

Mexiko

Zwischenbilanz nach dem Machtwechsel

Svenja Blanke

Oktober 2003

- Die Abwahl der Quasi-Staatspartei PRI im Jahr 2000 war ein beispielloser Vorgang in der demokratischen Geschichte Mexikos und der Höhepunkt eines Demokratisierungsprozesses, der in den 80er Jahren begann. Drei Jahre nach der neuen mexikanischen Politik-Zeitrechnung ist das politische System nicht mehr das alte: die unbegrenzte Macht der Exekutive ist aufgehoben, die Einparteienherrschaft der PRI durch ein Mehrparteiensystem ersetzt. Die Legislative wurde zum volljährigen Mitglied des demokratischen Systems der Gewaltenteilung.
- Der im Jahr 2000 gewählte Präsident Vicente Fox trat an, den demokratischen und den wirtschaftlichen Öffnungsprozess auszubauen und zu fördern. In beiden Bereichen sind wenig konkrete Ergebnisse zu erkennen. Die Gründe für den Reformstillstand reichen von dem Unwillen bzw. der Skepsis, Koalitionen im schleppenden demokratischen Prozess zu bilden, bis zu Fox' Versäumnis, seine unternehmerischen Managerqualitäten auch in der politischen Praxis anzuwenden.
- Die hohe Wahlenthaltung bei den Parlamentswahlen vom 6. Juli 2003 zeigt den Euphorieverlust für den versprochenen demokratischen Aufbruch und die Frustration der Wähler angesichts des blockierten Reformprozesses. Die Oppositionsparteien PRI und PRD verbuchten Zugewinne auf Kosten der Regierungspartei PAN. Wie bisher hat jedoch keine Partei die absolute Mehrheit. Wenn es nicht zu einer Koalitionsbildung zwischen PAN und PRI oder PRD und PRI kommt, sind für die letzten drei Regierungsjahre von Fox politischer und wirtschaftlicher Stillstand sowie eine sanfte Rückkehr der ehemaligen Staatspartei PRI ins Präsidentenamt zu erwarten.
- Mexikos Wirtschaft blieb von der schweren Krise einiger südamerikanischer Länder im Jahr 2002 fast unberührt. Das Land gilt (noch) als attraktiver Investitionsstandort. Die auf den US-Markt bezogenen Montageindustrien (maquila) stehen jedoch nicht nur bei den Löhnen unter hartem internationalen Wettbewerbsdruck.
- Das Wirtschaftswachstum ist trotz hoher ausländischer Investitionen gering, und die Kaufkraft ist in den letzten 20 Jahren kontinuierlich gesunken. Externe Faktoren erschweren eine dynamischere interne Marktentwicklung: Mit dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA) ist Mexiko nicht nur zunehmend abhängiger vom Außenhandel geworden. Es ist mehrheitlich abhängig von *einem* Sektor – maquilas –, das sich an *einem* Abnehmer – USA – orientiert. Und seit 2001 ist dieser Industriezweig zusätzlich verwundbar durch *einen* großen Rivalen: China.

Politik in Zeiten des Pluralismus

Die Abwahl der *Partido de la Revolución Institucional* (PRI) im Jahr 2000 war ein beispielloser Vorgang in der demokratischen Geschichte Mexikos. Die Macht der „Staatspartei“ PRI reichte aus deutscher Sicht in die Zeiten der Weimarer Republik zurück. **Das Ergebnis der Präsidentschaftswahl 2000 war Höhepunkt eines schrittweise verlaufenden Demokratisierungsprozesses, der in den 80er Jahren begann.** Mexikanische Medien und internationale Kommentatoren versuchten sogar, die Bedeutung des Ausgangs der Wahlen für die mexikanische Geschichte mit der Dimension des Berliner Mauerfalls gleichzusetzen. Freilich handelte es sich in Mexiko nicht um einen radikalen Bruch mit dem alten System, vielmehr durchlebte das Land einen langsamen und über mehrere Jahre hinweg sich entwickelnden politischen Öffnungsprozess, der in freien und unabhängigen nationalen Wahlen kulminierte und einer der Oppositionskräfte das Führungsmandat zusprach.

Mexiko kann unter Verwendung eines engen Demokratiebegriffes heute als demokratisches Land bezeichnet werden. Freie, allgemeine und unabhängige Wahlen sowie politischer Pluralismus (Opposition) bezeugen dies. Mit dem Abgang der PRI ist der Wandel vom alten zum neuen Regime auf nationaler Ebene vollzogen. Bis in die 90er Jahre herrschte im Land der Azteken nur formal ein demokratisches, faktisch aber ein autoritäres System. Präsidentialismus, Staatspartei und Korporativismus prägten das Regime. Die 71 Jahre lang regierende PRI verwaltete die Errungenschaften der mexikanischen Revolution, indem sie die Ideologie der permanenten Revolution mit Versprechen und Aufmärschen aufrechterhielt. Die Konsequenz dieser Politik waren das Machtmonopol einer Partei, Abhängigkeit von Justiz und Legislative durch die Exekutive sowie ein begrenzter politischer

und ökonomischer Pluralismus durch ein gesellschaftliches Kontrollsystem, das den Arbeitnehmer- und Arbeitgebersektor, die Landwirtschaft sowie die freien Berufe umfasste. Der Ölreichtum sicherte zusätzlich die für Lateinamerika einzigartige Stabilität des politischen Systems.

1982 erlebte Mexiko eine schwere Wirtschafts- und Finanzkrise, die die bis dahin verfochtene Wirtschaftspolitik staatlicher Subventionen und Regulierung radikal umkremelte. Seit 1988 begann sich auch das politische System zu öffnen. Die Gründung der Partei der Demokratischen Revolution (PRD) als linke Alternativpartei und Oppositionssiege der PRD sowie der katholisch-konservativen Partei der Nationalen Aktion (PAN) auf Landes- und Kommunalebene läuteten den Anfang vom Ende der Einparteienherrschaft ein. Im Jahr 2000 manifestierten die Wähler ihren Unmut über die PRI auch auf Bundesebene, indem sie dem *newcomer* und als politischen Reformen wenig bekannten Vicente Fox ihre Stimme schenkten.

Die Regierung Fox fällt somit in die demokratische Konsolidierungsphase. Die stabile Verankerung des politischen Übergangsprozesses braucht Zeit. **Die Durchsetzung und Konsolidierung demokratischer Normen ist nicht allein Aufgabe der Regierung bzw. des Präsidenten, sondern auch der Gesellschaft und der verschiedenen politischen Institutionen.** Die neue Exekutive trat an, diese Ziele zu realisieren. Fox verkündete – ohne Angabe von Details – tiefgreifende Veränderungen in den Bereichen Bildung, Sicherheit und Justiz.

Zur Umsetzung des neuen Programms sind jedoch auch andere politische Akteure gefordert, da die Partei der Exekutive ohne absolute Mehrheit im Kongress regiert. Die Spielregeln

des neuen Kräfteverhältnisses müssen von den alten und neuen Entscheidungsträgern erlernt, respektiert und angewandt werden. Die Verankerung des Übergangsprozesses betrifft zudem nicht allein die Bundesebene, sondern sie muss auch auf Landes- und Kommunalebene, in der die PRI noch immer dominant ist, vorgebracht werden. Drei Jahre sind für diesen Prozess sicher nicht ausreichend. Dennoch können Verhaltensweisen und Initiativen analysiert und bewertet werden.

Seit Amtsantritt im Dezember 2000 verkündet der erste Präsident Mexikos, der nicht der PRI angehört, dass Mexiko nun offener, freier, pluralistischer und partizipativer sei. Diese Äußerungen scheinen die Bürger und Bürgerinnen nach fast drei Jahren Amtszeit nicht mehr zu begeistern. **Bei den ersten landesweiten Wahlen seit dem Umbruch, den Wahlen zum nationalen Abgeordnetenhaus am 6. Juli 2003, beteiligte sich über die Hälfte der wahlberechtigten Bevölkerung (58%) nicht. Die restlichen 42% entschieden sich mehrheitlich für eine der beiden großen Oppositionsparteien PRI (ca. 34%) und PRD (ca. 18%).** Im Jahr 2000 hatten Fox und die *Partido Acción Nacional* (PAN) noch 42,5% bei den Präsidentschaftswahlen und 38,2% bei den gleichzeitigen Abgeordnetenwahlen gewonnen. Mit ca. 30,5%, auf die die PAN in diesem Jahr kam, verlor sie 52 Sitze im Abgeordnetenhaus. Die Wahlbeteiligung lag im Jahr 2000 mit 57% ebenfalls deutlich höher. Sind die Mexikaner nur demokratiemüde, nachdem sie im Sommer 2000 tagelang den Sieg von Vicente Fox oder zumindest die Niederlage der PRI im historischen Zentrum von Mexiko-Stadt feierten? Oder bezeugt

der Ausgang der Wahlen von 2003 auch eine tiefe Unzufriedenheit mit den bisherigen Ergebnissen des Systemwechsels?

Der neue Präsident Fox stand nach dem Wahlsieg im Jahr 2000 vor der schweren Aufgabe, den sehr hohen Erwartungen der mexikanischen Bevölkerung mit Taten gerecht zu werden. Gewagte Versprechen im Wahlkampf trafen auf Hoffnungen größerer Partizipationschancen und einer besseren Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sowie dem Wunsch nach mehr Sicherheit. **Fox' vollmundige Versprechen waren erwartungsgemäß eher ein Wahlprogramm und weniger ein Regierungsprogramm. Er stellte nicht nur ein 7-prozentiges Wirtschaftswachstum in Aussicht, sondern versprach auch eine Steuerreform, die Reform des Arbeitsrechts, eine Reform des ökonomisch und politisch zentralen Energiesektors sowie die Lösung des Chiapas-Konflikts „in 15 Minuten“ sowie die Verabschiedung des Gesetzes über die Rechte der indigenen Bevölkerung.**

Die Bilanz der ersten Halbzeit seiner Regierung in Fragen der Demokratieverankerung sowie in Bezug auf die Wirtschaft fällt relativ negativ aus. Das versprochene jährliche Wirtschaftswachstum von 7% belief sich 2001 auf ein Minus von 0,3% und 2002 auf ein Plus von 1,3%. Für 2003 wird mit ca. 1,5% Wachstum gerechnet. Mehr als zwei Jahre nach der Amtsübernahme durch Präsident Fox lassen bedeutende Reformen in Politik und Justiz auf sich warten. Nur winzige Reformprojekte sind bisher auf den Weg gebracht.

Reformen in der Finanz-, Energie- und Arbeitspolitik

Die wichtigsten Aspekte der von Fox angekündigten Reformen kamen nicht einmal in Ansätzen voran. Eine Steuerreform wurde vom Kongress 2001 abgelehnt. Sie war politisch nicht durchsetzbar. Hintergrund der umfassenden Steuerreform ist die Suche nach zusätzlichen Finanzquellen für den zu ca. 34% von Ölexporten abhängigen mexikanischen Haushalt. Das OECD-Land hat eine der geringsten Steuereinnahmen der Welt. **Die Steuereinnahme des Bundes macht nur 11 Prozent des mexikanischen BIP aus.** Die Quote ist damit wesentlich niedriger als etwa in Chile (20%) oder den USA (31%). Doch der Plan der Fox-Regierung, eine 15%ige Mehrwertsteuer auf Bücher, Medikamente und Grundnahrungsmittel zu erheben, löste eine hitzige innenpolitische Kontroverse aus und wurde von den Oppositionsparteien PRI und PRD verhindert. Die PRD z.B. warf ihm vor, eine Politik gegen die Interessen und den Überlebenskampf der ärmsten Familien (die die Hälfte ihres Einkommens für Nahrungsmittel ausgeben) zu führen. Der interne und externe Schuldendienst, insbesondere im Bankensektor, und der laufende Unterhalt des Staatsapparates, der öffentlichen Schulen und Universitäten sowie der Infrastruktur reduzieren den Handlungsspielraum für jede mexikanische Regierung. Ohne zusätzliche Einnahmen gibt es für Modernisierungsinvestitionen und umfassendere Reformvorhaben praktisch keine Chance. **Die sehr früh zu Beginn der sechsjährigen Präsidentschaft von Fox auftretenden Konflikte über eine Steuerreform überschatteten daher die Formulierung und Durchsetzung von Reformmaßnahmen in anderen Politikbereichen.** Ohne einen neuen Anlauf zu einer Steuerreform und eine Kompromisslösung mit dem zur Hälfte neu gewählten Kongress ist daher der Reformstau bis zur nächsten Präsidentschaftswahl vorprogrammiert, bildet doch die Verbesserung der Einnahmesituation des Staates eine entschei-

dende Voraussetzung dafür, andere Reformvorhaben in Angriff nehmen zu können. Dringende Investitionen etwa für Reformen im öffentlichen Bildungssektor blieben aus diesen Gründen bisher aus. Will Fox seine wirtschaftspolitischen Ziele erreichen, ist er auf die Unterstützung des wirtschaftsliberalen Flügels der PRI angewiesen. Die ideologischen Differenzen zwischen der PAN und der PRD sowie dem traditionellen Flügel der PRI scheinen in diesem Bereich nicht überwindbar. Vorschläge des linken Kongressflügels haben bis 2006 aufgrund des präsidentiellen Vetos wenig Chancen auf Verwirklichung.

Obwohl Exekutive und Legislative in einigen sehr kontroversen Politikbereichen noch keine Einigung erzielen konnten, wurden die wichtigsten Reformansätze in den Bereichen „Arbeit“ und „Energie“ in den Medien, an Runden Tischen, von den Parteien und in der Öffentlichkeit intensiv diskutiert.

Im Schlüsselbereich **Arbeitsrecht und -politik** konkretisierten sich die Diskussionen sogar in Form eingebrachter Gesetzesvorschläge. Das mexikanische Arbeitsrecht stammt aus den frühen dreißiger Jahren. Seither ist es einige Male geringfügig verändert, doch seit über zwei Jahrzehnten nicht mehr den Lebensverhältnissen und Arbeitsrealitäten angepasst worden. Die Eröffnung der Runden-Tisch-Gespräche im Arbeitsministerium im Juli 2001, an denen Vertreter der Arbeitnehmer, Unternehmen und der Regierung teilnahmen, deutet das Interesse der konservativen und unternehmerfreundlichen Regierung an, das theoretisch sehr arbeitnehmerfreundliche Recht zu flexibilisieren. Im Kontext der sozioökonomischen Realitäten Mexikos gibt es auch seitens der Arbeitnehmervertreter viele Stimmen, die zur Reform aufrufen. Diese Stimmen kommen haupt-

sächlich aus dem reformorientierten Teil der Gewerkschaftsszene.

Die unabhängigen Gewerkschaften unter Federführung der *Unión Nacional de Trabajadores* (UNT) mischen sich mit ihrem Ruf nach dem Ausbau der Gewerkschaftsdemokratie (z.B. freie geheime Wahlen), der Betonung des Schutzes individueller Rechte der Arbeitnehmer und ihrem Plädoyer für die Abschaffung von Phantomgewerkschaften und korrupten Schutzverträgen konstruktiv in die Reformdebatte ein. Besonders kontrovers werden die „Schutzverträge“ als Gegenpol authentischer Arbeitnehmervertretung diskutiert: Diese Schutzverträge gehören noch immer zu den undemokratischen Relikten Mexikos. Dabei „verkauft“ eine Scheingewerkschaft dem Unternehmen „Schutz“ für eine bestimmte Geldsumme. Ziel ist, die Gründung einer authentischen Arbeitnehmervertretung zu verhindern. Diese sehr weit verbreitete Praxis (es gibt keine offiziellen Zahlen, aber Experten vermuten, dass ca. 80% der gesamten Tarifverträge Schutzverträge sind) verletzt nicht nur Arbeitnehmerrechte, sondern reflektiert das besonders negative Image mexikanischer Gewerkschaften.

Darüber hinaus fordern reformorientierte Arbeitnehmervertreter die Einrichtung eines öffentlichen Registers von Gewerkschaften und von Tarifverträgen sowie die Ablösung der existierenden Schiedskommissionen durch einen Arbeitsrichter. Ein weiterer Aspekt, der unter Reformgewerkschaften für Kritik sorgt, ist die Praxis des „closed shop“, des sogenannten Gewerkschaftszwangs und die Zugehörigkeit zu nur einer Gewerkschaft in einem Unternehmen.

Im Dezember 2002 einigte sich der Runde Tisch auf einen Gesetzesentwurf, der sich eher auf Möglichkeiten der Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen als auf das Thema Demokratisierung konzentriert. Die UNT kritisierte offen die Positionen des Arbeitsministeriums, der Arbeitgeber-

verbände und auch der Führungsriege des ehemaligen PRI-Gewerkschaftsverbands *Confederación de Trabajadores de México* (CTM). Die UNT fand in den Parteien PRD und *Partido de Trabajo* (PT) Partnerinnen, mit denen sie sich schließlich auf eine gemeinsame Position einigen konnte. Diese Entwicklung zeigt, dass in Mexikos tief gespaltenem Gewerkschaftssektor keine gemeinsame Vorgehensweise zur Stärkung der Arbeitnehmerposition existiert.

Das durch die Wahlen vom Juli neu zusammengesetzte Abgeordnetenhaus sowie der Senat werden über zwei Vorschläge abstimmen müssen, die dem Kongress seit Ende 2002 vorliegen. Im ersten Halbjahr 2003 kam es zu keiner Entscheidung, da vor den Abgeordnetenwahlen niemand eine konkrete Position in einem politisch so sensiblen Bereich beziehen wollte. Der „offizielle Vorschlag“ des Runden Tisches hat Aussicht auf Konsens unter einer Mehrheit der politischen Entscheidungsträger in PRI und PAN. Mit der Verabschiedung einer neuen Flexibilisierungspolitik passt sich Mexiko dem internationalen Trend an in der Hoffnung, nationalen und internationalen Unternehmen ein attraktives Investitionsklima zu bieten. Ohne die gleichzeitige Unterstützung demokratischer Prozesse im Betrieb und beim Ausbau der Gewerkschaftsdemokratie verpasst die derzeitige Regierung jedoch die einmalige Chance, Transparenz und Partizipationsmöglichkeiten wie angekündigt auszubauen. Zukünftige Interessenkonflikte sind mit dieser einseitig ausgerichteten Politik vorprogrammiert.

Die kontroverse Debatte über **Flexibilisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen in der staatlichen Energieindustrie** nimmt im öffentlichen und politischen Diskurs viel Raum ein. Fox' Partei der Nationalen Aktion (PAN) ist die einzige der großen Parteien, die sich geschlossen für die Öffnung des Energiesektors einsetzt. Die Regierung hatte im Herbst 2002 einen Gesetzesvorschlag in den Kongress eingebracht, nach dem

private und ausländische Partner von der staatlichen Ölgesellschaft Pemex für die Entwicklung von natürlichen Energiequellen unter Vertrag genommen werden können. Angesichts der nach den Wahlen 2003 nun noch größeren Anzahl von Abgeordneten und Senatoren in den Reihen der PRI und der PRD, die die Regierungslinie mehrheitlich ablehnt, sind die Aussichten auf eine Annäherung der Positionen noch geringer geworden.

Die innenpolitischen und die internationalen Interessen am mexikanischen Energiesektor stehen sich höchst kontrovers gegenüber. Die hochgesteckten Erwartungen internationaler Energieunternehmen wie ExxonMobil, Total oder Petro-

bras, sich am bisher staatlich geschützten mexikanischen Energiemarkt beteiligen zu können, werden ohne Überwindung der innenpolitischen Konfrontationspolitik durch einen politischen Kompromiss in der neuen Legislaturperiode nicht erfüllt werden. Die aktuellen Debatten, wie man den weltweit siebtgrößten Ölkonzern Pemex stärken, Arbeitsplätze vermehren und Lehren aus Erfahrungen anderer Länder ziehen kann, gehen natürlich von auch ideologisch unterschiedlichen Positionen über die Rolle des Marktes und staatlicher Wirtschaftsaktivität und -lenkung aus. Hier gelten oft statt rationaler Argumente auf beiden Seiten noch immer die traditionellen Beißreflexe verknöchertes Staatsbürokratien und hemmungsloser Marktapologeten.

Korruptionsbekämpfung

Der Kampf gegen die Korruption spielt sich weitgehend auf dem Papier ab. Das über 70-jährige Machtmonopol einer Partei, die mit ihr verwachsene Bürokratie und Wirtschaftselite und mithin alte Seilschaften, Beziehungsnetze und nachgerade kulturelle Gewohnheiten eines autoritär-paternalistischen Systems bilden zumal angesichts der höchst ungerechten Einkommens- und Besitzverteilung eine zähe und geradezu undurchdringliche Struktur von Korruption und Filz. Die Bereicherungsorgien auch höchster politischer Würdenträger der PRI-Herrschaft in den vergangenen Dekaden hatten selbst für lateinamerikanische Verhältnisse ungewöhnliche Ausmaße angenommen. Die „kleine“ Korruption der unteren Ränge, vom einfachen Polizisten bis zum mittleren Verwaltungsbeamten, erreichen dabei gesamtwirtschaftlich längst nicht diese Dimensionen, sind aber im Alltag für jedermann spürbar und ärgerlich.

In einer Kampagne zur Korruptionsbekämpfung versprach das Ministerium für Kontrolle und Ad-

ministrative Entwicklung (SECODAM) eine Reihe von Maßnahmen, um Bevölkerung und Verwaltung für eine Kultur der Transparenz überhaupt erst einmal zu sensibilisieren. Die Kampagne war stark medienorientiert, um die nationale und internationale Öffentlichkeit vom Willen der Regierung zu überzeugen. Die Regierung weist vor allem auf die hohen finanziellen Verluste der Korruption hin, insgesamt 9,5% des mexikanischen Bruttoinlandsproduktes. **Die Organisation *Transparency International* platzierte Mexiko im Jahr 2002 auf Rang 57 von insgesamt 102 untersuchten Ländern in seinem Länderkorruptionsindex** und belegte diese Einschätzung durch die konkrete Benennung finanzieller Verluste. **14 Prozent seines jährlichen Einkommens zahlt ein durchschnittlicher mexikanischer Haushalt für Bestechungen im öffentlichen und privaten Dienstleistungsbereich.** Dabei handelt es sich um alltägliche Belange wie etwa die Einschulung eines Kindes oder ein Telefonanschluss. Das Gesetz über die Verantwortlichkeit öffentlicher Angestellter (2002) soll ein

neues System der Rechenschaftsberichterstattung von Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes einführen. Derartige Vorschriften sind ein Schritt in die richtige Richtung, doch konkrete Verbesserungen sind bisher noch nicht bekannt.

Initiativen zum Umbau von Justiz und Polizei blieben bisher aus. Dabei müsste die Umstruk-

turierung der notorisch in-effizienten Polizei und des intransparenten Justizsystems an erster Stelle der politischen Ziele stehen. Nun hat die Regierung angekündigt, in Kürze ein Reformprogramm vorzulegen.

Menschenrechte

Im Gegensatz zur letzten PRI-Regierung unter Präsident Ernesto Zedillo wollte Fox eine schnelle Lösung der angespannten Situation im südlichen Bundesstaat Chiapas erreichen. Durch Besetzungen von Orten im Hochland zur Jahreswende 1993/1994 hatte die Zapatistische Befreiungsbewegung (EZLN) zum ersten Mal landes- und weltweit auf die Belange der indigenen Bevölkerung in Mexiko, und speziell in Chiapas, aufmerksam gemacht. Eine höchst originelle Öffentlichkeitsarbeit ließ den militanten Basisprotest landloser Bauern dank Internet und internationaler Antiglobalisierungsbewegung zu einem zentralen Referenzpunkt der mexikanischen und internationalen sozialen Bewegungen werden. Nach kriegerischen Auseinandersetzungen mit der Nationalarmee und paramilitärischen Gruppen sowie zähen Verhandlungen zwischen Zivilgesellschaft, Kirche und Staat schien eine Lösung des Konflikts mit der Wahl von Fox möglich, da sich der neue Präsident gegenüber der von der „Kommission für Eintracht und Pazifizierung“ (Cocopa) ausgearbeiteten weitreichenden Gesetzesreform offen zeigte. Danach sollten bisher verweigerter Rechte z.B. auf Landbesitz sowie Autonomierechte der indigenen Bevölkerung in der mexikanischen Verfassung verankert werden. Noch am Tag seiner Vereidigung veranlasste Fox den Rückzug von Militärposten in den Konfliktzonen von Chiapas. Kurze Zeit darauf brachte er ein Gesetz zur Verfassungsreform der indigenen Rech-

te in den Kongress ein. Die Konflikte im Bundesland Chiapas konnte er in den bisherigen zweieinhalb Jahren jedoch nicht lösen, geschweige denn in den angekündigten „15 Minuten“.

Das Gesetz zum Schutz der Rechte der indigenen Bevölkerung wurde zwar trotz der Ablehnung durch die EZLN und ihren populären Führer Subcomandante Marcos im April 2001 vom Nationalkongress verabschiedet. Das neue Gesetz erweiterte auch die Bürgerrechte der indigenen Bevölkerung, berücksichtigte aber nicht die Forderung nach Autonomieregelungen und nach Anerkennung der indigenen Bevölkerungsgruppen als Körperschaften des öffentlichen Rechts. Das Ergebnis bedeutet für die Bewegung zur Stärkung der Rechte der indigenen Bevölkerung nicht unbedingt einen Rückschlag, ist aber doch ein Zeichen ihrer politischen Schwäche und ein klares Nein zu weiterreichenden Autonomierechten. Grund für die Verabschiedung einer verwässerten Fassung der ursprünglichen Gesetzesvorlage war nicht nur die ablehnende Haltung der PRI, sondern auch der Partei des Präsidenten. Statt dem neugewählten Regierungschef den Rücken zu stärken, entschieden sich die Fraktionen der PAN im Abgeordnetenhaus und im Senat gegen die Position der Exekutive.

Die EZLN brach ihren Kontakt mit der neuen Regierung ab und zog sich seit Verabschiedung

des Gesetzes aus der nationalen öffentlichen Debatte zurück. Die Bundesregierung scheint seither bezüglich des Konfliktes in Chiapas konzeptlos. Die Militärposten sind nicht, wie angekündigt, komplett abgezogen worden, und bislang überließ die Bundesregierung der ersten pluralistischen Landesregierung von Chiapas die Suche nach einer friedlichen Lösung.

Die Menschenrechte mexikanischer Staatsbürger indianischer Abstammung, so die Bilanz nationaler und internationaler Menschenrechtsorganisationen, werden in Chiapas und anderen benachteiligten Regionen noch immer mit Füßen getreten. Willkürliche Festnahmen und andere Menschenrechtsverletzungen werden insbesondere auf lokaler und Landesebene mit wenig Einsatz und Interesse verfolgt. Die bereits zehn Jahre dauernde und scheinbar nicht endende Mord- und Vergewaltigungsserie an Frauen in der Umgebung der Grenzstadt Ciudad Juárez ist nur eines der international bekanntesten Beispiele für das Problem von Gewalt und Menschenrechtsmiss-

achtung in Mexiko. Auch hier konkretisieren sich die Konsequenzen einer jahrzehntelangen administrativen und politischen Misswirtschaft.

Der erklärte Wille der neuen Regierung, sich national und international für Menschenrechte einzusetzen, ist gleichwohl hervorzuheben. Die Fox-Regierung machte sich dafür stark, nationales Recht dem internationalen durch Ratifizierung internationaler Konventionen anzugleichen. Es waren die Präsidenten Zedillo und Fox, die die Einführung des Internationalen Strafgerichtshofes befürworteten. Die innenpolitische Unterstützung des Projektes gestaltete sich schwieriger. Vor allem die PRI blockierte anfangs die Annahme des Statuts, da die Partei generell gegen jede Änderung der Verfassung ist. Die Ratifizierung durch den Senat konnte nur durch einen Kompromiss erfolgen. Die Änderung des entsprechenden Verfassungsartikels schafft allerdings wesentliche Einschränkungen für die Umsetzung der Jurisdiktion des Internationalen Strafgerichtshofes.

Meinungs- und Pressefreiheit

Im Bereich der Meinungsfreiheit sind die deutlichsten Veränderungen spürbar. Die Forderung nach Transparenz und dem allgemeinem Zugang zu öffentlichen Informationen nahm der Kongress im Juni 2003 in einem entsprechenden Bundesgesetz (*Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*) auf. Es stellt einen bedeutenden Beitrag zur Erfüllung fundamentaler Bürgerrechte dar. Auch die Öffnung der Archive zur Erforschung der repressiven Politik vergangener Regierungen (z.B. die im öffentlichen Gedächtnis immer noch präsent gewaltsame Niederschlagung der Studentendemonstrationen während der Olympischen Spiele 1968) kann als positives Signal der Politik zur Förderung der Informations- und Meinungsfreiheit so-

wie als Beginn des Versuchs einer öffentlichen Diskussion über die Menschenrechtsverletzungen seitens des mexikanischen Staates verstanden werden. Trotz seiner traditionell liberalen Flüchtlings- und Asylpolitik für Opfer der südamerikanischen Militärdiktaturen, des Nazi-Regimes oder für Verfolgte der antikommunistischen Inquisitionspolitik des US-Senators Joseph McCarthy, sprach Mexiko seinen eigenen Bürgern nicht die gleichen Rechte zu, wie der „schmutzige Krieg“ der 60er und 70er Jahre beweist.

Auch ohne diese Gesetzesinitiativen ist ein tiefgreifender Wandel im Presse- und Medienbereich sichtbar. Unabhängige private und ehemalige staatstragende Organe artikulieren seit drei Jahren

(und besonders während des Wahlkampfes 2003) offen ihre Kritik an Fox oder an den Oppositionsparteien. Die Beschuldigungen konzentrieren sich u.a. auf **illegale Wahlkampffinanzierungen** während der Präsidentschaftswahl 2000. Die Kritik trifft nicht nur die ehemalige Staatspartei PRI, die über umgeleitete Finanzmittel der staatlichen Ölfirma Pemex durch die entsprechende Industriegewerkschaft die Wahlkampagne des damaligen PRI-Kandidaten Labastida mitfinanziert haben soll. Auch Fox und seine Wahlkampfplattform „Amigos de Fox“ werden beschuldigt, Finanzierung von Privatunternehmen und Spenden in unerlaubter Höhe sowie aus dem Ausland erhalten zu haben. Untersuchungskommissionen sind ein Beleg für den Versuch, solche Kritik jetzt auch offiziell aufzugreifen, um die bedeutende Reform des Wahlgesetzes von 1997 im Bereich der Wahlkampffinanzierung endlich auch prak-

tisch durchzusetzen. Das international beachtete Gesetz führte damals eine klar geregelte öffentliche Parteienfinanzierung ein, um private Zuwendungen zu verhindern und die Chancengleichheit zu erhöhen. Danach dürfen die Parteien nur 10 Prozent aus privaten Töpfen für ihren Wahlkampf verwenden. Der Rest wird vom Steuerzahler beglichen. Spenden aus dem Ausland sind prinzipiell verboten. Im Pemex-Skandal erlegte die Wahlbehörde der PRI eine Rekordgeldstrafe von 98 Millionen Dollar auf. Auch der jetzige Präsident und seine politischen Freunde müssen mit einer (freilich wesentlich geringeren) Geldstrafe rechnen, falls sie die bisher belegten Anschuldigungen nicht entkräften können. **Medien und das politisch bedeutende Wahlinstitut scheinen demnach von ihrer Unabhängigkeit und Autonomie zunehmend Gebrauch zu machen.**

Demokratie in der Praxis

Die Gründe für den Reformstillstand in Schlüsselbereichen sind vielschichtig. Sie reichen von dem Unwillen bzw. der Skepsis der politischen Parteien und der Kongressrepräsentanten, Koalitionen im schleppenden demokratischen Prozess zu bilden, über einseitige Interessenpolitik auf Regierungsebene bis zu Fox' mangelnder Bereitschaft, seine unternehmerischen Managerqualitäten auch in der politischen Praxis anzuwenden.

Die PRI und die linksgerichtete PRD versuchen, Nutzen aus Fox' politischen Problemen zu ziehen. Sie aktivierten dafür ein bisher nur theoretisch bekanntes Charakteristikum der mexikanischen Präsidialdemokratie: die Machtrennung zwischen Exekutive und Legislative. Das erste Mal in Mexikos moderner Geschichte sind beide Kammern des Kongresses, Senat und Abgeordnetenhaus, parteipolitisch so zersplittert, dass keine Partei allein die absolute Mehrheit

hat. Die gleichen Wahlen, die Präsident Fox die Macht bescherten, schenkten ihm eine für ihn unglückliche Zusammensetzung im mexikanischen Kongress. Die Wahlen von 2000 haben nicht nur mit der Alleinherrschaft der PRI aufgeräumt. Sie haben auch einem Präsidenten-hörigen Kongress einen Riegel vorgeschoben. Die Machtverteilung in der Legislative haucht Mexikos Demokratie neues Leben ein. Sie macht dem neuen Präsidenten jedoch auch das Regieren schwer.

Aufgrund der Sitzverteilung im Kongress muss Fox Unterstützung für sein Programm bei anderen Parteien finden, hauptsächlich bei der PRI und der PRD. Doch seit Amtsantritt ist die Beziehung des Präsidenten zum Kongress mehr durch Misstrauen, Nicht-Kommunikation, und konfliktive Machtspiele gekennzeichnet als durch Konsens oder die Suche nach Problemlösungen

durch Koalitionsbildungen. Machtverteilung ist aus der Sicht demokratischer Gewaltenteilung eine klare Bereicherung für die mexikanische Demokratie. Berücksichtigt man jedoch den von den Mexikanern gewollten Wandel und die nötigen Reformen in den Bereichen Finanzpolitik, Arbeitsrecht und Energiepolitik, ist die augenblickliche Machtblockade zwischen Exekutive und Legislative eine Belastung. Die angesichts des drängenden Reformstaus zu beklagende Konfrontationspolitik ist natürlich auch ein Erbe der PRI-Zeit: Eine demokratische Dialogkultur muss sich erst entwickeln, nachdem über sieben Jahrzehnte hinweg die Quasi-Partei PRI im Parlament dank ihres Machtmonopols keine Kompromisse zu suchen oder einzugehen brauchte und damit auch eine grundsätzliche und bedingungslose Opposition um der Opposition willen auf der Gegenseite provozierte. Es gehörte übrigens zu den Charakteristika des „PRI-Systems“, *außerhalb* des Parlaments eine sehr geschickte Umarmungs- und Kooptationspolitik auch gegenüber kritischen Eliten zu entwickeln, was jahrzehntelang Stabilität garantierte.

Bereits nach den Wahlen 2000 stellte die PRI die Mehrheit in beiden Kammern des Kongresses. Nach den Abgeordnetenwahlen im Juli 2003 hat die ehemalige Staatspartei nun ihre Macht mit 15 zusätzlichen Sitzen sogar noch weiter ausgebaut. Die PRD konnte die Zahl ihrer Abgeordneten gar um fast die Hälfte auf 96 aufstocken. Anders als erhofft, hat Präsident Fox für die nächsten drei Regierungsjahre damit eine noch schlechtere politische Ausgangslage.

Die politischen Reformkräfte haben nach der bedeutenden Wahl von 2000 viele Chancen versäumt, ihren Sieg in konkrete Maßnahmen

umzumünzen. Mangelnde Regierungserfahrung und die erwähnten traditionelle Reflexe politischer Kultur aus der Oppositionszeit mögen dazu beigetragen haben, dass sie die Konsenssuche vernachlässigt und internen Parteienzwist zugelassen haben. Für den *new-comer* Fox rächt sich die Geringschätzung und Nicht-Einbindung seiner eigenen Partei in den politischen Entscheidungsprozess. Die Differenzen zwischen Fox und seiner Partei und der tatsächlich auch nur geringe Reformeifer der Regierung erleichterten es so der PRI auch dank ihrer sturen Blockadepolitik, sich vom Schock der Niederlage 2000 zu erholen und sich weiterhin als bedeutende Kraft zu profilieren, ohne dabei jedoch ihre eigenen Strukturen zu entstauben. So hegt die Ex-Partei ernsthafte und realistische Hoffnungen auf ein Comeback bei den Präsidentschaftswahlen 2006. Mit dem überwältigenden Sieg des amtierenden Bürgermeisters Andrés López Obrador (PRD) in Mexiko-Stadt bei den Landes- und Kommunalwahlen 2003 meldet sich auch die PRD als progressive Reformkraft und national drittgrößte Partei zurück. López Obrador ist der beliebteste Politiker Mexikos. Doch um als Kandidat für die Präsidentschaftswahlen 2006 eine reale Chance zu haben, muss die PRD national überzeugen. Bisher konnte sie ihre Macht nur vereinzelt regional sichern.

Wenn es nicht zu einer interessanten und für die weitere politische und wirtschaftliche Zukunft wichtigen Koalition – sei es zwischen PAN und PRI oder PRD und PRI – kommt, ist für die letzten drei Regierungsjahre von Fox ein politischer und wirtschaftlicher Stillstand sowie eine sanfte Rückkehr der ehemaligen Staatspartei PRI ins Präsidentenamt zu erwarten.

Die neuntgrößte Handelsnation der Welt ist arm

Mexiko gilt heute als neuntgrößte Handelsnation der Welt. In den letzten zwei Jahrzehnten durchlebte das Land einen fundamentalen Umbruch seiner wirtschaftlichen Ausrichtung. Nach der schweren Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 1982 setzt die Wirtschaftspolitik aller seitherigen Präsidenten auf **Abbau von Subventionen, Privatisierung staatlicher Unternehmen, Rückzug des Staates aus dem Wirtschaftsprozess und Handelsliberalisierung. Das Inkrafttreten des Nordamerikanischen Freihandels-Abkommens (NAFTA) im Jahr 1994 symbolisiert die stärkere Außenorientierung Mexikos. Diese neue**

Politik brach mit der traditionellen innenpolitisch ausgerichteten Politik der Integration und des sozialen Ausgleichs. Bleibendes Symbol dieses Bruchs stellt die 1992 erfolgte Aufhebung der verfassungsrechtlich verankerten Unveräußerbarkeit der *ejidos* dar, des bundesstaatlichen Landbesitzes, der von *campesinos* bearbeitet wird. **Die Fox-Regierung setzt die liberale außenorientierte Wirtschaftspolitik vorangegangener PRI-Regierungen fort** und entscheidet sich damit für eine Strategie, die seit ihrer Einführung die Strukturprobleme und die Armut des Landes nicht überwinden konnte.

Attraktiver Wirtschaftsstandort versus steigende Armut

Mexikos Pro-Kopf-Einkommen von 8.430 US-Dollar (2001) ist in den letzten Jahrzehnten fast kontinuierlich gestiegen. Im sozialpolitischen Bereich weist das Land ebenfalls wichtige Entwicklungsschübe auf. Nach dem UN Human Development (UNHD)-Index ist Mexikos Analphabetenrate in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken, die allgemeine Schulbildung vor allem auch unter den Frauen gestiegen, die Geburtenrate von 6,5 in den Jahren zwischen 1970 und 1975 auf 2,5 im Jahr 2001 gefallen und die Lebenserwartung gewachsen. Im lateinamerikanischen Vergleich bleibt Mexiko jedoch im Mittelfeld des UNHD Index von 2002 angesiedelt (Platz 55 von 173 Ländern), abgeschlagen hinter Argentinien (Rang 34), Uruguay, Costa Rica und Chile.

Das größte spanischsprachige Land der Welt ist einer der stabilsten Märkte Lateinamerikas, bestätigen die zahlreichen ausländischen Investoren. Mexikos Wirtschaft blieb von der schweren Krise einiger südamerikanischer Länder wie

Argentinien, Uruguay, Venezuela oder auch der unsicheren Lage in Brasilien im Jahre 2002 unberührt. Einige Kommentatoren meinen angesichts dieser Entwicklung, dass Mexiko nicht länger als lateinamerikanische Wirtschaft bezeichnet werden könne. **Die Inflationsrate ist mit 5,2% für 2002 niedrig, wenn auch etwas höher als vorgesehen. Das öffentliche Haushaltsdefizit beträgt 0,5% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) und liegt damit unter dem Ziel von 0,65% für 2002.**

Die Vereinten Nationen jedoch stellen dagegen, dass **in dem Land mit über 100 Millionen Menschen 53% der Bevölkerung in Armut leben. Diese Anzahl ist mit der Öffnung der Wirtschaft nicht gesunken, sondern stetig gestiegen. Während makroökonomische Statistiken eine relativ positive Bilanz aufzeigen, befinden sich die sozioökonomischen Daten im Fall.** Die offiziellen Arbeitslosenzahlen von niedrigen 2,5% sind zwischen 2002 und 2003 auf 3,4% angestiegen. Derartige Statistiken umfassen natürlich

nicht die Unterbeschäftigung und den riesigen informellen Sektor, der mehr als die Hälfte des mexikanischen Arbeitsmarktes ausmacht. **Die Kaufkraft der Gehälter ist seit den 80er Jahren stetig gesunken. Darüber hinaus besteht eine große Diskrepanz zwischen weiblichen und männlichen Gehältern.** Obwohl das Bildungsniveau von Frauen mittlerweile fast dem männlichen angeglichen ist, verdienen Frauen im Durchschnitt nur ein Drittel des männlichen Lohns. Eine geschlechtsspezifische Reformpolitik im Bereich der Arbeitsbeziehungen (Arbeitsrechtsreform) oder im Ausbildungswesen, um bestehende soziale Ungleichheiten langfristig aus dem Weg zu räumen, ist von der derzeitigen Regierung nicht beabsichtigt. Die Frauenbewegung und Initiativen von Gewerkschaftsfrauen versuchten bislang vergeblich, ihre Reformvorschläge zum Arbeitsrecht aus der Sicht der Geschlechtergerechtigkeit („Genderanalyse“) in Gesetzesform zu verankern.

Das OECD-Land Mexiko galt auch 2002 als attraktiver Standort für ausländische Investoren in Lateinamerika, trotz Kritik an den Sicherheitsstandards und der Unklarheit über die politische Zukunft einiger Reformvorhaben der Fox-Regierung, die den Wirtschaftssektor betreffen (Energie und Arbeit). Lieberale Genehmigungspraxis, eine Vielzahl an bilateralen Freihandelsabkommen, die Ankündigung weiterer Deregulierungen und Privatisierungen durch die Bundesregierung, die Konso-

lidierung der Staatsfinanzen und ein dynamisches Wachstum von Handelsvolumen und Exporten gelten als positive Charakteristika des mexikanischen Marktes. Weltweit steht Mexiko auf Platz zwei der Empfangsländer ausländischer Direktinvestitionen. Im Jahre 2001 zog Mexiko \$ 26,2 Milliarden an Investitionen an und löste damit in Lateinamerika, Brasilien als bevorzugten Standort für ausländische Investoren ab. Diese im Vergleich zum Vor- und Folgejahr extrem hohe Summe ist jedoch aus den Akquisitionen der Banken Banamex und Bancomer durch Citigroup und die spanische Bank BBVA zu erklären. Auch 2002 konzentrierten sich ausländische Investoren auf den Finanzsektor. Das mexikanische Bankenwesen ist seither zu über 90% in ausländischer Hand. 2002 zog Mexiko allerdings nur \$ 11 Milliarden an Direktinvestitionen an, während Brasilien bei \$ 17 Milliarden lag.

Diesen Zahlen muss hinzugefügt werden, dass die Summe ausländischer Direktinvestitionen seit 1997 relativ konstant geblieben ist. Darüber hinaus verzerrt der Vergleich des absoluten Zustroms ausländischer Direktinvestitionen in lateinamerikanische Länder die Standortattraktivität. Setzt man die Zahlen in Relation zum jeweiligen Bruttoinlandsprodukt des Investitionslandes, dann führen kleine Länder wie Trinidad, Bolivien und Panama die Liste der attraktivsten Wirtschaftsstandorte in Lateinamerika an. Mexiko ist danach auf einem hinteren Platz zu finden.

Ausländische Direktinvestitionen in Mexiko		
<i>(in Millionen US Dollar)</i>		
Jahr	Total	Deutschland
1980	1,622.6	170.8
1981	1,701.1	146.3
1982	626.5	39.9
1983	683.7	110.0
1984	1,429.8	152.5
1985	1,729.0	55.5
1986	2,424.2	218.5
1987	3,877.2	46.9
1988	3,157.1	136.7
1989	2,499.7	84.7
1990	3,722.4	288.2
1991	3,565.0	84.7
1992	3,599.6	84.9
1993	3,900.7	111.4
1994	10,640.2	307.5
1995	8,326.3	548.6
1996	7,712.2	201.4
1997	12,141.9	483.8
1998	8,205.3	137.3
1999	13,054.7	743.6
2000	16,075.3	344.4
2001	26,204.0	-193.9
2002	11,400.7	546.7

Quelle: INEGI.

Das Wirtschaftswachstum für 2002 belief sich auf ca. 1,3 %, weit unter den Erwartungen der neuen Regierung im Jahr 2000, die Wachstumsraten von 7% versprochen hatte, aber es lag über dem Minuswachstum von 0,3% des Vorjahres, das hauptsächlich auf die US-Rezession zurückzuführen war. Trotz stabiler makroökonomischer Daten seit

der letzten großen Finanzkrise im Jahr 1994/1995 kann von einem hohen nachhaltigen Wirtschaftswachstum nicht die Rede sein. Nach zwei Jahrzehnten wirtschaftlicher Liberalisierung sind die Wachstums- und Investitionsraten des OECD-Landes im Vergleich zur Zeit vor der Ölkrise 1981 moderat.

Die Krise der Maquila-Industrie

Mexikos Wirtschaft ist leicht verwundbar. Die Wirtschaft hat sich im Jahre 2002 nicht so erholt, wie 2001 noch erhofft. Externe Faktoren erschweren eine gesunde interne Marktentwicklung. Die wirtschaftliche (In)Stabilität ist auf die starke Einbindung Mexikos in den nordamerikanischen Wirtschaftsraum zurückzuführen. **Der mexikanische Außenhandel mit den USA ist seit Abschluss des NAFTA-Abkommens 1994 um 188% gestiegen und beläuft sich heute auf einseitige 88% des gesamten Exports. Der Stabilität fehlt daher ein ausgeglichenes Fundament als langfristige Sicherheit. Jeder „slowdown“ der US-amerikanischen Wirtschaft ist in Mexiko durch seine Export-Abhängigkeit deutlich spürbar.** Die wirtschaftliche Abhängigkeit vom Nachbarn im Norden beschränkt sich nicht allein auf den „harten“ Handelssektor. Weiche Wirtschaftsfaktoren sind hier ebenso bedeutsam. **Die „remesas“, Überweisungen von Familienangehörigen in den USA nach Mexiko, bilden – nach den Erdölausfuhren – die zweitwichtigste Quelle des mexikanischen BIP.** Allein im ersten Halbjahr 2003 belief sich die Zahl auf 6.135 Millionen US-Dollar und lag damit höher als die Summe der ausländischen Direktinvestitionen. Die mexikanische Gesellschaft ist somit von der US-Konjunktur doppelt abhängig.

Die Süd-Süd-Konkurrenz entpuppt sich als weitere Entwicklungsbremse. Das einheitliche und liberalisierte Welthandelssystem sowie exportorientierte Wirtschaftsstrategien verschärfen die Konkurrenz zwischen Ländern des Südens und Nordens, aber auch innerhalb des Südens. Eine neue Etappe dieser Entwicklung stellt die gezielte Abwerbung der exportorientierten Maquila-Produktion dar.

Seit einigen Jahrzehnten, insbesondere aber seit Inkrafttreten des NAFTA-Abkommens ist Mexi-

ko in der internationalen Wirtschaft bekannt durch seine Maquila-Strategie, d.h. durch ein Angebot an Produktionsstätten, die auf Billigexporte für die Märkte des Nordens setzen. Diese Industrien sind in ihrer Mehrzahl in der Nähe der US-amerikanischen Grenzregion angesiedelt, zunehmend aber auch im Inneren des Landes lokalisiert. Das Maquiladora-Programm entstand bereits 1965 mit dem Versuch von Präsident Díaz Ordaz, ein Industrialisierungsprogramm an der Grenzregion zu den USA aufzubauen. Die mexikanische Initiative deckte sich mit der 1964 vom US-amerikanischen Kongress beschlossenen Regelung für ein Zollpräferenzsystem für im Ausland verarbeitete US-Produkte.

Eine Maquila oder Maquiladora ist eine Fabrik, die als individuelle ausländische Produktionszone definiert wird und nach einer präferenziellen Zoll- und Steuerpolitik in Mexiko operiert. Danach können Materialien, die in diesen Fabriken verarbeitet werden, zollfrei eingeführt werden, solange das Endprodukt nach Fertigstellung sofort wieder exportiert wird. Diese Produkte werden entsprechend auf US-Seite mit einem niedrigeren Zoll versehen als Güter aus anderen Ländern. Seit 1983 zunächst in Anteilen und nach der Einführung des NAFTA-Abkommens ist es den Maquilas auch erlaubt, ihre Produkte auf dem mexikanischen Binnenmarkt zu verkaufen. Die Unternehmen konzentrieren sich auf die Industriebranchen Elektronik, Textilien und Maschinen.

Das Maquiladora-Programm scheint sich heute nicht mehr auszuzahlen. Als langfristiges Entwicklungsmodell war es schon lange theoretisch kritisiert worden, seit 2001 belegen aber nun auch handfeste Zahlen die Verwundbarkeit dieses Industriezweiges. Dabei hat die unter arbeitsrechtlichen Gesichtspunkten kritisch zu bewer-

tende Maquiladora-Industrie maßgeblich zum Wachstum der mexikanischen Wirtschaft beitrug. Seit Inkrafttreten des NAFTA-Abkommens sind mehr Arbeitsplätze in Mexiko entstanden, die aber angesichts des raschen Bevölkerungswachstums nicht ausreichen. Die Maquila-Unternehmen tätigen 50–55% der mexikanischen Ausfuhren, ihr Beitrag zum mexikanischen BIP ist jedoch sehr gering. **Denn sie trugen bislang nicht zu einer Entwicklung des internen Produktionsmarktes oder zur Förderung eines spezialisierten Forschungsstandortes bei. Die Maquila-Industrie bleibt eine Enklave, die nur sehr wenig mit anderen mexikanischen Wirtschaftszweigen verknüpft ist.** Die geringe Verflechtung hat zur Folge, dass originäre Technologien nicht von mexikanischen Firmen (weiter-)entwickelt werden. Nur 1% der zugelieferten Produktionsteile ist mexikanischen Ursprungs.

Jenseits dieser seit Jahren bekannten Schwierigkeiten trifft die Süd-Süd-Konkurrenz heute gerade die Maquila-Industrie. **Viele Maquila-Industrien kehren Mexiko den Rücken, um in China noch billiger, sicherer und effizienter zu produzieren:** Im Zeitraum 2000–2002 ist die Zahl der insgesamt 3.200 Montagefabriken um 6,4% und damit auch die Zahl der Arbeitsplätze um 200.000 von 1.350.000 im Herbst 2000 auf 1.050.000 im Frühjahr 2002 gesunken. Die Mehrheitlich US-amerikanischen, japanischen und koreanischen Unternehmen verlagern ihre Produktion nach China, aber auch nach Zentralamerika und in die Karibik. Es sind nicht unbedingt die als *sweatshops* bekannten Textilfabriken, die Mexiko den Rücken zukehren, sondern die in den letzten Jahren wachsende Industrie der Hochtechnologie.

Als Hauptgrund der Verlagerung wird an erster Stelle der im Vergleich zu Mexiko geringere Stundenlohn angeführt. Während dieser in der mexikanischen Grenzregion zu den USA ca. 1,20 bis 1,40 US-\$ beträgt, beläuft er sich in China auf ca. 40 Cents. Andere Faktoren wie etwa Einkommenssteuerbefreiung, technische Unterstützung durch den chinesischen Staat, frei zur Verfügung gestelltes Land, Sicherheitsbedingungen sollten nicht unterschätzt werden. Investoren beklagen fehlende Initiativen seitens der Mexikaner, dem Verlust ihrer komparativen Vorteile durch konkrete Maßnahmen entgegenzuwirken. Die Senkung der hohen Energie- und Telekommunikationskosten durch Öffnung des staatlichen Energiemarktes bzw. des quasi-monopolistischen privaten Telekommunikationsbereiches steht für die Privatwirtschaft an erster Stelle. Ferner werden die Arbeitsgesetzgebung und das veraltete Transportwesen als Bremsfaktoren der mexikanischen Wettbewerbsfähigkeit genannt.

Als OECD-Land mit einem Pro-Kopf-Einkommen von mittlerweile ca. 8.500 US-Dollar müsste Mexiko jedoch verstärkt auf Bildung und Ausbildung setzen. Aufgrund der bisher geringen Investitionen in das allgemeine Bildungswesen sowie in die betriebliche Ausbildung – Bereiche, in denen vor allem die chinesische Konkurrenz ebenfalls rasant aufholt – läuft das Land sonst Gefahr, den Anschluss zu verlieren. Kritiker sehen Mexiko schon heute als einen Standort mit verhältnismäßig hohen Kosten und niedrigem Ausbildungsgrad.

Lösungsmodell Handel

Fox setzt wie früheren PRI-Regierungen auf die Diversifizierung der mexikanischen Handelspartner und -produkte, um das Land aus seiner Ex-

portabhängigkeit von den USA zu lösen. Mexikos exklusive Handelsposition mit den USA macht das Land für europäische und asiatische Inves-

toren interessant. Entsprechend schloss das NAFTA-Land Mexiko in den letzten Jahren Freihandelsabkommen mit lateinamerikanischen Ländern, mit der EU, mit Israel und mit Japan. Weitere

Abkommen u.a. mit den Ländern des Mercosur sind im Gespräch. Der Außenhandel ist mittlerweile eine der Hauptkomponenten des mexikanischen Bruttoinlandsproduktes.

Hauptpartner Mexikos im Außenhandel (2001)

Export		Import	
USA	88,4 %	USA	68,4 %
Kanada	2,0 %	Japan	4,7 %
Deutschland	0,9 %	Deutschland	3,6 %
Spanien	0,8 %	Kanada	2,5%

Quelle: CIA World Factbook 2003

Seit Inkrafttreten des **europäisch-mexikanischen Freihandelsvertrages** im Jahr 2000 hat der Handel zwischen beiden Regionen etwas von den Volumina zurückgeholt, die er durch NAFTA verloren hatte. **Trotz wachsender Im- und Exportzahlen wird der europäisch-mexikanische Handel langfristig jedoch kein schwerewichtiges Pendant zum US-mexikanischen Handel bilden. Er bietet weder die geographische Nähe noch die gewachsenen Strukturen des US-mexikanischen Handels.** Der Import von Europa nach Mexiko überwiegt den Export. Deutschland ist in beiden Bereichen Mexikos wichtigster Partner in Europa. Während es 2002 3,6% des mexikanischen Imports abdeckte, waren es im Exportbereich gerade einmal 0,9%, dicht gefolgt von Spanien mit 0,8%. Haupthandelsprodukte zwischen Deutschland und Mexiko sind Fahrzeuge, Fahrzeugteile und Maschinen.

Jenseits der Automobil- und Maquiladora-Industrien schuf das Wachstum ausländischer Investitionen aber noch keine Voraussetzungen, Mexiko in die transnationale Weltwirtschaft zu integrieren. Um die multilateralen Handelsbeziehungen wirtschaftlich fruchtbar werden zu lassen, bedarf es auch konkreter politischer Entscheidungen und Maßnahmen. Die NAFTA-Region ist hauptsächlich durch die Wirtschaftspolitik privater Unternehmen geprägt. Auch Mexi-

ko profitiert davon. Die Erträge verteilen sich jedoch vorwiegend auf die oberen Einkommenschichten sowie auf den Norden der Republik. Die industrielle Entwicklung klammerte den mexikanischen Süden bisher aus. Die wirtschaftliche Öffnung brachte nicht die ersehnten sozialen Verbesserungen. Viele kleine und mittelständische Unternehmen sind in den letzten Jahren aufgrund der internationalen Konkurrenz verschwunden. Mexikos Verhandlungsspielraum im Agrarsektor ist gegenüber den NAFTA-Partnern kleiner geworden.

Auch durch die geplante gesamtamerikanische Freihandelszone (FTAA/ALCA) zeichnet sich nicht unbedingt eine Lösung für Mexikos wirtschafts- und entwicklungspolitischen Probleme ab. Zum einen gefährdet die von den USA vorangetriebene gesamtamerikanische Freihandelszone Mexikos einmalige, weil im Verhältnis zu den USA privilegierte Position in Lateinamerika. Zum anderen aber zeigen die Erfahrungen der NAFTA, dass es zu keiner grösseren Verteilungsgerechtigkeit gekommen ist. Ist Mexiko an einem Wachstum mit sozialverträglichen Regelungen, sozialen Fortschritten und der Entwicklung des internen Industrie- und Dienstleistungsmarktes interessiert, müsste das Land seine wirtschaftspolitische Strategie in dieser Hinsicht ausbauen und auch eine engere Kooperation mit der EU

und den Ländern des Mercosur suchen. Eine spezielle Förderpolitik spezialisierter lokaler Produktionszulieferer könnte das Land auch für Investoren interessant machen. **Ausgleichszahlungen für strukturschwache Regionen wie in der EU üblich, könnten einen interessanten politischen Ansatz für ähnliche Strategien auf dem nord-amerikanischen Subkontinent bieten.** Der Entwicklungsplan „Plan Puebla-Panama“ der Fox-Regierung, der die Erschließung der an natürlichen Ressourcen reichen Regionen Südmexkos und Zentralamerikas für ausländische Investoren zum Ziel hat und damit einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der Region leisten will, könnte von derartigen Alternativansätzen profitieren.

Das mexikanische Außenministerium unter Jorge Castañeda (2000-2002) und Luis Ernesto Derbéz

(seit 2002) schließt allerdings eine strategische Partnerschaft mit der Europäischen Union oder Lateinamerika aus. Es sieht die Beziehungen zu beiden Regionen eher in einem System des „multilateralen Bilateralismus“, d.h. einer Zusammenarbeit in Themen des gemeinsamen Interesses auf internationaler Ebene. Noch fehlt die politische Umsetzung. Die Regierung ist nicht die einzige Institution, der es in diesem Bereich an Tatenrang mangelte. Auch die Mehrheit der politischen Parteien und Gewerkschaften überlässt strategisch-inhaltliche Überlegungen zur amerikanischen Freihandelszone oder zu tieferen politischen Beziehungen zwischen Mexiko und den EU-Ländern Nichtregierungsorganisationen und think tanks.

Die „neue“ mexikanische Außenpolitik

Mexiko vereint sehr unterschiedliche Identitäten des amerikanischen Kontinents. Es liegt auf dem nordamerikanischen Subkontinent und ist wirtschaftlich sehr eng mit dem Nachbarn im Norden verbunden. An seiner süd-westlichen Spitze ragt es jedoch auch nach Zentralamerika hinein. Viele Mexikaner sprechen eine der indigenen Sprachen Mesoamerikas. Historisch gesehen dominiert die lateinamerikanische Tradition. Die soziokulturelle Bindung hingegen orientiert sich mehr und mehr in Richtung Norden. Acht bis zehn Millionen Mexikaner leben in den USA, und der rege gesellschaftliche Austausch prägt Denkweisen, Konsumverhalten und kulturelle Präferenzen.

Mit dem Amtsantritt von Vicente Fox und seinem ersten Außenminister, Jorge Castañeda, ging eine Zäsur der Prinzipien und Strategien mexikanischer Außenpolitik einher. Hatte die Ökonomisierung der mexikanischen Außenpolitik bereits seit den 80er Jahren die alte außenpolitische Revo-

lutionsrhetorik ersetzt, zeigte die erste Nicht-PRI-Regierung eindeutige bilaterale Prioritäten. **Die traditionelle Linie der mexikanischen Außenpolitik – Nichteinmischung in interne Angelegenheiten anderer Länder – und die sogenannte Solidarität mit Kuba werden von der derzeitigen Administration zugunsten einer engeren politischen Allianz mit den USA ersetzt. Angesichts der erwähnten kulturellen Verschiebungen und der engen wirtschaftlichen Verflechtung, der bilateralen Wasser-, Energie-, Migrations- und Grenzfragen ist die Prioritätensetzung der mexikanischen Regierung nicht verwunderlich, sondern logisch.** Derartige Verbindungen und Gemeinsamkeiten mit Lateinamerika und Europa sind eher selten.

Kritiker befürchten, dass eine einseitig auf die USA ausgerichtete Politik Mexiko wirtschaftlich und politisch langfristig schaden könnte. Die Gefahr der Abhängigkeit versucht die Regierung Fox

durch einen weiteren Pfeiler ihres außenpolitischen Programms zu reduzieren. **Die „neue“ mexikanische Außenpolitik pendelt zwischen bilateraler Priorität gegenüber den Beziehungen zu den USA und einem multilateralen Ansatz auf internationaler Ebene.**

Ein Zeichen der bewusst internationalistischen Haltung war Mexikos intensives Lobbying im Jahr 2001, als nichtständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates für die Periode 2002–2004 aufgenommen zu werden. Mexikos Einsatz, Gastgeberland für die UN-Entwicklungskonferenz im März 2002, für die WTO-Ministerrunde im September 2003 und für den lateinamerikanisch-europäischen Gipfel im Jahr 2004 zu sein, kann als weiterer Versuch gewertet werden, eine wichtigere Rolle in der internationalen Politik spielen zu wollen. Diese Aktivitäten sollen aber auch die strategischen Beziehungen zu den USA durch eine stärkere Präsenz Mexikos auf internationalen Foren ausgleichen.

Die Politik Mexikos im UN-Sicherheitsrat zeigt sich in bedeutenden Aspekten souverän und abgegrenzt von der US-Position. In den Verhandlungen zur Lösung der Irakkrise verhielt sich Mexiko zurückhaltend gegenüber einem Alleingang der USA und manifestierte seine Ablehnung eines von den UN nicht-autorisierten Kriegseinsatzes, in dem es sich der Stimme enthielt. Trotz der gewichtigen Abhängigkeiten von den USA zeigt sich der konservative Präsident selbstbewusst. Es sei an der Zeit, so Fox im Oktober 2002, dass die Vereinigten Staaten „...uns nicht mehr als Kumpel oder Amigos sehen, sondern als Partner.“ In Anbetracht der mexikanischen Abgeordnetenwahlen und in der Hoffnung auf Wählerstimmen, erklärt sich die Position Mexikos in den UN allerdings auch aus ihrem innenpolitischen Kontext. In der mexikanischen Öffentlichkeit wurde die Opposition zum amerikanischen Resolutionsentwurf eindeutig begrüßt. Die Popularität von Fox wuchs wieder angesichts der – so perzipierten – anti-amerikanischen Position.

Die deutsch-mexikanischen Beziehungen

Die deutsch-mexikanischen Beziehungen sind gut. Sie gehen in die Zeiten Alexander von Humboldts zurück, der das Land noch vor seiner Unabhängigkeit 1803/04 besuchte. Wichtigstes Bindeglied beider Länder heute wie im 19. Jahrhundert sind die wirtschaftlichen Interessen. **In Mexiko sind über 800 Unternehmen mit deutscher Kapitalbeteiligung ansässig.** Das 1964 gegründete Volkswagenwerk in Puebla zeigte das gestiegene deutsche Wirtschaftsinteresse an Mexiko nach dem 2. Weltkrieg. Der alte Käfer, der bis zu diesem Jahr nur noch in Mexiko produziert wurde, und der „New Beetle“, der ebenfalls allein im Land der Azteken vom Band läuft, werden häufig als Symbol oder „Wahrzeichen“ des guten Verhältnisses angesehen. Entsprechend seiner wirtschaftlichen Präsenz und Investitionen wird Deutsch-

land als wichtiger strategischer Partner in Europa angesehen, von dem man ein starkes wirtschaftliches und politisches Engagement in Mexiko erwartet. Generell ist das Image deutscher Unternehmen aufgrund ihrer eher mittel- bis langfristig angelegten Investitionen sehr gut, dennoch gibt es immer wieder Einzelfälle, in denen es im Bereich der Arbeitsbeziehungen zu Problemen kommt.

In den letzten drei Jahren ist eine wachsende Anzahl offizieller bilateraler Besuche deutscher und mexikanischer Politiker und Entscheidungsträger zu verzeichnen. Trotz langjähriger diplomatischer Beziehungen scheinen sich die beiden Länder erst seit kurzem politisch intensiver kennenzulernen. Im Februar 2002 besuchte Bundeskanzler Schröder Mexiko. Ende Januar 2003 reis-

te Präsident Fox zum Staatsbesuch nach Deutschland. In den beiden Jahren zuvor war er bereits einige Male zu politischen und wirtschaftlichen Gesprächen in der Berliner Republik. Ein Staatsbesuch von Bundespräsident Rau in Mexiko ist für November 2003 vorgesehen. Parlamentskooperation sowie kulturell-wissenschaftliche Austauschprogramme sorgen für eine weitere ausbaufähige Annäherung auf politischer und gesellschaftlicher Ebene.

Angesichts seiner wirtschaftlichen Potenz ist Mexiko kein Schwerpunktland der deutschen Entwick-

lungshilfe. Im Rahmen der deutsch-mexikanischen Entwicklungszusammenarbeit hat Deutschland seit 1962 über 200 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Die Hälfte dieser Mittel floss in Projekte der technischen Zusammenarbeit. Die aktuellen Projekte konzentrieren sich auf umweltpolitische Fragen, wie etwa den städtisch-industriellen Umweltschutz, erneuerbare Energien, Abfallmanagement, die Wasserbewirtschaftung und der Naturs Ressourcenschutz.

Ausblick

Fox nutzte die ersten zweieinhalb Jahre seiner sechs Jahre dauernden Präsidentschaft, die von einer hohen, wenn auch sinkenden Popularität seiner Person begleitet waren, politisch nicht aus. Die PRI konnte so ohne interne Reformen und Umstrukturierungen sowie mit altbekannten politischen Köpfen ihre Bedeutung auf nationaler und regionaler Ebene halten, bzw. ausbauen.

Angesichts des geringen Wirtschaftswachstums, des Fehlens einer sich ergänzenden Sozial- und

Wirtschaftspolitik und des Mangels an politischer Macht und an Konsenssuche im Kongress und auf bundesstaatlicher Ebene ist es fraglich, ob es der Regierung Fox gelingt, in der verbleibenden Amtszeit den Wandel noch verankern zu können und sich den Wählern bei den Präsidentschaftswahlen 2006 weiterhin als Reformkraft präsentieren zu können. Die Dreiparteienlandschaft von PRI, PAN und PRD hat sich konsolidiert. 2006 wird es zu einem Rennen zwischen diesen drei Gruppen kommen.

ANHANG

Weitere Informationen

dgcnesyp.inegi.gob.mx

www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos

www.delmex.cec.eu.int/es/index.htm

www.economist.com

www.el-universal.com.mx

www.embajada-alemana.org.mx

www.fesmex.org

www.fes.cl/alca.htm

www.jornada.unam.mx

www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/mx.html

www.secodam.gob.mx

www.shcp.gob.mx

www.sre.gob.mx

www.undp.org