

April 2022

Länderbericht

Auslandsbüro Mexiko

Volksbefragung in Mexiko

Fluch oder Segen für die Demokratie?

Hans-Hartwig Blomeier, Laura Philipps¹

Wenige politische Wahlprozesse haben in Mexiko in den letzten Jahren so viele gegensätzliche Meinungen geweckt wie das jüngste Referendum über einen Amtsenthebungsprozess („revocatoria de mandato“) von Präsident Andrés Manuel López Obrador: Am Sonntag, den 10. April 2022, fand zum ersten Mal in der Geschichte Mexikos auf Initiative der Regierung eine Volksbefragung statt, um zu entscheiden, ob ein gewählter Präsident der Republik, zur Halbzeit seines Mandats, im Amt bleiben soll. Das Ergebnis – eine sehr niedrige Wahlbeteiligung einerseits mit einem extrem eindeutigen Votum für den Verbleib AMLOs andererseits – zeugt von einer zutiefst polarisierten mexikanischen Gesellschaft und einem besorgniserregenden Trend hin zu einer immer stärker personalisierten und institutionell geschwächten Demokratie.

Hintergrund

Eines der Wahlversprechen von Präsident López Obrador im Jahr 2018 war, eine *revocación de mandato* (Widerruf des Mandats) zur Halbzeit seiner Amtszeit zu initiieren. Seinem Narrativ entsprechend solle das kluge Volk (*el pueblo sabio*) – wie er die mexikanischen Wähler gerne nennt – darüber abstimmen können, ob er seine komplette Amtszeit von sechs Jahren erfüllen oder frühzeitig beenden soll. Volksbefragungen als Element der direkten Demokratie hatte AMLO in seiner Amtszeit bereits mehrfach und mit äußerst niedriger Beteiligung eingesetzt – zuletzt im August 2021 mit der Frage, ob die Expräsidenten für ihre Handlungen in der Vergangenheit rechtlich belangt werden können. Bei rund 7,5% Wahlbeteiligung hatte diese eine äußerst begrenzte Wirkung und verfehlte die erforderliche Mindestbeteiligung zur Verbindlichkeit bei Weitem. Hinsichtlich einer Volksbefragung zur Amtsenthebung von Regierungen besteht dieses Instrument in Mexiko bereits seit vielen Jahren in einigen mexikanischen Bundesstaaten², dort auf die Funktion des Gouverneurs bezogen, ohne dass dies jemals zu einer Amtsenthebung geführt hätte.

Was auf nationaler Ebene und auf die Person des Staatspräsidenten bezogen zunächst lediglich ein Wahlslogan war, wurde nun eine gesetzliche Bestimmung mit Gültigkeit für das höchste Amt und alle 32 Gouverneure. Bereits 2019 wurde die entsprechende Verfassungsreform im Senat und der Abgeordnetenkammer verabschiedet und am 20. Dezember desselben Jahres veröffentlicht. Um die notwendigen Stimmen der Oppositionsparteien für die Verfassungsreform zu gewinnen, wurde seinerzeit zwischen Regierung und Opposition vereinbart, dass der Widerrufsgrund der "Vertrauensverlust" des Präsidenten sein muss. Die

¹ Hans-Hartwig Blomeier ist Leiter, Laura Philipps Trainee des Auslandsbüros Mexiko

² Chihuahua 1997, Zacatecas 1998, Aguascalientes und Guerrero 2014, Nuevo Leon und Jalisco 2016 und Ciudad de Mexico 2018.

Änderungen der erforderlichen Gesetze wurden schlussendlich am 14. September 2021, fast genau zur Mitte seiner Amtszeit, verabschiedet.

Die Volksbefragung zum Widerruf seines Mandats fand dementsprechend am 10. April 2022 statt und wurde vom Nationalen Wahlinstitut (*Instituto Nacional Electoral*, INE) organisiert, welches sich lange und vehement außer Stande erklärt hatte, diese zusätzliche Aufgabe nach den erfolgten drastischen Budgetkürzungen ordnungsgemäß durchführen zu können. Dieser Streit zwischen Regierung und INE eskalierte bis zum Obersten Gerichtshof, der letztlich das INE verpflichtete dieser Aufgabe nachzukommen. Es war so eine neue Stufe in der sich seit Monaten zuspitzenden Auseinandersetzung zwischen Regierung und INE erreicht, die gleichzeitig auch die Grundlage für eventuelle Schuldzuweisungen nach dem Referendum für eventuelle Kontroversen im Falle eines aus Regierungssicht negativen Ergebnisses legte.

Ein polarisierendes Ergebnis

Bei einer Beteiligung von rund 16 Millionen Mexikanern (17,5 % der nominellen Wählerliste) stimmten 91,1 % für den Verbleib des Präsidenten im Amt, während sich nur 7,5 % dagegen aussprachen. Präsident Andrés Manuel López Obrador versicherte dennoch bereits nach den vorläufigen Ergebnissen in der Nacht zum Montag, dass es "ohne Zweifel eine transzendente Nacht (sei), denn zum ersten Mal wird ein Verfahren zum Widerruf des Mandats durchgeführt, eine Konsultation, um die Bürger zu fragen, ob sie die Fortsetzung des Präsidenten der Republik wollen oder nicht, es ist etwas noch nie Dagewesenes und ein Schritt vorwärts, um unsere Demokratie zu behaupten"³.

Blickt man auf die regionalen Unterschiede, so waren die Bundesstaaten des mexikanischen Südostens diejenigen, die am 10. April die höchste Beteiligung verzeichneten. Die Bürgerbeteiligung in Tabasco, dem Heimatstaat des mexikanischen Präsidenten, war (wenig überraschend) mit 35,9 Prozent der Staat, mit der höchsten Beteiligung im Land. Andererseits waren die Bundesstaaten des Centro-Bajío und des Nordens des Landes diejenigen, die sich am wenigsten an dem Referendum von López Obrador beteiligten⁴. Ein Gefälle, das sich auch in der sozioökonomischen Realität und den politischen Präferenzen widerspiegelt.

Klare Haltung der Opposition

So euphorisch AMLO und die ihn unterstützenden MORENA-Gefolgsleute die 91,1% Zustimmung feierten, so deutlich kritisierten die diversen Oppositionsparteien mit Verweis auf die bescheidene Wahlbeteiligung von 17,5% das gesamte Verfahren. Die Oppositionsparteien des Bündnisses „Va por México“ von PAN, PRI und der PRD warfen AMLO vor, dass das Referendum "Versagen" und eine Übung zur "Befriedigung des Egos des Präsidenten"⁵ gewesen seien und forderten die Annullierung des Verfahrens. Die PAN stellte zudem den Geldbetrag in Frage, der in die Beratung und Logistik zum Widerruf des Mandats investiert wurde und hob hervor, dass wertvolle Ressourcen, die man anderweitig hätte nutzen können, zu

³ <https://notiammex.com/consulta-popular-2022/revocacion-de-mandato-2022/es-una-noche-trascendente-porque-por-primera-vez-se-realiza-una-revocacion-de-mandato-amlo/>

⁴ Jalisco, Aguascalientes, Durango und Guanajuato zwischen 9 und 9,5%

⁵ <https://twitter.com/alitomorenoc/status/1513304200058392587?s=20&t=rYZljzzYYwDroC510zPkYg>

diesem Selbstzweck verschwendet wurden⁶. Auch der Vorsitzende der „Movimiento Ciudadano“ (die nicht dem offiziellen Oppositionsbündnis angehört), Dante Delgado, äußerte sich mit den Worten: „Der Widerruf des Mandats muss ein Instrument im Dienste der Bürger sein, kein Instrument im Dienste der Eitelkeit des Präsidenten“⁷.

Wahlkampagne und die Rolle des Nationalen Wahlinstituts

Das Argument der Illegalität und der Verfassungswidrigkeit von Entscheidungen und Handlungen mexikanischer Regierungen wird, historisch gesehen, intensiv bis exzessiv verwendet. Bei mehr als einer Gelegenheit wurde so je nach Interessenslage oder politischer Konfiguration versucht, eine Verfassungswidrigkeit in jeder einzelnen politischen Handlung zu finden. Doch selten wurde die normative Ordnung so eindeutig und offen konterkariert, wie es während dieses Wahlprozesses der Fall war.

Die Unregelmäßigkeiten begannen bereits im Prozess der Unterschriftensammlung. Nach Angaben des INE wiesen von den 3.451.843 gesammelten Unterschriften (das entspricht 3,75 % der auf der nominellen Liste eingetragenen Personen⁸) 1.027.822 dieser Unterschriften Irregularitäten auf, ohne dass dies zur Annullierung des gesamten Prozesses führte⁹. Somit war aber schon die Genese und damit die Zulassung dieser Volksbefragung fragwürdig. Zudem kam es im Laufe der Wahlkampagne häufig zu verbalen Attacken bzw. Auseinandersetzungen zwischen dem INE und Regierungsmitgliedern bzw. Vertretern der Regierungsparteien und zu etlichen Verstößen gegen das bestehende Wahlrecht. Tatsächlich hat die *Comisión de quejas y denuncias* (Beschwerde- und Anzeigekommission) des INE seit Februar 2022 mehr als 180 vorsorgliche Maßnahmen wegen Verstößen gegen die Verfassung durch Beamte verschiedener Ebenen erlassen¹⁰: Abgeordnete, Gouverneure, die Regierungschefin der Stadt Mexiko, die Kommunikationsbeauftragte der Präsidentschaft und sogar den Präsidenten der Republik höchstpersönlich, ohne dass dies unmittelbare rechtliche Konsequenzen zur Folge gehabt hätte.

Diese Maßnahmen verdeutlichen das in höchstem Masse angespannte Verhältnis zwischen Bundesregierung und Regierungspartei einerseits und der Wahlbehörde andererseits. AMLO selbst hat angekündigt, dass er unmittelbar nach dem Referendum dem Kongress eine Initiative zur Wahlreform vorlegen wird, die neben dem Vorschlag, dass Wahlräte und Magistrate durch direkte Wahl gewählt werden, auch eine erhebliche Senkung des Budgets für den Betrieb des Nationalen Wahlinstituts und dessen föderalen Charakter beinhalten wird. Dies, nachdem er dem INE, das er als "teuersten Apparat zur Organisation von Wahlen, den teuersten der Welt"¹¹ bezeichnet, wiederholt vorgeworfen hatte, für "politische Zwecke zu handeln" und dass dessen Ermittlungen und Pochen auf die Einhaltung

⁶ <https://twitter.com/MarkoCortes/status/1513380380400930817?s=20&t=zidvjRIQaMAX85LJSUUMQO>

⁷ <https://twitter.com/DanteDelgado/status/1513218945557401603?s=20>

⁸ Erforderlich waren 3% der Liste, also 2.758.227 Unterschriften, die Mindestzahl wurde also nicht allzu deutlich übertroffen.

⁹ Zu den Unregelmäßigkeiten gehörten 17.833 Unterschriften von Toten; 1.265 Unterschriften von Inhaftierten; 132 Aufzeichnungen mit unregelmäßigen Daten, die eine fiktive Persönlichkeit schaffen; 22 Simulationen, bei denen Vorlagen des Berechtigungsnachweises zur Abstimmung verwendet wurden, und 5 Usurpationen, bei denen die Persönlichkeit eines Dritten angezeigt wird

¹⁰ <https://www.animalpolitico.com/2022/04/ine-283-quejas-relacionadas-con-revocacion-de-mandato/>

¹¹ <https://elpais.com/mexico/2021-07-23/lopez-obrador-redobla-los-ataques-al-ine-en-visperas-de-la-consulta-sobre-los-presidentes.html>

der Wahlgesetze als "Angriffe auf die Demokratie" zu deuten sind.

Diese Auseinandersetzungen lösten aber auch eine politische Kampagne zur Verteidigung des Nationalen Wahlinstituts INE mit dem Ziel aus, diese Institution, die in Umfragen eine ähnlich hohe Zustimmung wie der Staatspräsident selbst erfährt und damit weit über allen anderen politischen Institutionen des Landes liegt, zu verteidigen. So wies auch Lorenzo Córdova, Vorsitzender der Wahlbehörde darauf hin, dass „derjenige, der gegen die Regeln verstößt, nicht nur schummelt, nicht nur Betrug begeht, sondern auch die Grundlagen des demokratischen Zusammenlebens untergräbt“¹². Ohne den Staatspräsidenten jemals direkt zu zitieren, bekundete Córdova (in Interviews in den Medien und in offiziellen Erklärungen), dass „wir heute in einer Polarisierung leben, die Freunde und Feinde scharf, intolerant und vereinfachend voneinander trennt“¹³ was, historisch gesehen, der Nährboden für Autoritarismus ist.

Eine tief gespaltene mexikanische Gesellschaft

Die Ergebnisse des Widerrufs des Mandats spiegeln die tiefe Polarisierung wider, die im mexikanischen politischen System bzw. in der mexikanischen Gesellschaft vorherrscht. Die ernüchternde Wahlbeteiligung von knappen 18% und eine große Zahl an Nichtwählern einerseits sind auch Ausdruck eines Desinteresses bis hin zu einer deutlichen Absage an die Regierung (das war auch erklärtes Ziel der Opposition mit der mehrheitlichen Aufforderung dem Referendum als Protestaktion fernzubleiben). Auf der anderen Seite sind 91 % bzw. 15 Mio. Stimmen Zustimmung auch Ausdruck einer treu zu AMLO und seiner Politik stehenden Bevölkerung (auch wenn es zahlreiche Hinweise dafür gab, dass diese Stimmen in bewährter mexikanischer Manier zum Urnengang gekarrt wurden).

Für Präsident López Obrador und seine politische Bewegung MORENA war das Ergebnis aber der erhoffte Rückenwind, zumindest lässt es sich so darstellen. "Es war ein Erfolg. Liebe wird mit Liebe zurückgezahlt" – bekräftigte der Präsident in der Nacht des Referendums, während er - und dies nicht zum ersten Mal - betonte, dass er sich 2024 nicht wiederwählen lassen wird, eine Aussage, die allein schon deshalb auffällig ist, weil eine solche Wiederwahl zumindest in der derzeitigen Verfassung explizit ausgeschlossen ist.

Ausblick

Die MORENA-Partei wird sich jetzt auf die Ergebnisse dieses Referendums stützen und geht nicht nur im Hinblick auf die Wahlen am 5. Juni 2022¹⁴ gestärkt in den Wahlkampf, sondern schafft sich somit auch eine starke Position für 2024. Ob dann aber die auf die Person López Obrador konzentrierte Zustimmung auch von einem seiner potentiellen Nachfolger kapitalisiert werden kann, ist noch völlig offen, auch bei MORENA sind die Nachfolgekämpfe bereits in vollem Gange.

¹² https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?_rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/diez-anomalias-electorales-que-no-deben-repetirse-2022-04-11/op224540?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a-

¹³ Idem.

¹⁴ Gouverneurswahlen in 6 Bundesstaaten, die allesamt bis dato nicht von MORENA regiert werden (Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, und Tamaulipas) und bei denen die Regierungspartei von der begründeten Hoffnung ausgeht, ihre Territorialmacht weiter auszubauen.

Für die Oppositionsparteien, insbesondere die PAN, liegt die Herausforderung darin sich eben nicht nur als Opposition gegen MORENA oder gar AMLO zu positionieren, sondern sich wieder zu einer glaubwürdigen Regierungsalternative zu entwickeln und so einen genuinen demokratischen Wettstreit zu betreiben, bei dem dann in letzter Instanz die mexikanischen Wählerinnen und Wähler das letzte Wort haben.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Hans-Hartwig Blomeier
Leiter Auslandsbüro Mexiko
Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de/mexiko

hans.blomeier@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)