

Akklamation für die Ewigkeit, Denkzettel für den Augenblick

Wahlen in Birma und Myanmar, 1922-1990

von Hans-Bernd Zöllner

Wahlen stehen in Myanmar in diesem südostasiatischen »Superwahljahr« 2004 nicht vor der Tür. Die letzten fanden im Mai 1990 statt. Das damals gewählte Parlament ist nie zusammen getreten und wird es auch nicht mehr tun.

Im Mai kam in der Nähe Ranguns eine »Nationale Versammlung« zusammen, um als ersten Schritt einer siebenstufigen *road map* über eine neue Verfassung zu beraten. Die 1990 mit überwältigender Mehrheit siegreiche Partei, die *National League for Democracy* (NLD) unter Führung Aung San Suu Kyis, der Tochter des Nationalhelden Aung San, lehnte eine Teilnahme an der Versammlung ab.

Irgendwann, so die Regierung, wird es am Ende des ins Auge gefassten Weges wieder einmal Wahlen geben. Wann das sein wird, steht aber in den Sternen. Da bleibt im Blick auf Myanmar nur, die Zeit für einen Blick in die Vergangenheit zu nutzen und jene Wahlen und ihre Ergebnisse zu betrachten, die im 20. Jahrhundert stattgefunden haben. Sie ergeben ein interessantes Bild und lassen einige irritierende Schlussfolgerungen zu, die vielleicht nicht nur für eins der Schlusslichter Südostasiens in Sachen demokratischer Entwicklung Gültigkeit haben.

Der Geschichte der bisherigen Wahlen im Lande Birma wird als eine Art Motto eine alte, zeitlose Geschichte voran gestellt.

Prolog: Die Ur-Wahl

Aung San Suu Kyi wies alle die Sceptiker im In- wie im Ausland, die bezweifelten, ob demokratische Wahlen in ihrem buddhistisch geprägten Land heimisch werden

könnten, auf eine alte Geschichte hin.¹ Als am Anfang der Welt die Gesellschaft der Menschen von ihrem ursprünglichen Zustand der Reinheit in moralisches und soziales Chaos fiel, wählte sie einmütig einen Herrscher, der den Namen *Mahasammata* erhielt, »Der Große Er- (oder Ge-) wählte«. Menschen und Monarch schlossen einen Vertrag. Der Eine versprach gerechte Herrschaft, die Vielen gaben dafür einen Anteil ihrer Reisernte ab. Es gab also eine Wahl und einen Gesellschaftsvertrag.

Vom Boykott zum Misstrauensvotum — Die 1920er und 1930er Jahre

Die Wahlbeteiligung bei der ersten in Birma abgehaltenen Wahl betrug 6,93 Prozent. Diese erste Wahl fand im November 1922 statt. Birma war damals eine Provinz Britisch-Indiens. Die in Indien eingeführte Beteiligung der einheimischen Bevölkerung an der Verwaltung des Landes war mit zeitlicher Verzögerung auch für Birma beschlossen worden. Die Briten hielten die Bewohner der Provinz für politisch noch unreifer als ihre westlichen Nachbarn. 1922 waren 79 Mitglieder eines Gesetzgebenden Rats (*Legislative Council*) zu wählen. Weitere 24 Mitglieder wurden berufen. Die Wahlkreise und die Berufungen berücksichtigten ethnische und berufsspezifische Gruppen. Der

»parlamentarische Rat« hatte die Kompetenz, zwei Minister zu kontrollieren, die unter anderem für die Bereiche Erziehung und Landwirtschaft zuständig waren. Alle anderen Minister waren direkt dem Gouverneur unterstellt. Die Wahlberechtigung war an ein gewisses Einkommen der Menschen gebunden, die in *Burma proper* lebten, also dem Siedlungsgebiet der ethnischen Birmanen. Die Angehörigen der ethnischen Gruppen, die an den Grenzen der Provinz lebten (Schan, Hochland-Karen, Karen, Kachin, Chin) waren wegen der ihnen unterstellten Rückständigkeit von allen Wahlen bis 1947 ausgeschlossen.

Die niedrige Wahlbeteiligung war ein Erfolg einer birmanischen Boykottbewegung, die im Windschatten von Gandhis 1920 begonnener *non-cooperation* Kampagne agierte. Sie wurde von einer Art Schwesterorganisation des indischen Nationalkongresses angeführt und verdankte ihren Erfolg vor allem den lokalen Vereinigungen, die von Mönchen unterwiesen wurden. Von einer Regierung unter britischer Herrschaft, so ihre Argumentation, konnte keinerlei Gerechtigkeit erwartet werden. Ein Nachfolger des *Mahasammata* konnte nicht unter der Anleitung

Der Autor ist Mitbegründer der Europäisch-Burmesischen Gesellschaft e.V. und hat zurzeit einen Lehrauftrag für burmesische Geschichte an der Universität Hamburg.

fremder Herren gefunden werden. Viele sahen den zeitgenössischen »Erwählten« in den geistlichen oder weltlichen Führern der Boykottbewegung, die den Landeskindern Anteil an ihrem Charisma und gutem Karma sowie — im Falle der weltlichen Führer — auch an ihrem Reichtum gaben. Diese Führer wurden mit symbolischen Handlungen geehrt, die früher den Königen zuteil geworden waren.

Die Wahlbeteiligung stieg bei den nächsten beiden Wahlen von 1925 und 1928 auf 16 und 18 Prozent. Die gestiegene Wahlbeteiligung lässt sich mit den Spaltungen erklären, die es unter der Boykottbefürwortern und ihren Unterstützer aus der Mönchsgemeinde gab. Zudem spielte eine Rolle, dass auch die birmanischen Politiker, die eine aktive Beteiligung an der Regierung des Landes befürworteten, materielle Vorteile versprachen.

In den dreißiger Jahren gab es zwei Wahlen, 1932 und 1936. In beiden Wahlen lag die Wahlbeteiligung bei etwas über oder unter 40 Prozent. Wahlberechtigt waren 1932 ca. zwei Millionen Menschen, 1936 auf Grund neuer Bestimmungen drei Millionen. Das waren etwa ein Viertel der Erwachsenen im Lande. Die relativ hohe Wahlbeteiligung hängt damit zusammen, dass die Boykottbewegung ihre Glaubwürdigkeit unter der — wohlhabenderen und gebildeten — Wahlbevölkerung eingebüßt hatte und dass es bei beiden Wahlen heiße Themen gab.



Foto: Archiv

1990 ging das Volk auf die Straße.

1932 stand die Frage im Vordergrund, ob Birma von Britisch-Indien abgetrennt werden solle oder nicht. Die Separatisten und die Non-Separatisten lieferten sich einen heftigen Wahlkampf, wobei die große und einflussreiche indische Minderheit den Nicht-Separatisten Unterstützung auch finanzieller Art zuteil werden ließ. Trotz dieser, das birmanische Nationalbewusstsein beleidigenden Unterstützung — 1930 hatte es in Rangun erste heftige indo-birmanische Unruhen gegeben — gewannen die Befürworter des *status quo* die Wahl deutlich mit einer Zweidrittelmehrheit.

Dieses Ergebnis, das den früheren Forderungen der birmanischen Nationalisten nach Eigenständigkeit zu widersprechen schien, war ein Wahlsieg der Boykottbewegung gegen die britische Politik. Eine in London eingesetzte Kommission hatte die Abtrennung empfohlen. Der *Legislative Council* wurde durch das Wahlergebnis paralytisch. Die britische Regierung verfügte so den Beschluss zur Abtrennung ohne Zustimmung des Rates, verabschiedete eine neue Verfassung für die neue Provinz und gab so allen den Recht, die die Wahlen sowieso für eine nur vorgeschobene Angelegenheit eingeschätzt hatten.

Die neuen Regelungen sahen zwei Kammern und die Wahl eines Premiers durch ein 132-köpfiges Parlament vor. Der Wahlmodus berücksichtigte weiter ethnische und ständische Gesichtspunkte. Das führte dazu, dass jede Mehrheit zur Wahl eines Premiers auf die Unterstützung der europäischen Abgeordneten und der mit ihnen sympathisierenden Gruppen oder Einzelnen angewiesen war.

Das 1936 eingeführte Mehrheitswahlrecht, bei dem die Anzahl der Abgeordneten mit jener der Wahlkreise gleich ist, wurde seitdem nicht mehr grundlegend geändert.

Der vom britischen Gouverneur vorgeschlagene erste Inhaber des Amtes eines birmanischen Premiers stürzte schon vor Inkrafttreten der neuen Verfassung über ein Misstrauensvotum. Darin zeigte sich der schon die bisherigen Wahlen bestimmende »Boykott-Reflex«. Auch die nächsten Premiers blieben nicht lange im Amt. Im Februar 1939, im September 1940 und im Januar 1942

gab es die nächsten Wechsel. Der letzte gewählte Premier, U Saw, wurde Anfang 1942 von den Briten interniert, nachdem er mit japanischen Diplomaten Kontakt aufgenommen hatte.

Während sich das gewählte Parlament mit internen Kämpfen um die Macht beschäftigte, bildete sich eine außerparlamentarische Opposition, die das ganze von den Briten geschaffene System zu unterminieren gedachte. Symbolisch geschah das durch den späteren Premierminister Nu, der aus Anlass des Inkrafttretens der neuen Verfassung am 1. April 1937 mit einigen anderen Nationalisten vor dem Parlamentsgebäude eine britische Flagge verbrannte. Nach Ausbruch des Krieges in Europa im September 1939 bildete sich eine Einheitsfront, die die Beteiligung an Englands Kriegsanstrengungen verweigern wollte, wenn die Regierung nicht eine sofortige Zusage der Unabhängigkeit des Landes gäbe. Generalsekretär des Bündnisses war Aung San, der im August 1940 ins Ausland floh, um einer Verhaftung zu entgehen.

Der kurze Weg von der Akklamation zu Mord und Putsch — von 1947 bis 1960

Aung San kehrte Anfang 1942 an der Spitze einer von den Japanern trainierten birmanischen Armee nach Birma zurück. Als das Land im August 1943 von Japan nominell die Unabhängigkeit erhielt, war er Verteidigungsminister. Mitte 1944 wurde er dann Präsident einer gegen die japanische Besatzung gebildeten Einheitsfront, der *Anti-Faschistischen-Volks-Freiheits-Liga* (AFPFL). Anfang 1945 führte er die Armee an der Seite der Alliierten in den Kampf gegen die Japaner und war danach der unbestrittene Führer der birmanischen Nation.

Im Januar 1947 handelte Aung San an der Spitze einer birmanischen Delegation einen Übergang zur Unabhängigkeit aus, die innerhalb eines Jahres erfolgen sollte. Das Abkommen wurde allerdings nicht von allen Mitgliedern der Delegation unterzeichnet. Es sah Wahlen für eine Verfassungsgebende Versammlung vor, die im April desselben Jahres

stattfanden. Aung San bereiste das Land und warb dafür, die Kandidaten der AFPFL, ungeachtet ihrer politischen Erfahrung oder persönlichen Eignung, zu wählen. Die Kampagne war erfolgreich. Die AFPFL und die mit ihr verbündeten Kandidaten gewannen 204 von 210 Sitzen in der Versammlung. Die Wahlbeteiligung lag bei etwa 50 Prozent, was von den britischen Beobachtern angesichts der chaotischen Nachkriegsumstände im Lande als hoch eingestuft wurde. Die sechs verbleibenden Sitze wurden von kommunistischen Kandidaten gewonnen.

Drei Monate nach dieser eindeutigen Bestätigung von Aung Sans Führungsanspruch wurde er zusammen mit Mitgliedern seines provisorischen Kabinetts im Auftrag eines politischen Konkurrenten ermordet. Der Vorkriegs-Premier U Saw als Anstifter hatte die Unterschrift unter das Abkommen von London verweigert und — wie andere Vorkriegs-Politiker und die Führer der ethnischen Gruppe der Karen — die Wahlen boykottiert.

Nachfolger Aung Sans als Präsident der AFPFL und Premier wurde U Nu. Er sah sich mit einer Situation konfrontiert, die durch wirtschaftliche Probleme und bewaffnete Aufstände der Kommunisten, der Karen und anderer Gruppen geprägt war. Er zeigte sich dieser Situation nur bedingt gewachsen. Die Zustimmung zu seiner Person und der der AFPFL sank daher in den Wahlen von 1951 und 1956 im Vergleich zu dem von Aung San erzielten Ergebnis deutlich ab. 1951 hatten etwa anderthalb von etwa acht Millionen Wahlberechtigten von ihrem Stimmrecht Gebrauch machen können. Die AFPFL erhielt 60 Prozent der Stimmen, aber — zusammen mit ihr nahe stehenden Abgeordneten — etwa 85 Prozent der Sitze. 1956 verdoppelte sich die Zahl der Wähler, die AFPFL erhielt aber lediglich noch 48 Prozent — nach anderen Zählungen nur 42 Prozent — der Stimmen, aufgrund des Wahlsystems aber wieder eine komfortable Parlamentsmehrheit gegenüber einem Oppositionsbündnis.

Der durch die Wahlen offenkundig gewordene Vertrauensverlust führte zu einer Spaltung der AFPFL und der Zeitweisen und treuhänderischen Übergabe der Macht an die einzige Gruppe im Lande, die ange-



Foto: Archiv

Auftritt in Mandalay: Aung San Suu Kyi begeistert ihre Anhänger.

sichts der allgemeinen Unsicherheit eine innere Stabilität aufwies: Das Militär unter General Ne Win, das die Unabhängigkeit erkämpft und die Aufstände danach in Schach gehalten hatte.

Das Militär organisierte, wie bei der Übernahme der Regierung zugesagt, wenn auch später als versprochen, 1960 die nächste Wahl, die mit 159 gegen 42 Sitzen eindeutig von Nus »Reiner AFPFL« gegen die rivalisierende »Stabile AFPFL« gewonnen wurde. Die Wahlbeteiligung lag bei 59 Prozent, und die Mehrheit (52 Prozent) stimmte für U Nus Partei, die ihren Wahlsieg wesentlich dem Versprechen verdankte, Buddhismus zur Staatsreligion zu machen.

Die durch die Einlösung dieses Versprechens ausgelösten Unruhen speziell unter den nicht buddhistischen ethnischen Minderheiten des Landes sowie die offenkundige Unfähigkeit der neuen Regierung, die wirtschaftlichen und politischen Probleme des Landes zu lösen, ließen die Armee unter Ne Win am 2. März 1962 putschen. Es gab einen Toten, die führenden Politiker beider Seiten wurden für einige Zeit inhaftiert.

Wahlen ohne Wahl: 1962-1988

Ne Win und seine Leute bauten zwischen 1962 und 1974 eine Einheitspartei auf, mit deren Hilfe ein »Birmanischer Weg zum Sozialismus« gegangen werden sollte. 1974 wurde

eine Verfassung verabschiedet und ein neues Parlament gewählt. Die Wahlbeteiligung lag bei nahezu 100 Prozent, die Rate der Zustimmung zu den aufgestellten Kandidaten auch bei den folgenden Wahlen etwas darunter. Dass dies kein Zeichen für allgemeine Zustimmung zur Regierungspolitik war zeigte sich spätestens in den im März 1988 begonnenen Unruhen, die wesentlich durch den wirtschaftlichen Niedergang des Landes verursacht waren. Ne Win zog daraus die Konsequenz, indem er im Juli 1988 von seinem letzten Amt als Vorsitzender der Einheitspartei zurück trat und ein Referendum über die Frage empfahl, ob im Lande ein Mehrparteiensystem eingeführt werden sollte. Die Partei folgte ihm nicht, es gab weitere Unruhen und das Militär putschte am 18. September 1988 erneut mit der Begründung, Gesetz und Ordnung wiederherstellen zu müssen.

Ein Wahlsieg ins Niemandsland: 1990

Gleichzeitig wurden die schon vor dem Putsch eingeleiteten Vorbereitungen zu Wahlen fortgesetzt. Die bisherige Einheitspartei wurde aufgelöst, es wurden freie Wahlen versprochen und am 26. Mai 1990 auch durchgeführt. Aung San Suu Kyi, die Tochter Aung Sans, war 1988 nach Birma gekommen, um ihre kranke Mutter zu besuchen, und be-

trat mitten in den Unruhen die politische Bühne. Sie wurde schnell populär und die von ihr mitbegründete NLD gewann die Wahlen eindeutig, obwohl sie selbst nicht an der Wahl teilnehmen durfte. Pikanterweise wurde das mit einer Regelung begründet, die Aung San 1947 für die Verfassung vorgeschlagen hatte. Die Fotos von Vaters wie Tochter und das von ihr gewählte Symbol der Partei, ein Hut, wie ihn die Reisbauern tragen, beherrschten den Wahlkampf. Die NLD gewann 56 Prozent der Stimmen und 83 Prozent der Sitze. Der Anteil der gewonnenen Sitze wird noch größer, wenn man die Sitze der von ethnischen Parteien gewonnenen Sitze dazu rechnet, die sich als regionale Ableger der NLD präsentieren.

Das Militär ließ das gewählte Parlament nicht zusammentreten. Unter Verweis auf die frühere Geschichte des Landes begründete es das mit der Notwendigkeit, dass es einen langsamen und geordneten Übergang zu einer Beteiligung des Volkes und der Völker des Landes an der politischen Entscheidungsgewalt geben müsse.

Mahasammatas Erben

Das eindeutigste Wahlergebnis in der Geschichte der Wahlen in Birma/Myanmar war der Aung Sans und seiner Partei im Jahr 1947. Er lässt sich als eine große Akklamation für einen neuen »Großen Erwählten« verstehen, der für einen neuen Kontrakt mit einem in chaotischen Zuständen lebenden Volk schließt. Die Höhe des Wahlsiegs verdeutlicht, dass es hier nicht darum ging, ein begrenztes Mandat für eine bestimmte Zeit zu verleihen, sondern dass Aung San ein absolutes Mandat erbat und erhielt, das auf Lebenszeit, wenn nicht für die Ewigkeit, gedacht war. Damit lässt sich zu einem guten Teil erklären, warum das politische Chaos kurz nach dem Tod des »Erwählten« nach Birma zurückkehrte — und warum zahlreiche Konkurrenten zu der Wahl gar nicht antraten, sondern andere Mittel suchten, ihren Führungsanspruch geltend zu machen.

Der Wahlsieg der Tochter von 1990 lässt sich ebenso als Zu-

weisung eines »absoluten Mandats« sehen, nur dass dieses Mal zugleich dem seit 1962 regierenden Militär die »rote Karte« gezeigt wurde.

Der Wahlsieg U Nus von 1960 dagegen enthielt keine solche eindeutige Botschaft an das Militär, sondern drückte aus, dass man es dem im buddhistischen Sinne »reinen« U Nu, der die religiöse Farbe gelb als Parteisymbol gewählt hatte, zutraute, die vom Militär 1958-1960 eingeführte Ordnung weiter auszubauen. Dieses Zutrauen war auch für das Wahlergebnis von 1951 maßgeblich. Die heftige Reaktion auf das Ergebnis von 1956, mit dem die Rate der Zustimmung unter 50 Prozent fiel, verdeutlicht jedoch, wie stark auch hier eine eindeutige Akklamation der Führung des Landes und einer von ihr praktizierten gerechten Politik erwartet wurde. Nu zog damals die persönliche Konsequenz und zog sich für ein Jahr aus der Regierungspolitik zurück, um Zeit für eine Erneuerung der AFPFL und des Kontraktes der Partei mit dem Volk zu haben.

Die Wahlen zwischen 1974 und 1988 waren auf diesem Hintergrund »geplante Akklamationen« zur Regierungspolitik, während die Wahlen in der Kolonialzeit den Charakter von im Einzelnen unterschiedlich abgestuften »negativen Akklamationen« hatten, die dann auf die Abstimmungen im Parlament übertragen wurden.

Epilog: Unsterbliche Helden ohne reale Macht

In allen bisherigen Wahlen in Birma/Myanmar dominierte ein Verständnis von Wahl im Sinne von Erählung in Analogie zur Ur-Erzählung von *Mahasammata*. Es ging um absolutes *good government* eines Regenten und seiner Mannschaft, im Sinne einer religiös getönten Gerechtigkeit. Mit der überwältigenden Zustimmung kann ein Denkkzettel für einen schlechten Regenten — früher die Briten, jetzt das Militär — verbunden sein. Wahlen in Birma zeigen den Wunsch nach absoluter guter Herrschaft, nicht nach Gewaltenteilung, einem Wechselspiel von Regierung und Opposition und anderen Bestandteilen von Demokratie, wie sie

zumindest theoretisch im Westen vertreten wird.

Das wird eindrücklich bestätigt durch einen Satz des immer noch inhaftierten Führers der oft als »Demokratie-Bewegung« gepriesenen Studentenbewegung von 1988, mit dem er sein Pseudonym *Min Ko Naing* — »Der Könige besiegt« — erklärte: »Ich werde niemals sterben. Physisch mag ich tot sein, aber viele andere *Min Ko Naings* werden erscheinen und meinen Platz einnehmen. Wie man weiß, kann *Min Ko Naing* nur einen schlechten König besiegen. Wenn der Herrscher gut ist, tragen wir ihn auf den Schultern.«²

In diesem Sinne ist Aung San unsterblich und seine Tochter auch. Sie hatten allerdings — bisher — keine Chance, ihre Qualitäten dem Test der politischen Realität zu unterziehen.

Anmerkungen und Literatur

- 1) *Suu Kyi, »In Quest of Democracy«, in: Suu Kyi, Freedom from Fear and Other Writings, Forward by Václav Havel. Edited with an Introduction by Michael Aris. Penguin Books, 1991:169-170.*
- 2) *Asiaweek 28.10.1988. Näheres über Min Ko Naing findet sich im Internet und im Journal of Burma Studies Nr. 8, 2003. Hier findet sich auch ein Aufsatz über die auf Aung San übertragene Erwartung eines »zukünftigen Königs«.*