

A stylized map of Myanmar composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to indicate specific regions or locations.

Parlamentswahlen in Burma/Myanmar

Zementierung der Militärherrschaft oder Chance auf Veränderung?

HENNING EFFNER

Oktober 2010

- Erstmals seit 20 Jahren wird in Burma/Myanmar am 7. November in landesweiten Wahlen ein Parlament gewählt. Alles deutet darauf hin, dass die Wahlen weder frei noch fair sein werden. Der bisherige Verlauf des Wahlprozesses entspricht in keiner Weise demokratischen Standards. Während die der Militärregierung nahestehende Partei auf jegliche staatliche Unterstützung zählen kann, werden Oppositionsparteien massiv benachteiligt und in ihrer Arbeit behindert.
- Die demokratische Opposition ist gespalten in Gegner und Befürworter der Wahlen. Die *National League for Democracy (NLD)* und ihre Generalsekretärin Aung San Suu Kyi haben sich aus Protest gegen die neue Verfassung und die restriktiven Wahlgesetze zu einem Boykott der Wahlen entschlossen. Sie erwarten von den Wahlen keinerlei Veränderungen, sondern lediglich eine Zementierung der Militärherrschaft. Die Befürworter der Wahlen glauben hingegen, dass ein Wahlboykott lediglich dem Regime in die Hände spielt. Auch sie gehen nicht davon aus, dass die Wahlen frei und fair sein werden, sehen in ihnen jedoch die einzige Chance, auf einen allmählichen demokratischen Wandel hinzuwirken.
- Die Wahlen werden dem Land keine Demokratie bringen. Burma/Myanmar wird ein autoritärer Staat bleiben – mit dem Militär als dominierende Kraft. Allerdings besteht die Chance, dass die Wahlen den Ausgangspunkt einer langsamen politischen Transformation markieren, einer Transformation hin zu einem Staat, der zwar nicht demokratisch, aber etwas pluralistischer wird – mit der Möglichkeit einer legalen Opposition und mehr Freiräumen für eine erstarkende Zivilgesellschaft.

In Burma/Myanmar¹ wird am 7. November 2010 in landesweiten Wahlen ein Parlament gewählt. Es sind die ersten Wahlen seit 20 Jahren. Aus den letzten Wahlen im Jahr 1990 war die demokratische Oppositionspartei *National League for Democracy (NLD)* als klarer Sieger hervorgegangen, jedoch wurde das Wahlergebnis von der Militärjunta nie anerkannt. Aung San Suu Kyi, die Friedensnobelpreisträgerin und Generalsekretärin der NLD, verbrachte den größten Teil der vergangenen 20 Jahre unter Hausarrest oder im Gefängnis. Währenddessen regierte die Militärjunta das Land mit harter Hand. Internationale Kritik an den gravierenden Menschenrechtsverletzungen ließ sie an sich abprallen, einen von Mönchen angeführten Aufstand im Jahr 2007 brutal niederschlagen. Anzeichen, dass das Militär nach den Wahlen bereit ist, die Macht im Staate abzugeben, gibt es nicht.

Warum aber lässt das Militärregime vor diesem Hintergrund überhaupt Wahlen abhalten? Dafür gibt es eine Reihe von Gründen. Zum einen regiert das Militär das Land seit 1988 per Dekret. Wahlen bieten die Möglichkeit, der Militärherrschaft einen demokratischen Anstrich zu verleihen und damit internationaler Kritik entgegenzutreten. Außerdem hatte das Militärregime bereits im Jahr 2003 einen »Sieben-Stufen-Plan« für den Übergang von der Militärherrschaft zu einer »disziplinierten Demokratie« beschlossen. Die bevorstehenden Wahlen sind »Schritt 5« in diesem Prozess. Darüber hinaus bieten die Wahlen eine Lösung für das vielleicht größte Problem eines jeden autoritären Staates: die Nachfolgefrage.

Die Wahlen: Than Shwes Plan für einen geordneten Übergang in den Ruhestand

Der Chef der Militärjunta und Oberbefehlshaber der Streitkräfte, General Than Shwe, ist seit 18 Jahren im Amt und mittlerweile 77 Jahre alt. Berichten zufolge ist er um seine persönliche Sicherheit und die seiner Familie sehr besorgt. Er scheint zu befürchten, dass ihm das gleiche Schicksal wie General Ne Win drohen könnte, dem ehemaligen Militärführer. Dieser war von Than Shwe im Jahr 2002 unter Hausarrest gestellt worden, seine Familienangehörigen landeten im Gefängnis.

1. Im Folgenden wird lediglich die Landesbezeichnung Myanmar verwendet. Dies impliziert keine politische Stellungnahme, sondern folgt dem offiziellen Sprachgebrauch der Vereinten Nationen und des Auswärtigen Amtes.

Vor diesem Hintergrund sind die Wahlen vor allem als Teil eines von General Than Shwe gelenkten Transitionsprozesses zu verstehen, durch den er die Macht im Staat an handverlesene Gefolgsleute übertragen kann. Dabei machen es die neuen politischen Strukturen, die durch die neue Verfassung geschaffen werden, unwahrscheinlich, dass eine einzelne Person jemals wieder über eine derartige Machtfülle verfügen wird wie General Than Shwe. Mit dem Übergang zu einer »disziplinierten Demokratie« verfolgt Than Shwe daher auch das Ziel, die Macht auf mehrere Schultern zu verteilen, um das Aufkommen eines neuen starken Führers innerhalb des Militärs zu verhindern, der ihm und seiner Familie gefährlich werden könnte. Gelingt dieser Plan, wäre Than Shwes Zukunft gesichert und er könnte nach einem Rücktritt als Militärführer weiterhin die Fäden im Hintergrund ziehen.

Die neue Verfassung garantiert die Vorherrschaft des Militärs

Die Wahlen am 7. November werden auf Grundlage einer vom Militärregime ausgearbeiteten Verfassung stattfinden, die sich die Junta im Jahr 2008 in einem höchst fragwürdigen Referendum bestätigen ließ. Durch die neue Verfassung, die nach den Wahlen in Kraft treten wird, werden eine Reihe neuer Institutionen geschaffen, die das politische System Myanmars grundlegend verändern. Die Verfassung sieht die Konstituierung eines Parlaments (*Union Assembly*) vor, das aus zwei Kammern besteht: dem Unterhaus (*People's Assembly*) mit 440 Sitzen und dem Oberhaus (*Nationalities Assembly*) mit 224 Sitzen. Die Abgeordneten des Ober- und Unterhauses wählen gemeinsam den Präsidenten, der die Regierung bildet.² Darüber hinaus sieht die neue Verfassung die Bildung von Parlamenten und Regierungen in den 14 Regionen bzw. ethnischen Staaten vor, deren Regierungschefs (*Chief Minister*) vom Präsidenten ernannt werden.³

2. Die Wahl des Präsidenten erfolgt folgendermaßen: Die *gewählten* Vertreter des Unterhauses, die *gewählten* Vertreter des Oberhauses sowie die vom Armeechef *ernannten* Vertreter des Militärs im Unter- und Oberhaus nominieren *jeweils einen* Präsidentschaftskandidaten. Anschließend wählt eine aus *allen* Mitgliedern des Ober- und Unterhauses bestehende Versammlung einen dieser drei Kandidaten zum Präsidenten. Präsident wird der Kandidat, der die meisten Stimmen erhält. Die zwei unterlegenen Kandidaten werden Vize-Präsidenten.

3. Myanmar ist untergliedert in sieben Regionen mit birmanischer Bevölkerungsmehrheit und sieben ethnische Staaten, die nach den größten ethnischen Minderheiten des Landes benannt sind. Die 14 Regionen/Staaten sind Kachin State, Kayah State, Kayin State, Chin State, Mon State, Rakhine State, Shan State, Ayayawady Region, Bago Region, Magway Region, Mandalay Region, Sagaing Region, Tanintharyi Region und Yangon Region.

Die Verfassung garantiert, dass die vorherrschende Stellung des Militärs im staatlichen Gefüge dauerhaft gesichert ist. Sowohl im Unter- und Oberhaus als auch in den 14 Regionalparlamenten sind 25 Prozent der Sitze für Vertreter des Militärs reserviert, die vom Militärführer ernannt werden.⁴ Die Armee verfügt damit über eine Sperrminorität im Parlament, da Verfassungsänderungen nur mit einer Mehrheit von 75 Prozent der Stimmen möglich sind. Der Militärführer ernennt außerdem den Verteidigungsminister, Innenminister sowie den Minister für Grenzangelegenheiten. Die Verfassung schreibt vor, dass der Präsident »mit Angelegenheiten des Militärs vertraut sein muss«. Zudem sieht die Verfassung die Bildung eines mächtigen nationalen Sicherheitsrats vor, der vom Militärführer kontrolliert wird. Ruft der Präsident einen nationalen Notstand aus, geht die Regierungsgewalt auf den Militärführer über.

Aung San Suu Kyi und die NLD nehmen nicht an den Wahlen teil

Die mit Abstand bedeutendste demokratische Oppositionspartei, die NLD, wird an den Wahlen am 7. November nicht teilnehmen. Die Partei unter Führung von Aung San Suu Kyi fordert nach wie vor die Umsetzung des Wahlergebnisses von 1990 und lehnt sowohl den »Sieben-Stufen-Plan« als auch die Verfassung der Militärregierung ab, da beide ohne Einbezug der Opposition entwickelt worden waren. Aus Protest gegen die Verfassung und die restriktiven Wahlgesetze entschloss sich die NLD bereits im März, die Wahlen zu boykottieren. Laut Parteienregistrierungsgesetz darf niemand, der gegenwärtig eine Gefängnisstrafe verbüßt, an den Wahlen teilnehmen oder Mitglied einer politischen Partei sein. Folglich sind die über 2100 politischen Gefangenen, von denen viele der NLD angehören oder nahestehen, von den Wahlen ausgeschlossen. Um bei den Wahlen antreten zu können, hätte die NLD ihre inhaftierten Parteimitglieder und vermutlich auch ihre Generalsekretärin Aung San Suu Kyi, die noch immer unter Hausarrest steht, aus

der Partei ausschließen müssen. Diesen unfairen Regeln wollte sich die NLD nicht unterwerfen.⁵

Die Entscheidung der NLD ist nicht überall auf Verständnis gestoßen. Kritiker halten den Wahlboykott für einen Fehler, da die NLD dem Wähler damit die wichtigste pro-demokratische Wahlmöglichkeit genommen habe. Dies wiege umso schwerer, da die NLD die einzige Oppositionspartei sei, die aufgrund ihrer Popularität in der Lage gewesen wäre, eine große Anzahl von Stimmen auf sich zu vereinen. Der Boykott der NLD könne dazu führen, dass viele Menschen überhaupt nicht zur Wahl gingen, was lediglich dem Militärregime in die Hände spiele.

Die Opposition ist gespalten

Auch innerhalb der NLD war die Boykott-Entscheidung nicht unumstritten. Mehrere hochrangige NLD-Mitglieder waren nicht bereit, der Parteilinie zu folgen. Sie erklärten, an den Wahlen teilnehmen zu wollen, und gründeten eine neue Partei, die *National Democratic Force (NDF)*. Dies stieß bei der NLD auf heftige Kritik. Sie forderte ihre abtrünnigen Mitglieder dazu auf, die Boykott-Entscheidung zu respektieren, und warf ihnen vor, mit ihrer Teilnahme an den Wahlen die Militärjunta zu stärken. Ein heftiger Streit entbrannte zudem über den *Kha Mauk*, dem traditionellen Bambushut burmesischer Bauern, der sowohl von der NLD als auch von der NDF als Parteisymbol verwendet wird. Die NLD warf der NDF vor, die Wähler damit in die Irre führen zu wollen und legte Beschwerde bei der Wahlkommission ein.

Der Konflikt zwischen der NLD und der NDF verdeutlicht die Zerstrittenheit der demokratischen Opposition. Auf der einen Seite stehen die Boykott-Befürworter, die die Wahlen als Farce bezeichnen und nicht bereit sind, sich dem Druck der Militärjunta zu beugen. Sie erwarten von den Wahlen keinerlei Veränderungen, sondern vielmehr eine dauerhafte Zementierung der Militärherrschaft. In ihren Augen dienen die Wahlen lediglich dazu, der Militär-

4. Von den 440 Mitgliedern des Unterhauses werden 330 Abgeordnete in 330 Wahlkreisen gewählt. 110 Sitze sind für Vertreter des Militärs reserviert. Von den 224 Mitgliedern des Oberhauses werden 168 Abgeordnete gewählt. Jede der 14 Regionen/Staaten stellt 12 Abgeordnete. Hinzu kommen 56 Sitze für das Militär.

5. Ob Aung San Suu Kyi an den Wahlen hätte teilnehmen können, ist nie endgültig geklärt worden. Gemäß den Bestimmungen sind lediglich Personen, die gegenwärtig eine Gefängnisstrafe verbüßen, von den Wahlen ausgeschlossen. Zwar wurde Aung San Suu Kyi zu einer Gefängnisstrafe verurteilt, diese wurde jedoch ausgesetzt und in einen Hausarrest umgewandelt. Es ist daher fraglich, ob Aung San Suu Kyi gegenwärtig eine Gefängnisstrafe verbüßt. Letztlich wurde diese Frage nie geklärt, da sich Aung San Suu Kyi und die NLD frühzeitig zu einem Boykott der Wahlen entschlossen. Es gibt allerdings Grund zu der Annahme, dass die Wahlkommission die Regelung zuungunsten von Aung San Suu Kyi ausgelegt hätte.

junta einen zivilen Anstrich zu verpassen. Demgegenüber stehen die Pragmatiker, die versuchen, aus einer schwierigen Situation das Beste zu machen. Sie behaupten, dass Frontalopposition in den vergangenen 20 Jahren nichts bewirkt, sondern lediglich zu politischem Stillstand geführt habe. Sie sind der Ansicht, dass ein Wahl-Boykott lediglich dem Regime in die Hände spielt und wollen daher trotz aller Widrigkeiten an den Wahlen teilnehmen. Auch sie gehen nicht davon aus, dass die Wahlen frei und fair sein werden, sehen in ihnen jedoch die einzige Chance, Veränderungen herbeizuführen und auf einen allmählichen demokratischen Wandel hinzuwirken.⁶

Die Bedeutung der Wahlen für die ethnischen Minderheiten: Chance oder Risiko?

Die ethnischen Minderheiten stehen den Wahlen und der neuen Verfassung ambivalent gegenüber. Einerseits werden ihre Forderungen nach größerer Selbstbestimmung durch die neue Verfassung bei Weitem nicht erfüllt, da diese keine föderalen Strukturen schafft. Andererseits ist die Bildung von Regierungen und Parlamenten in den Regionen/Staaten zumindest ein kleiner Schritt in die richtige Richtung, auch wenn diese nur über sehr begrenzte Kompetenzen verfügen. Viele ethnische Gruppen haben daher Parteien gegründet, um an den Wahlen teilzunehmen. Sie hoffen, dass sie zumindest etwas mehr politische Artikulations- und Mitsprachemöglichkeiten erhalten, insbesondere zur Förderung der eigenen Kultur, Sprache und Identität.⁷

Auch für die Waffenstillstandsgruppen (*Ceasefire-Groups*) sind die Wahlen von großer Bedeutung. Sie

hoffen, ihre Organisationen durch die Teilnahme an den Wahlen in den formalen politischen Prozess zu überführen. Die Waffenstillstandsgruppen waren daher an der Gründung vieler ethnischer Parteien maßgeblich beteiligt. Die Spannungen zwischen dem Militär und den Waffenstillstandsgruppen haben sich im Vorfeld der Wahlen allerdings verschärft. Hauptstreitpunkt ist die Frage nach der Entwaffnung der Waffenstillstandsgruppen. Nach dem umstrittenen Plan der Militärregierung sollen bis zu den Wahlen alle Waffenstillstandsgruppen ihre Milizen in Grenzschutztruppen (*Border Guard Forces*) umwandeln und damit teilweise dem Kommando des Militärs unterstellen. Einige Waffenstillstandsgruppen sind dieser Forderung zwar nachgekommen. Die wichtigsten Gruppen – wie die *Kachin Independence Organization (KIO)* und die *United Wa State Army (UWSA)* – haben sich diesen Plänen jedoch widersetzt, da ihre Verhandlungsposition dadurch erheblich geschwächt würde und die Militärregierung ihrerseits zu keinen Zugeständnissen bereit ist. Die Militärregierung hat daraufhin angedroht, die Waffenstillstandsabkommen aufzukündigen.

Um den Druck auf die Waffenstillstandsgruppen zu erhöhen, machte die Militärregierung die Zulassung ethnischer Parteien von der Umwandlung der Milizen in Grenzschutztruppen abhängig. Beispielsweise wurde der *Kachin State Progressive Party (KSPP)* die Zulassung zu den Wahlen verweigert, da die ihr nahestehende Waffenstillstandsgruppe – die *Kachin Independence Organization (KIO)* – sich weigert, ihre Milizen in Grenzschutztruppen umzuwandeln. Zudem hat die Regierung die Wahlen in über 400 Dörfern, die unter Kontrolle der KIO stehen, abgesagt.⁸

6. Siehe dazu Interview mit Khin Maung Swe in Mizzima, 26. August 2010 (www.mizzima.com).

7. Myanmar ist ein Vielvölkerstaat mit über 130 ethnischen Minderheiten, deren Forderungen nach mehr Selbstbestimmung seit Jahrzehnten missachtet werden. Dem Militärregime werden schwerste Menschenrechtsverletzungen gegen Angehörige ethnischer Minderheiten zur Last gelegt. Zahlreiche ethnische Widerstandsgruppen haben eigene Milizen gebildet, um die Versuche des Militärs, die ethnischen Gebiete mit Waffengewalt unter die Kontrolle der Zentralregierung zu bringen, abzuwehren. Zwar hat das Militärregime seit 1989 mit den meisten Widerstandsgruppen Waffenstillstandsabkommen geschlossen. Diese sind jedoch brüchig, zumal sich die Spannungen in den vergangenen Jahren wieder verschärft haben. Neben den Waffenstillstandsgruppen (*Ceasefire Groups*) gibt es weitere Widerstandsgruppen, die noch keine Waffenstillstandsabkommen mit der Militärregierung ausgehandelt haben. Diese sogenannten *Non-Ceasefire-Groups*, wie z.B. die *Karen National Union (KNU)* oder die *Shan State Army South (SSA-S)*, setzen ihren Kampf gegen die Zentralregierung fort. Sie sind von einer Teilnahme an den Wahlen ausgeschlossen.

8. Auch im Karen-Staat und im Shan-Staat werden in über 2000 Dörfern, die nicht unter der Kontrolle der Regierung stehen, keine Wahlen stattfinden.

Das Parteienspektrum

Insgesamt werden am 7. November 1163 Abgeordnete gewählt, 330 für das Unterhaus, 168 für das Oberhaus sowie 665 für die 14 Regionalparlamente.⁹ 37 politische Parteien werden an den Wahlen teilnehmen. Von diesen Parteien sind etwa die Hälfte unabhängige Parteien, die nicht dem Regime nahe stehen.¹⁰

Union Solidarity and Development Party (USDP): Die mit Abstand stärkste Partei ist die USDP, die Proxy-Partei des herrschenden Militärregimes. Sie wird angeführt von Ex-General Thein Sein, dem derzeitigen Premierminister der Militärregierung. Da Angehörige der Streitkräfte nicht Mitglied einer politischen Partei sein dürfen, war Thein Sein zusammen mit mehr als 20 Ministern und Vizeministern im April 2010 von seinen militärischen Ämtern zurückgetreten. Thein Sein wird als ein möglicher Kandidat für das Präsidentenamt gehandelt. Viele der Kandidaten, die bei den Wahlen für die USDP antreten, sind ehemalige Militärs oder dem Regime nahestehende Unternehmer.

Laut Wahlgesetz ist zwar jegliche Form staatlicher Unterstützung für politische Parteien untersagt, de facto wird diese Regelung für die USDP jedoch außer Kraft gesetzt. Sie kann als einzige Partei auf den Staatsapparat und auf die dem Militärregime zur Verfügung stehenden Ressourcen zurückgreifen. Organisatorisch ist die USDP aus der *Union Solidarity and Development Association (USDA)* hervorgegangen, einer Massenorganisation, die nach eigenen Angaben über 28 Mio. Mitglieder verfügt (ca. 50 Prozent der gesamten Bevölkerung) und bereits zuvor als ziviler Arm des Militärregimes fungierte. Die USDP ist in der Bevölkerung zwar extrem unpopulär, verfügt aber als einzige Partei über die finanziellen Mittel und die organisatorische Struktur, um in nahezu allen Wahlkreisen anzutreten.

National Unity Party (NUP): Neben der USDP gibt es eine Reihe weiterer dem Regime nahestehender Parteien, von denen die NUP die mit Abstand bedeutendste ist. Die NUP ist aus der *Burmese Socialist Programme Party (BSPP)* hervorgegangen, die das Land vor 1988 regiert hatte. Bei den Wahlen im Jahr 1990 war die NUP als Partei des Establishments angetreten, verlor jedoch gegen die NLD. Die NUP gilt zwar nach wie vor als eine dem Regime nahestehende Partei, versucht jedoch, ihr Profil als eigenständige Partei zu stärken, um bei den Wählern Stimmen zu gewinnen. Weitere dem Regime nahestehende Parteien sind die *88 Generation Students and Youth Organization* sowie die *Union of Myanmar Federation of National Politics*.

Demokratische und genuin ethnische Parteien: Die stärkste an den Wahlen teilnehmende demokratische Partei ist die von ehemaligen NLD-Mitgliedern gegründete *National Democratic Force (NDF)*, angeführt vom ihrem Vorsitzenden Than Nyein. Zu den demokratischen Kräften sind ferner die *Democratic Party (DP)* sowie die *Union Democratic Party (UDP)* zu nennen. Beides sind wie die NDF Parteineuerungen. Die DP wurde von den Töchtern früherer einflussreicher Politiker gegründet, darunter Than Than Nu, die Tochter von U Nu, der der letzte gewählte Premierminister Burmas war, bevor das Militär im Jahr 1962 die Macht übernahm.

Die *ethnischen Parteien* sind besonders stark im Wahlprozess engagiert. Etwa zwei Drittel aller registrierten Parteien sind einer bestimmten Volksgruppe zugehörig. Einige dieser Parteien sind zwar Proxy-Parteien des Regimes, es gibt jedoch eine Reihe genuin ethnischer Parteien, die nicht der Militärregierung zuzuordnen sind. Die ethnischen Parteien konzentrieren sich auf die Regionen, in denen Angehörige ihrer jeweiligen Volksgruppe die Bevölkerungsmehrheit stellen. Im Gegensatz dazu treten die anderen demokratischen Parteien (NDF, DP und UDP) vor allem in Gebieten mit birmanischer Bevölkerungsmehrheit an. Die stärkste genuin ethnische Partei – gemessen an der Anzahl der aufgestellten Kandidaten – ist die *Shan National Democratic Party (SNDP)*. Weitere bedeutende Parteien sind die *Rakhine Nationalities Development Party (RNDP)*, die *Kayin People's Party (KPP)*, die *Chin Progressive Party (CPP)* sowie die *All Mon Region Democracy Party (AMRDP)*. Anfang Oktober kündigten sechs demokratische Parteien an, eine Wahlallianz zu bilden und auch nach den Wahlen eng zusammenzuarbeiten.¹¹

9. Stand September 2010. Da in einigen Gebieten voraussichtlich keine Wahlen stattfinden werden, könnte sich die Anzahl der zu wählenden Abgeordneten geringfügig reduzieren.

10. 47 Parteien hatten die Registrierung beantragt. Fünf Parteien wurde die Registrierung verweigert, weiteren fünf Parteien wurde die Registrierung wieder entzogen, da sie nicht die notwendige Anzahl von Parteimitgliedern nachweisen konnten bzw. in weniger als drei Wahlkreisen antraten. Um an den Wahlen teilzunehmen, muss eine Partei in mindestens drei Wahlkreisen Kandidaten aufstellen. Zudem muss eine Partei über mindestens 1000 Mitglieder verfügen. Tritt eine Partei lediglich bei den Wahlen zu den Regionalparlamenten an, sind 500 Mitglieder ausreichend.

11. Bei diesen Parteien handelt es sich um die NDF, die UDP, die *Democracy and Peace Party*, die RNDP, die SNDP sowie die *Chin National Party*.

Oppositionsparteien werden massiv benachteiligt

Der bisherige Verlauf des Wahlprozesses entspricht in keiner Weise demokratischen Standards. Der gesamte Prozess – von der Registrierung politischer Parteien über die Nominierung der Kandidaten bis hin zum Wahlkampf – wurde von der Militärregierung streng kontrolliert und war alles andere als frei und fair. Da die Militärregierung die Wahlkommission kontrolliert, kann sie den Wahlprozess nach ihren Vorstellungen gestalten. Die von ihr erlassenen Wahlgesetze sind äußerst restriktiv und lassen den demokratischen Oppositionsparteien kaum Spielraum. Während die USDP auf jegliche staatliche Unterstützung zählen kann und schon seit Monaten Wahlkampf macht, werden Oppositionsparteien massiv benachteiligt und in ihrer Arbeit behindert. Die Möglichkeiten für politische Kampagnen sind für Oppositionsparteien stark eingeschränkt. Für öffentliche Wahlveranstaltungen muss eine Woche im Voraus schriftlich eine Genehmigung beantragt werden. Straßenzüge und das Rufen von Parteilogos sind verboten. Kampagnen-Material darf zwar herausgegeben werden, aber nur solange dabei keine Kritik an der Militärregierung geübt wird. Die Medien unterliegen einer strengen Zensur und können daher nicht frei und unabhängig über die Wahlvorbereitungen berichten. Oppositionsparteien berichteten zudem von gezielten Einschüchterungsversuchen seitens der Sicherheitskräfte. So wurde laut Berichten der *Democratic Party* (DP) die Mitgliederliste ihrer Partei von der Wahlkommission an den Geheimdienst weitergegeben. Mitglieder der Partei erhielten daraufhin Besuch von Mitarbeitern des Geheimdienstes, die einen Lebenslauf und Fotos verlangten. Zahlreiche neu geworbene Mitglieder traten daraufhin aus Angst vor Repressalien wieder aus der Partei aus.

Gegenwind aus allen Richtungen

Die an den Wahlen teilnehmenden Oppositionsparteien müssen sich aber nicht nur gegen das Militärregime und die USDP behaupten, sondern auch gegen Kritik von Seiten der NLD. Dies bekommt insbesondere die NDF zu spüren. Einige politische Beobachter behaupten sogar, dass die Militärregierung die NDF nicht zu fürchten brauche, da die NLD bereits genügend Stimmung gegen die NDF mache. Unterdessen erklärten die Parteichefs der

DP sowie der *SNDP*, dass der Boykott-Aufruf der NLD die ohnehin geringen Chancen demokratischer Parteien weiter schmälern würde, was zu einer Marginalisierung der demokratischen Kräfte im neuen Parlament führen könne.¹²

Auch die burmesischen Medien in der Diaspora machen den Oppositionsparteien zu schaffen. Während im Land die Zweifel am kompromisslosen Kurs der NLD größer werden, favorisieren weite Teile der einflussreichen Exilpresse einen Wahlboykott. Sie machen Stimmung gegen die Befürworter der Wahlen und tendieren dazu, jeden, der keine konfrontative Haltung gegenüber dem Militär einnimmt, als Handlanger des Regimes darzustellen. Diese einseitige Berichterstattung lässt nicht nur außer Acht, dass es neben der NLD noch andere demokratische Kräfte und eine erstarkte Zivilgesellschaft gibt. Sie verwechselt Pragmatismus mit Kooptierung und unterminiert die Bemühungen der Oppositionspolitiker/innen, die mit ihrer Kandidatur Zivilcourage zeigen und persönlich ein erhebliches Risiko eingehen.

Die Chancen der Opposition sind gering

Da die Oppositionsparteien erst im Laufe der vergangenen Monate gegründet wurden, haben sie kaum Zeit gehabt, sich auf die Wahlen vorzubereiten, Parteistrukturen aufzubauen und Mitglieder zu werben. Dieses Problem wurde durch die engen Fristen der Wahlgesetze verschärft. Als die Wahlkommission Mitte August bekannt gab, dass Parteien bis Ende August ihre Kandidaten für die Wahlkreise zu nominieren und innerhalb dieser Frist auch die Registrierungsgebühr von 500 US-Dollar pro Kandidat zu entrichten hätten, setzte dies die Oppositionsparteien unter einen enormen zeitlichen und finanziellen Druck. Ihnen blieben nur zwei Wochen Zeit, um geeignete Kandidaten zu identifizieren und die finanziellen Mittel zur Nominierung ihrer Kandidaten aufzubringen. Die Registrierungsgebühr von 500 US-Dollar pro Kandidat lag zudem unverhältnismäßig hoch, höher als das durchschnittliche Jahreseinkommen in Myanmar. Um für alle 1163 Parlamentssitze zu kandidieren, musste eine Partei insgesamt ca. 580.000 US-Dollar an Gebühren entrichten, eine finanzielle Hürde, die nur die USDP und

12. Siehe dazu: <http://www.dvb.no/elections/politicians-rue-%E2%80%98no-vote%E2%80%99-campaign/12076>.

Die zehn größten politischen Parteien und die Anzahl ihrer Kandidaten

(Stand: September 2010; Darstellung des Autors)

Politische Partei	Unterhaus	Oberhaus	Regionalparlamente	Kandidaten insgesamt	Gebiete, in denen die Partei hauptsächlich antritt
Union Solidarity and Development Party (USDP)	330	168	> 600	> 1100	landesweit
National Unity Party (NUP)	294	150	537	981	landesweit
National Democratic Force (NDF)	108	34	19	161	Yangon & Mandalay
Shan Nationalities Democratic Party (SNDP)	45	15	97	157	Shan-State
Democratic Party (DP)	24	8	18	50	Yangon
Union of Myanmar Federation of National Politics	25	11	9	45	Yangon & Magwe
Rakhine Nationalities Development Party (RNDP)	12	8	25	45	Arakan-State
Kayin People's Party (KPP)	7	6	29	42	Yangon & Irrawaddy
Chin Progressive Party (CPP)	9	14	18	41	Chin-State
88 Generation Students & Youth Organization	28	7	5	40	Yangon

Die angegebene Anzahl der Kandidaten ist vorläufig, da die Wahlkommission noch keine offiziellen Zahlen bekannt gegeben hat.

die NUP überwinden konnten. Angesichts des Zeitdrucks und knapper Finanzmittel konnten die Oppositionsparteien in vielen Wahlkreisen keine Kandidaten aufstellen. Sie werden am 7. November daher nur für eine begrenzte Anzahl von Parlamentssitzen kandidieren. Insgesamt gibt es nur zwei Oppositionsparteien (NDF und SNDP), die in mehr als zehn Prozent der Wahlkreise antreten.

Die USDP hat als einzige Partei in nahezu allen Wahlkreisen Kandidaten aufgestellt. Die NUP ist mit fast 1000 Kandidaten die mit Abstand zweitstärkste Partei. Während USDP und NUP zusammen somit mehr als 2000 Kandidaten aufstellen, kommen die demokratischen und genuin ethnischen Parteien zusammen nur auf ca. 550 Kandidaten. Folgendes Muster zeichnet sich ab: In den Gebieten mit birmanischer Bevölkerungsmehrheit konkurrieren USDP und NUP mit den beiden Oppositionsparteien NDF und DP. Allerdings werden die letzteren in vielen Wahlkreisen überhaupt nicht antreten, so dass USDP und NUP dort keine Konkurrenz zu fürchten brauchen. In den ethnischen Staaten treten USDP und NUP gegen die ethnischen Parteien an, die in vielen Gebieten über einen relativ starken Rückhalt in der Bevölkerung verfügen. Eine Ausnahme bildet der Kachin-Staat, wo keine genuin ethnische Partei zugelassen wurde.

Angesichts der Übermacht von USDP und NUP ist davon auszugehen, dass sie als stärkste Parteien ins neue Parlament einziehen werden. Da 25 Prozent der Sitze bereits vorab für das Militär reserviert sind, ist es wahrscheinlich, dass Militär und USDP zusammen über eine Mehrheit im Ober- und Unterhaus verfügen werden. Die demokratischen Parteien werden vermutlich mit einer begrenzten Anzahl von Sitzen im Ober- und Unterhaus vertreten

sein. Interessanter könnten die Wahlen zu den Regionalparlamenten verlaufen. Ob die USDP dort ebenso stark vertreten sein wird, bleibt abzuwarten. In einigen ethnischen Staaten stellen die ethnischen Parteien eine nicht zu unterschätzende Herausforderung für die USDP dar. Die USDP hat jedoch darauf reagiert, indem sie einflussreiche Persönlichkeiten der jeweiligen Volksgruppe als Kandidaten rekrutiert hat.

Der Wahltag

Am Wahltag wird jeder Wähler über drei Stimmen verfügen, je eine für die Wahl zum Unterhaus, zum Oberhaus sowie zum jeweiligen Regionalparlament.¹³ Eine Wahlpflicht besteht nicht. Gewählt wird nach dem Mehrheitswahlrecht, d.h. der Kandidat, der in einem Wahlkreis die meisten Stimmen erhält, hat gewonnen. Die Wähler sind aufgrund der staatlichen Zensur nur unzureichend über die Wahlen und die antretenden Parteien informiert. Allerdings scheint das Interesse der Bevölkerung an den Wahlen ohnehin gering zu sein, zumal die einzige Partei, die die Wähler hätte mobilisieren können, nicht an den Wahlen teilnimmt.

Die restriktiven Wahlgesetze, die massive Einschränkung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit und die Behinderung der Oppositionsparteien im Vorfeld der Wahlen sind ein klares Anzeichen dafür, dass das Militärregime nichts dem Zufall überlassen will. Inwieweit die Stimm-

13. Ethnische Minderheiten innerhalb einer Region bzw. eines ethnischen Staates, die mehr als 0,1 Prozent der Gesamtbevölkerung repräsentieren (ca 57.500), können einen zusätzlichen Vertreter ihrer Volksgruppe in das jeweilige Regionalparlament wählen. Mitglieder dieser Minderheiten verfügen insgesamt folglich über vier abzugebende Stimmen.

abgabe und -auszählung am Wahltag manipuliert wird, ist allerdings schwer zu sagen. Es gibt einige Regelungen, die eine Manipulation erschweren. So soll die Stimmenauszählung direkt nach Schließung der Wahllokale vor Ort stattfinden. Jeder Kandidat hat das Recht, bei der Stimmenauszählung anwesend zu sein oder Vertreter seiner Partei als Beobachter in die Wahllokale zu entsenden. Allerdings ist die Anzahl der Wahlstationen sehr hoch, so dass es unmöglich sein dürfte, Vertreter in alle Wahllokale zu entsenden.

Internationale Wahlbeobachter hat das Regime nicht zugelassen. Auch die Einreisebestimmungen wurden verschärft, vermutlich um während der Wahlen so wenige Ausländer wie möglich im Land zu haben. Politische Beobachter befürchten, dass Wähler von Seiten der Militärregierung massiv eingeschüchtert und unter Druck gesetzt werden könnten. Zudem besteht die Gefahr, dass die Geheimhaltung der Stimmabgabe nicht gewährleistet ist und sich Wähler aus Angst vor Repressalien nicht trauen, für Oppositionskandidaten zu stimmen. Es gibt jedoch auch Experten, die eine relativ freie Stimmabgabe für möglich halten. Sie weisen darauf hin, dass die Strategie der Militärregierung vor allem darin bestand, den Spielraum für die demokratischen Parteien im Vorfeld der Wahlen so weit einzuschränken, dass ein Sieg der Opposition schon im Voraus ausgeschlossen ist. Diese Strategie scheint aufzugehen.

Gibt es Chancen auf einen politischen Wandel?

Die Wahlen am 7. November werden Myanmar keine Demokratie bringen. Myanmar wird ein autoritärer Staat bleiben – mit dem Militär als dominierender Kraft. Die neue Regierung wird vermutlich vor allem aus ehemaligen Ministern und Militärs sowie anderen dem Regime nahestehenden Personen bestehen. Die Zukunft von General Than Shwe ist noch unklar. Vermutlich wird er das Amt des Militärschefs zunächst beibehalten und es erst einige Zeit später – nach Bildung der neuen Regierung – an einen jüngeren General übergeben. Den Generationswechsel im Militär hat Than Shwe bereits eingeleitet. Ende August schieden rund 70 hochrangige Militärs aus dem Militär aus, darunter die Nummer Drei und Vier der Junta, General Thura Shwe Mann und General Tin Aung Myint Oo. Dies war der größte Umbruch in der Ar-

mee seit 22 Jahren. Viele der zurückgetretenen Militärs werden bei den Wahlen für die USDP kandidieren und könnten einflussreiche Posten in der neuen Regierung übernehmen.

Ob die Wahlen den Ausgangspunkt für eine allmähliche Liberalisierung des autoritären Regimes bilden werden, bleibt abzuwarten. Pessimisten halten dies für unwahrscheinlich. Sie bezweifeln, dass demokratische Kräfte bei den Wahlen mehr als 25 Prozent der Parlamentssitze gewinnen werden. 25 Prozent der Sitze sind aber notwendig, um das Parlament einberufen zu können. Sollten die regimenahe Parteien mehr als 75 Prozent der Sitze im Parlament gewinnen, könnten sie regelmäßige Parlamentssitzungen verhindern und das Parlament lediglich einmal im Jahr zusammentreten lassen.

Optimisten führen hingegen eine Reihe von Argumenten an, die für die Möglichkeit einer langsamen politischen Öffnung des Landes sprechen:

- Demokratische Kräfte werden nach den Wahlen zum ersten Mal seit 20 Jahren über einen legalen Status und eine Stimme im Parlament verfügen. Selbst wenn Gesetzesentwürfe der Opposition im Parlament keine Aussicht auf Erfolg haben, gibt es zumindest ein Forum, das Raum für einen Dialog zwischen demokratischen Kräften und dem Militär bietet. Für ein Land wie Myanmar, das seit einem halben Jahrhundert von Militärs regiert wird, ist jegliche Bewegung in diese Richtung bereits ein Fortschritt.
- General Than Shwe wird zwar auch nach den Wahlen der mächtigste Mann im Staate bleiben. Die Wahlen werden jedoch vermutlich den Anfang vom Ende seiner Ein-Mann-Herrschaft einleiten. Die neue Verfassung verteilt die Macht im Staat auf mehrere Institutionen und Individuen. Sie sieht eine Machtbalance zwischen Militärschef und Präsident vor, die nicht ein und dieselbe Person sein dürfen. Dies und der Übergang zu einem Mehrparteiensystem eröffnen die Chance, dass das politische System weniger monolithisch sein wird als bisher.
- Die politischen Institutionen werden zwar nicht demokratisch sein, es ist aber nicht auszuschließen, dass sie im Laufe der Jahre eine demokratischere Form annehmen. Der vom Militär eingeleitete Transitionsprozess könnte eine Eigendynamik entwickeln, die längerfristig auch

vom Militär nicht mehr vollständig kontrolliert werden kann. Politische Entscheidungsprozesse könnten durch den Generationenwechsel im Militär und die neuen politischen Strukturen komplexer werden. Der Einfluss von Technokraten könnte steigen. Dadurch könnten sich Möglichkeiten für Reformen eröffnen, insbesondere im wirtschaftlichen und sozialen Bereich.

Es besteht somit eine Chance, dass die Wahlen den Beginn einer langsamen politischen Transformation markieren, einer Transformation hin zu einem Staat, der zwar nicht demokratisch, aber etwas pluralistischer wird – mit der Möglichkeit einer legalen Opposition und mehr Freiräumen für eine erstarkende Zivilgesellschaft. Myanmar wird nicht über Nacht zu einem demokratischen Staat werden. Ein politischer Wandel wird vermutlich nur sehr langsam einsetzen und nicht ohne Probleme und Widersprüche verlaufen. Selbst im günstigsten Fall dürfte es viele Jahre dauern, um dem Land nach zwei Generationen autoritärer Herrschaft eine neue Richtung zu geben.

Entspannung oder Verschärfung der ethnischen Konflikte?

Um Frieden und Demokratie zu erreichen, ist eine Beilegung des jahrzehntelangen Konfliktes zwischen dem Militär und ethnischen Widerstandsgruppen unerlässlich. Die Wahlen sollten daher auch daran gemessen werden, welche Perspektiven sie für eine Lösung dieses Konfliktes bieten. Einige politische Beobachter halten es für möglich, dass ethnische Parteien eine signifikante Anzahl von Sitzen im Nationalparlament sowie in den jeweiligen Regionalparlamenten gewinnen. Sollte dies der Fall sein, bestünde die Möglichkeit, dass ethnische Minderheiten mehr politische Artikulations- und Mitsprachemöglichkeiten erhalten. Dies würde die Chancen auf einen weiterführenden Dialog und eine friedliche Lösung strittiger Fragen erhöhen.

Sollte den ethnischen Parteien hingegen eine politische Repräsentation in den Parlamenten verweigert werden, stünden die Chancen auf eine politische Lösung schlecht. Die Tatsache, dass mehrere ethnische Parteien im Kachin-Staat von den Wahlen ausgeschlossen worden sind, ist ein schlechtes Zeichen. Ein Wiederaufflammen der Kämpfe ist nicht ausgeschlossen, zumal die Militärregierung bereits angedroht hat, alle Waffenstill-

standsgruppen, die sich der Umwandlung ihrer Milizen in Grenzschutztruppen widersetzen, zu illegalen Organisationen zu erklären. Sollte die Regierung in dieser Frage statt auf Dialog auf eine militärische Lösung setzen und mit Gewalt gegen die Waffenstillstandsgruppen vorgehen, könnte dies den Beginn eines neuen Zyklus der Konfrontation markieren.

Welche Perspektiven hat die demokratische Opposition?

Da sich die NLD nicht für die Wahlen registrieren ließ, hat sie ihren Status als politische Partei verloren und wurde aufgelöst. Jegliche parteipolitische Aktivitäten sind ihr damit zukünftig untersagt. Die Zukunft der NLD ist somit ungewiss. Einige hochrangige NLD-Mitglieder haben angekündigt, ihre Arbeit fortzusetzen und sich auch weiterhin für Demokratie einsetzen zu wollen. Offenbar ziehen sie in Erwägung, die NLD in eine soziale Organisation umzuwandeln. Welche Rolle die NLD als soziale Organisation spielen könnte, ist allerdings unklar.

Wie sich die NLD zukünftig positioniert, wird vermutlich vor allem von Aung San Suu Kyi abhängen, die mit Sicherheit auch in Zukunft eine wichtige Rolle als moralische und politische Autorität spielen wird, sowohl in Myanmar als auch im Ausland. Aung San Suu Kyis Hausarrest läuft am 13. November, also wenige Tage nach den Wahlen, ab. Die Militärregierung hat angedeutet, dass sie zu diesem Termin freigelassen werden könnte. Von Aung San Suu Kyi wird es maßgeblich abhängen, wie sich das Verhältnis zwischen der NLD und den demokratischen Parteien, die an den Wahlen teilnehmen, entwickeln wird. Sichert sie den anderen Parteien ihre moralische Unterstützung zu, könnte sich der Graben zwischen der NLD und den anderen demokratischen Kräften wieder schließen. Sollte sie die anderen Parteien hingegen für ihre Teilnahme an den Wahlen kritisieren, wird sich der Graben vermutlich weiter vertiefen. Für die Perspektiven einer vereinten demokratischen Opposition könnte dies gravierende Konsequenzen haben.

Die demokratischen Parteien, die bei den Wahlen antreten, werden vermutlich nur relativ wenige Sitze im neuen Parlament gewinnen können. Allerdings geht es ihnen auch nicht darum, bei den Wahlen einen Sieg zu erringen, da dies vom Militärregime ohnehin nicht ak-



zeptiert werden würde. Sie denken langfristig. Und sie bauen auf die Unterstützung einer stärker werdenden Zivilgesellschaft. Sie sehen die Wahlen als den Beginn eines Prozesses, der sich über mehrere Legislaturperioden hinziehen wird. Für sie ist es wichtig, im Parlament ver-

treten zu sein und über einen legalen Status zu verfügen, um Parteistrukturen aufzubauen und Mitglieder zu werben und darauf aufbauend aus einer stärkeren Position heraus an den wirklich wichtigen Wahlen teilnehmen zu können: den Wahlen im Jahr 2015.



Über den Autor

Henning Effner ist Leiter des Länderprojekts Burma / Myanmar der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Internationale Entwicklungszusammenarbeit
Referat Asien und Pazifik
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Jürgen Stetten, Leiter, Referat Asien und Pazifik
Internationale Entwicklungszusammenarbeit

Tel.: ++49-30-269-35-7451 | Fax: ++49-30-269-35-9211
<http://www.fes.de/international/asien>

Bestellungen / Kontakt:
Ingo.Schafhausen@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

ISBN 978-3-86872-498-1