

von
**Hans-Bernd
Zöllner**

Wahlen in Myanmar – bisher keine Erfolgsgeschichte

Der Autor forscht seit über 20 Jahren zu Birma/Myanmar. Im letzten Jahr veröffentlichte er gemeinsam mit Rodion Ebbighausen eine politische Biografie Aung San Suu Kyis. Aktuell beschäftigt er sich mit dem Buch-cum-Koordinationsprojekt »Rebellen« zu Akteuren in Myanmar und lädt zur Mitarbeit ein. Kontakt unter: habezett@t-online.de

Im November 2015 erzielte die Nationale Liga für Demokratie mit Aung San Suu Kyi zum dritten Mal in 25 Jahren einen fulminanten Wahlsieg und erreichte in den Parlamenten eine Mehrheit, die ihr ermöglicht, den Präsidenten des Landes zu stellen. Diese Wahlsiege beruhen auf dem Charisma der Parteiikone und auf der breiten gesellschaftlichen Ablehnung der Militärführung. Ein Blick in die Geschichte der Wahlen in Birma/Myanmar zeigt, dass dieser Antagonismus von Zustimmung und Ablehnung in der politischen Kultur des Landes seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts verwurzelt ist. Eine parlamentarische Opposition ist in diesem Modell nicht vorgesehen. In der von der Militärjunta verordneten Verfassung von 2008 hat sich das Militär mit einem Viertel der Parlamentssitze als Opposition bis auf Weiteres institutionalisiert. Doch könnte dies einen Weg ermöglichen, die problematischen Seiten charismatischer Herrschaft in Myanmar zu begrenzen.

Die Kolonialzeit: Boykott als anti-koloniale Waffe (1885-1947)

Die ersten Wahlen in Birma fanden 1922, knapp 40 Jahre nach der völligen Unterwerfung des Landes und der Absetzung der Monarchie durch die Briten im Jahr 1885 statt. Sie erfolgten unter einem schon in Indien eingeführten System, das *Dyarchy* – Doppelherrschaft – genannt wurde. Es sah die Wahl eines gesetzgebenden Rates vor, in dem Gesetze für bestimmte Politikbereiche beschlossen wurden. Bei den Beratungen zu den neuen Regelungen führte ein birmanisches Mitglied des den Gouverneur beratenden kleinen Gremiums aus: »Unser Lord Buddha war ein Großer Demokrat, unsere Religion ist die

toleranteste aller großen Religionen. Die Bevölkerung ist ein demokratisches Volk, es gibt keine Aristokratie und sie haben alle fast den gleichen Lebensstandard. Ihre Frauen sind frei.«

Mit anderen Worten: Birma hat keinen Unterricht in Sachen Demokratie nötig. Leben und Lehre des Buddha enthalten alle dafür nötigen Elemente. Diese Haltung gründete sich auf einen Text des buddhistischen Kanons, der von der Urwahl des ersten »Großen Präsidenten« berichtet. Dieser wies alle Elemente eines charismatischen Führers auf und wurde vom Volk einstimmig und auf Lebenszeit damit beauftragt, für Recht und Ordnung zu sorgen und somit die Grundlagen für ein Gemeinwesen zu sichern. Auch Aung San Suu Kyi bemühte diesen Text, um darauf hinzuweisen, dass Demokratie in der birmanischen Tradition fest verwurzelt sei.

Vor diesem Hintergrund wurden die britischen Bemühungen, ab 1922 die Bevölkerung an der Verwaltung des Landes mit Hilfe von Wahlen zu beteiligen, abgelehnt. Landsleute in Diensten der Briten wurden auf eine Art sozial und religiös geächtet, die von den Kolonialherren als eine Verletzung der Menschenrechte angesehen wurden.

Dies lässt sich an der Beteiligung an den Wahlen von 1922 von unter 7 Prozent ablesen. Bei den folgenden Wahlen nahm die Wahlbeteiligung zu: 1925 lag sie bei über 16 Prozent und 1932 bei etwa 40 Prozent, was vor allem daran lag, dass es hier um die Frage ging, ob Birma als eigene Provinz von Indien abgetrennt werden sollte. Die Gegner einer Abtrennung siegten klar. Bestechung war im Spiel gewesen. Vor allem aber war dies ein Votum gegen die britische Verwaltung, die eine Abtrennung befürwortet hatte.

Wahlen nach britischem Muster waren danach doppelt diskreditiert – als Instrument britischer Herrschaft und als Möglichkeit seitens gieriger birmanischer Politiker, sich zu bereichern. Als 1937 eine neue Verfassung für das doch von Indien getrennte Birma in Kraft trat, verbrannte der spätere Ministerpräsident Nu mit seinen Freunden eine britische Flagge vor dem Gebäude des Obersten Gerichtshofs. Der erste vom Parlament gewählte Chief Minister, Dr. Ba Maw, hatte seinen Wahlkampf unter das Motto gestellt, er werde die Verfassung im Parlament von innen heraus zerstören.

Wahlen am Rande des Abgrunds (1947-1962)

Die beherrschende Figur birmanischer Politik nach dem Zweiten Weltkrieg war Aung San, der seine poli-

Nu, Bo Let Ya, Tun On und Htain Win verbrennen am 1. April 1937 die britische Flagge vor dem Obersten Gerichtshof.
Foto: Maung Maung



tische Karriere als Führer eines Studentenboykotts im Jahr 1936 begonnen hatte. Später wurde er Oberkommandierender der birmanischen Unabhängigkeitsarmee und der *Anti-Fascist-People's Freedom League* (AFPFL), handelte in London einen Vertrag aus, nach dem das Land in einem Jahr die Unabhängigkeit erreichen sollte, und führte die Liga zu einem überwältigenden Sieg bei den im April 1947 abgehaltenen Wahlen zur Verfassunggebenden Versammlung. Bei den nach dem britischen Mehrheitswahlrecht (*first-past-the-post*) durchgeführten Wahlen erhielten Kandidaten der AFPFL und mit ihr verbundenen Organisationen über 200 der insgesamt 210 zu vergebenden Sitze. Drei Monate nach der Wahl wurde Aung San zusammen mit Mitgliedern seines Kabinetts ermordet. Die Mörder handelten im Auftrag eines politischen Rivalen, der die Wahl boykottiert hatte. Damit zerstoßen alle Hoffnungen, die in die Zukunft des Landes unter Führung des jungen Helden gesetzt worden waren. Es begann ein Bürgerkrieg gegen die noch unter Aung Sans Führung aus der AFPFL ausgeschlossenen Kommunisten und Rebellen der ethnischen Karen. Die unter den Bedingungen des Bürgerkriegs in Etappen abgehaltenen Wahlen von 1951 und 1952 ergaben weiterhin eine eindeutige Dominanz der Liga, die jetzt von Nu geführt wurde.

Bei den Wahlen von 1956 änderte sich das Bild. Zwar gewann die Liga aufgrund des Wahlsystems wieder eine komfortable Mehrheit im Parlament, aber nicht die Mehrheit der Stimmen. Die im Parlament zum ersten Mal stark vertretene Opposition wurde von ausländischen BeobachterInnen als Zeichen gewertet, dass sich das Land in Richtung eines Zwei-Parteien-Systems hin bewege. Premierminister Nu hingegen sah das Wahlergebnis als ein Indiz dafür, dass die Liga das Vertrauen der Bevölkerung verloren habe und übergab als Konsequenz sein Amt für ein Jahr an den bisherigen Verteidigungsminister. Er selbst versuchte, die Partei zu reorganisieren, ein Versuch, der misslang. 1958 erfolgte eine Spaltung der AFPFL. Die daraus resultierende Staatskrise führte zu einem »verfassungsgemäßem Putsch«, nach dem Ne Win, der Oberkommandierende des Militärs, für eine begrenzte Zeit die Regierungsgeschäfte an der Spitze eines Kabinetts von Technokraten die Regierung übernahm.

Die »Statthalter-Regierung« organisierte 1960 freie und faire Wahlen, die von der Nu-Fraktion der Liga, die sich den Namen »Saubere AFPFL« gegeben hatte, klar gewonnen wurde. Der Name der Partei, der dann in *Union Party* umbenannt wurde, hatte eine religiöse Konnotation. Nu versprach, bei einem Wahlsieg den Buddhismus zur Staatsreligion zu erklären. Das Versprechen wurde 1961 eingelöst und trug dazu bei, dass die nicht-buddhistischen Ethnien des Landes nach mehr Autonomie strebten. Am 2. März 1962 putschte daraufhin das Militär und erklärte die Verfassung von 1947 für ungültig.



Vereinigtes
Myanmar: Col-
lage in der NLD
Zentrale.
Foto: Hans-
Bernd Zöllner

Das Militär als politische Ordnungsmacht (1962 bis heute)

Wahlen fanden erst wieder im Jahre 1974 statt, nachdem eine neue Verfassung verabschiedet worden war, die ein Einparteiensystem vorsah. Das politisch autoritäre und wirtschaftlich dirigistische System funktionierte allerdings nicht. Nach den im März 1988 ausgebrochenen Unruhen im Lande erklärte Ne Win im Juli seinen Rücktritt und schlug vor, ein Referendum über die Einführung eines Mehrparteiensystems abzuhalten. Der Parteikongress lehnte den Vorschlag zuerst ab, stimmte dann aber später zu. Die Regierung unter dem Juristen Dr. Maung Maung begann mit den Vorbereitungen des Referendums. Das befriedigte die DemonstrantInnen allerdings nicht. Sie forderten den sofortigen Rücktritt der Regierung und die Einsetzung einer Übergangsregierung. Aung San Suu Kyi, die nach langen Jahren zufällig im Land war, wurde von den DemonstrantInnen zur Führungsfigur erkoren. Eine Einigung konnte nicht erzielt werden und das Militär putschte erneut. Die Verfassung von 1974 trat außer Kraft.

Die schon begonnenen Vorbereitungen für die Wahlen wurden unter der Militärjunta fortgesetzt. Von über 230 Parteien, die sich hatten registrieren lassen, nahmen über 90 an den im Mai 1990 abgehaltenen Wahlen teil. Die *Nationale Liga für Demokratie* (NLD) unter Führung der im Juli 1989 unter Hausarrest gestellten Aung San Suu Kyi gewann

56 Prozent der Stimmen und über 82 Prozent der Parlamentssitze. Die Führungen der siegreichen Partei und der Militärjunta konnten sich nicht einigen, wie mit dem Ergebnis angesichts der Tatsache, dass das Land keine Verfassung hatte, umgegangen werden sollte. Die Junta verlangte die Erarbeitung einer Verfassung, die NLD forderte die Übergabe der Regierungsgewalt. Das gewählte Parlament trat nie zusammen.

Alle Versuche, eine Verständigung zwischen der Junta und der durch den Friedensnobelpreis 1991 international geadelten Repräsentantin der Opposition zu erreichen, scheiterten. Die Junta ließ eine Verfassung erarbeiten, die ihr einen dauerhaften Einfluss auf die Politik des Landes garantierte. Sie wurde 2008 durch ein Referendum verabschiedet. Die im November 2010 abgehaltenen Wahlen wurden von der NLD boykottiert. Sie erklärte Verfassung und Wahlgesetz für undemokratisch. In Abwesenheit der NLD gewann die vom Militär aufgebaute *Union Solidarity and Development Party* (USDP) die absolute Mehrheit der mit Hilfe von Wahlzetteln besetzten Sitze.

Aung San Suu Kyi, die eine Woche nach den Wahlen aus dem Hausarrest entlassen worden war, und andere Mitglieder ihrer Partei nahmen erst an den Nachwahlen vom 1. April 2012 teil. Die NLD-KandidatInnen gewannen fast alle neu zu besetzenden Sitze. Bei den nach den Bestimmungen der unveränderten Verfassung von 2008 abgehaltenen Wahlen im November 2015 setzte sich dieser Trend fort. Die NLD gewann ca. 80 Prozent aller Sitze und erhielt damit das Recht, zwei der drei KandidatInnen für das Präsidentenamt zu nominieren. Aung San Suu Kyi konnte wegen einer Bestimmung der Verfassung, die Kandidaten für die höchsten Ämter ausschließt, die nahe Verwandte mit ausländischen Pässen haben, nicht nominiert werden. Sie erklärte daraufhin, sie werde nach der Wahl »über dem Präsidenten« stehen. Gewählt wurde dann Htin Kyaw, ein von ihr ausgewählter angesehener, aber politisch unerfahrener Vertreter ihrer Partei. Sie selbst übernahm neben dem Außenministerium und einem Ministeramt im Präsidentenbüro noch den neu geschaffenen Posten eines *State Councillor*, der ihr Einflussmöglichkeiten einräumt, die denen eines Ministerpräsidenten nahekommen. Dieser Posten ist in der Verfassung nicht vorgesehen.

Zusammenfassung und Ausblick

Die wechselvolle Geschichte der Wahlen in Birma seit der Kolonialzeit weist eine Reihe von Regelmäßigkeiten auf. Es hat nie eine starke parlamentarische Opposition gegeben. Immer ging es um eine Kombination von Ablehnung einer bestehenden Regierung (der Briten und später des Militärs) und Zustimmung

zu einer charismatischen Persönlichkeit (Aung San, Nu, Aung San Suu Kyi). Die katastrophalen Folgen dieses Schemas wird an den Folgen der Ermordung Aung Sans im Jahr 1947 sichtbar.

Auch die Ausnahme von der Regel, die Wahl von 1956, bei der ein Oppositionsbündnis die regierende Liga zumindest erfolgreich herausforderte, bestätigt die Annahme, dass Wahlen als Mittel, demokratische Strukturen aufzubauen, dem Land bisher kein Glück gebracht haben. Das Erstarken eines Oppositionsbündnisses hatte eine Staatskrise zur Folge und führte zur Machtübernahme durch das Militär.

Als Erklärung für diesen Sachverhalt bietet sich eine Kombination zweier Faktoren an. Das buddhistische Modell der Wahl des ersten Präsidenten beinhaltet einen vertikalen Gesellschaftsvertrag zwischen einer charismatischen Führungspersönlichkeit, deren Regenschaft sich an der Lehre des Buddha, dem *dhamma*, orientiert und dem gesamten Volkskörper. Eine Opposition ist hier nicht vorgesehen. Der *dhamma* wie das von ihm abgeleitete Charisma sind unteilbar. Dieses Modell wird durch das von den Briten übernommene Mehrheitswahlrecht verstärkt.

Die große Schwäche der buddhistischen Version einer Führung durch charismatische Persönlichkeiten besteht darin, dass auch eine begnadete Führerpersönlichkeit sterblich ist. Es gibt kaum Zweifel daran, dass die NLD zerfallen wird, wenn Aung San Suu Kyi von der politischen Bühne abtritt. Das Programm der Partei besteht ausschließlich aus der Person der Parteiführerin.

Nach den Wahlen von 2015 hat sich somit eine interessante Konstellation ergeben. Die vom Volk erkorene Führerin muss sich mit ihren früheren Gegnern arrangieren. Das Militär hat Klauseln in die Verfassung eingebaut, die die Schwäche des Kultes charismatischer Persönlichkeiten neutralisiert. Damit ist eine gewisse Art von Stabilität gewährleistet.

Man könnte dieses Modell die institutionalisierte Form einer Großen Koalition nennen oder die birmanische Version der französischen *cohabitation* eines Präsidenten mit einem Parlament, das einer anderen politischen Richtung verpflichtet ist als er selbst. Damit hat das Land eine Chance, dass politische Entscheidungen durch rationale Kompromisse getroffen werden und nicht nur von dem Einfluss einer einzigen Person abhängen.

Literatur

- > Franziska Blum, Friederike Trotter, Hans-Bernd Zöllner (Hrsg.): In Their Own Voice. »Democracy« as Perceived in Burma/Myanmar, 1921–2010. Passauer Beiträge zur Südostasienskunde, Working Paper 14, Lehrstuhl für Südostasienskunde, Universität Passau 2010.
- > Aung San Suu Kyi: Freedom from Fear and other writings. Edited with an introduction by Michael Aris. London 1995.