hinaus entfaltet. Die Auswahl seiner Ministerinnen und Minister, deren Altersdurchschnitt knapp unter 60 Jahren liegt, lässt erkennen, dass er – in Absetzung von den jungen Technokraten vergangener Regierungen – eher auf Weggefährten setzt, die ähnliche Lebenserfahrungen wie er besitzen. Dies kann sich positiv auswirken, weil es ein gemeinsames Verständnis in Grundsatzfragen erwarten lässt; zugleich aber drohen kritische Stimmen im engeren Kreis seiner Berater an den

Rand gedrängt zu werden. Als Bürgermeister von Mexiko-Stadt ließ López Obrador seinen Mitarbeitern viel Freiraum. Im Amt des Präsidenten könnte er mit einem solchen Führungsverhalten angesichts der Probleme des Landes und der selbsterzeugten Erwartungen schnell auf Grund laufen, sollten mangels klarer Zielvorgabe zu viele widersprüchliche Wege eingeschlagen werden. AMLO bleibt die Zeit bis zum Amtsantritt am 1. Dezember, um die verschiedenen Tendenzen in seiner Regierung zusammenzuführen und ein kohärentes Regierungshandeln vorzubereiten.

Zentrale Rahmenbedingung dafür werden die Spielräume im Haushalt sein, die von den Abgaben des staatlichen Ölkonzerns PEMEX abhängen. Nicht zuletzt aus diesem Grund scheint AMLO geneigt, den Ölsektor massiv auszuweiten. So beabsichtigt er, innerhalb von drei Jahren zwei neue Raffinerien zu bauen und sechs bestehende zu modernisieren. Er will sicherstellen, dass Mexiko zur Halbzeit seiner Präsidentschaft kein Benzin mehr importieren muss. Solche Ankündigungen lassen erkennen, dass AMLO einem starken Voluntarismus folgt und sich wenig um bürokratische, umweltpolitische und energiewirtschaftliche Fragen kümmert. Für seine Regierung, die sich teils aus bekannten Wissenschaftlern ohne große Verwaltungserfahrung zusammensetzt, könnte dieser Zugang zum politischen Handeln noch hohe Lernkosten verursachen. Der geplante »Aufbruch« wird so womöglich schnell versanden. Die Vielzahl an Versprechen hat zudem in der eigenen Anhängerschaft hohe Erwartungen hervorgerufen, während andere Teile der Bevölkerung sich abwartend verhalten. Diese heterogenen Einstellungen zu moderieren dürfte sich zur innenpolitischen Hauptaufgabe des neuen Präsidenten entwickeln, wenn nicht externe Ereignisse (wie die mögliche Abwicklung von NAFTA) seine Aufmerksamkeit binden.

AMLO und die deutsch-mexikanischen Beziehungen

Neben Brasilien und Argentinien gehört Mexiko zu den zentralen Partnern Deutschlands in Lateinamerika. Obwohl die Konkurrenz zwischen Mexiko und Brasilien dem bilateralen Verhältnis immer wieder ihren Stempel aufgedrückt hat, ist es der mexikanischen Seite in den vergangenen Jahren gelungen, sich als verlässlicher Partner Berlins bei Fragen der globalen Agenda zu positionieren, etwa in der Klimapolitik. Diese intensive Zusammenarbeit sollten beide Regierungen mit dem Amtsantritt von AMLO fortsetzen und in weitere Bereiche führen; dafür bieten sich die Themen erneuerbare Energien und nachhaltiges Wirtschaften an. Das Interesse der neuen mexikanischen Regierung an der Industriepolitik eröffnet umfangreiche Chancen der Kooperation, etwa bei gemeinsamen Projekten zur Gestaltung der Digitalisierung und zur Entwicklung des Mittelstands.

Mit gleichem Engagement sind im bilateralen Verhältnis aber auch kritische Punkte anzugehen. Dazu gehören die Achtung des Rechtsstaates in Mexiko, die Modernisierung von Justizsystem und Ermittlungsbehörden, Bekämpfung von Korruption und Strafflosigkeit, Schutz für Journalisten sowie die Aufklärung unzähliger Fälle von »Verschwindenlassen« und Folter, in die staatliche Sicherheitsorgane verwickelt sind, ebenso problematische deutsch-mexikanische Waffengeschäfte. Es geht nicht darum, von deutscher Seite eine »Politik des erhobenen Zeigefingers« zu betreiben, die angesichts des mexikanischen Nationalismus ohnehin wirkungslos bleiben dürfte. Gefragt ist vielmehr eine beharrliche gemeinsame Arbeit an Strukturproblemen, unter denen Mexikos Regierungsführung leidet und die auch López Obradors Mannschaft abstellen möchte. Der angemessene Ort, um in aller Offenheit heikle Themen zu behandeln, ist die 2015 gegründete binationale Kommission.

Für Deutschland ist Mexiko innerhalb Lateinamerikas der zweitwichtigste Wirtschaftspartner; unter den EU-Ländern, die in Mexiko investieren, belegt Deutschland den vierten Platz. Die deutsche Automobil- und Chemieindustrie wird mit großer Aufmerksamkeit die weitere Entwicklung der NAFTA-Verhandlungen beobachten, da wichtige Standortentscheidungen vom Zugang zum US-Markt abhängig sind. Gerade auf diesen Wirtschaftssektoren hat Mexiko in der globalen Wertschöpfungskette eine zentrale Position, die es von anderen Staaten der Region deutlich absetzt. Sie zu verteidigen und durch größere nationale Zulieferung zu vertiefen ist eine der Herausforderungen, der sich beide Regierungen ebenso stellen müssen wie die beteiligten Unternehmen.

Um diese Agenda produktiv zu gestalten, können beide Seiten auf gewachsenes Vertrauen bauen. Die deutsche und die neue mexikanische Regierung sollten es aktiv erneuern, um so den Mehrwert ihrer Beziehungen zu nutzen, der zuweilen unter bürokratischen Routinen und etablierten Gesprächsrunden verschüttet ist. Dafür könnte der angekündigte Aufbruch in Mexiko auch in bilateraler Hinsicht ein guter Anlass sein.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018

Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

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

ISSN 1611-6364

Prof. Dr. Günther Maihold ist Stellvertretender Direktor der SWP. Zirahuén Villamar ist Doktorand an der Freien Universität Berlin.

SWP-Aktuell 43
August 2018