

Wahlen in Myanmar: Die Konsolidierung autoritärer Herrschaft

Marco Bünte

In Myanmar fanden am 7. November 2010 erstmals seit 20 Jahren wieder Wahlen statt. Die Abstimmungen wurden von der vom Militär aus der Taufe gehobenen Union Solidarity and Development Party (USDP) gewonnen.

Analyse

Die Wahlen bedeuten nicht den Übergang Myanmars zur Demokratie, sondern den Umbau des Militärregimes zu einem von einer hegemonialen Partei kontrollierten politischen System, in dem das Militär weitreichende Vorrechte besitzt. Damit hat die Führungselite ihre Herrschaft stabilisiert, da sie sich neben dem Militär selbst auch auf die neue Regimepartei stützen kann.

- Das Militärregime hat einen Wandel von einer direkten zu einer indirekten Form der Herrschaft eingeleitet. Das Militär besitzt darin zahlreiche Vorrechte, der Raum ziviler Kräfte ist bislang nicht absehbar.
- Die Wahlen wurden vom Militärregime durch eine Vielzahl von legalen und administrativen Maßnahmen derart manipuliert, dass Oppositionsparteien keine Siegchancen hatten. Die Wahlen entsprachen in ihrer Organisation und Durchführung nicht internationalen Standards.
- Die Regimepartei der USDP hat die Wahlen mit großem Abstand gewonnen. Die Opposition hat sich durch die Wahlen gespalten. Die moderate National Democratic Force (NDF) kam dabei lediglich auf 16 Sitze und ist dadurch erheblich geschwächt.
- Durch die Freilassung von Aung San Suu Kyi erhält die Opposition neuen Auftrieb, den sie vorerst nutzen muss, um die Spaltung der Nationalen Liga für Demokratie (NLD) zu überwinden. Der gemeinsame Kampf gegen die Wahlfälschung könnte einigendes Moment aller Oppositionsparteien sein.
- Die ethnischen Gruppen haben vor allem in den Regionalparlamenten eine beträchtliche Anzahl von Mandaten errungen. Daraus ergeben sich Chancen für neue lokale Machtstrukturen, die in Zukunft für die Aushandlung von mehr lokaler Autonomie genutzt werden könnten.

Schlagwörter: Myanmar, Wahlen, Opposition, ethnische Gruppen, Menschenrechte

Myanmars Übergang zur „disziplinierten“ Demokratie

Myanmars¹ Wahlen vom 7. November 2010 waren die ersten seit 20 Jahren. Aus den letzten Wahlen des Jahres 1990 ging die oppositionelle Nationale Liga für Demokratie (NLD) als klarer Sieger hervor. Das Militärregime erkannte das Ergebnis jedoch nicht an, sondern gab im Nachhinein bekannt, dass es sich um Wahlen zur Nationalversammlung gehandelt hätte. Eine Machtübertragung fand nicht statt, das Militär regierte per Dekret weiter. Dem Militär gelang es in der Folgezeit, seine Herrschaft weiter zu konsolidieren. Die Abgeordneten der Opposition wurden vielfach verfolgt und eingesperrt: Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi verbrachte 15 der letzten 21 Jahre in Hausarrest, zahlreiche Mitglieder der NLD wurden verhaftet oder flohen ins Ausland. Die Anzahl politischer Gefangener blieb in den letzten Jahren mit rund 2.000 Inhaftierten anhaltend hoch. Mit drakonischen Gesetzen schränkte die Militärjunta die bürgerlichen Freiheitsrechte ein. In den internationalen Ranglisten zur Demokratisierung und Durchsetzung bürgerlicher Freiheiten schneidet Myanmar seit Jahren schlecht ab. Die Militärregierung geriet aufgrund der Menschenrechtssituation im Lande immer wieder in die Kritik, zuletzt bei der Niederschlagung der Mönchs demonstrationen im Jahr 2007 oder bei den Verwüstungen durch den Zyklon Nargis im Mai 2008, als die Junta sich weigerte, internationale Hilfsgüter ins Land zu lassen. Nach Meinung von Human Rights Watch hat sich die Menschenrechtssituation im Lande im Jahr 2009 erneut verschlechtert (HRW 2010).

Um die Kritik der internationalen Gemeinschaft nach der erneuten Festsetzung von Aung San Suu Kyi abzumildern, verkündete General Khin Nyunt im Herbst 2003 einen Sieben-Punkte-Fahrplan zur Einführung einer „disziplinierten Demokratie“. Dabei handelt es sich jedoch nicht um den Übergang zu demokratischen Verhältnissen, sondern um die stärkere Institutionalisierung der Herrschaft der gegenwärtigen militärischen Elite. Militärregime wie Myanmar gelten allgemein als besonders instabil, da sie durch Zersplitterung zu Cliquesbildung neigen und Put-

sche wahrscheinlich machen (Geddes 1999). Darüber hinaus können sie sich auf keine Legitimierung der Bevölkerung stützen. Der Umbau des politischen Systems war nicht von einer allgemeinen Liberalisierung begleitet, sondern wurde von der Militärspitze gezielt gesteuert. Hierbei entstanden in den letzten Jahren kleinere Freiräume, die von politischen Aktivisten und zivilgesellschaftlichen Organisationen genutzt wurden. Nach dem Zyklon Nargis entwickelten sich zahlreiche Nichtregierungsorganisationen, die die Militärregierung tolerierte. Mit Hilfe der neuen Medien wurde auch die Kommunikation offener, sodass politische Fragen verstärkt diskutiert wurden. Derartige Freiräume hatten jedoch keinerlei Auswirkungen auf die Ausgestaltung des politischen Systems, das vom Militär dominiert wurde und oppositionellen oder ethnischen Gruppen kaum Mitspracherechte einräumte: In den letzten Jahren hatte das Militärregime eine Nationalversammlung eingesetzt, die in vier Sitzungen (2003-2007) eine neue Verfassung ausarbeiten sollte und an denen größtenteils vom Militär ausgesuchte Personen teilnahmen. Der Diskussionsspielraum in der Nationalversammlung war von vornherein beschränkt, da die Grundprinzipien der Staatsorganisation bereits vorgegeben waren.

Die neue Verfassung schreibt die Führungsrolle der Streitkräfte in der Politik fest. Sie reserviert rund ein Viertel der Sitze im Ober- und Unterhaus und in den Regionalparlamenten für Militärangehörige. Wichtige Ministerposten, wie das Innen- und das Verteidigungsministerium und das Ministerium für Grenzangelegenheiten sind für Militärs reserviert. Innerhalb der Exekutive wird ein mächtiger Verteidigungs- und Sicherheitsrat geschaffen, der unter dem Befehl hoher Militärs steht und im Falle einer Gefährdung der nationalen Sicherheit den Notstand ausrufen und die Regierungsgeschäfte übernehmen kann. Den Streitkräften kommt folglich innerhalb des neu entstehenden zivilen Systems eine große Machtfülle zu. Es steht außerhalb jeglicher ziviler Kontrolle, da dem Militär das Recht zur Selbstverwaltung und der Erledigung der eigenen Angelegenheiten zugesprochen wird. Die Militärs genießen darüber hinaus Immunität.

Der ethnischen und religiösen Vielfalt des Vielvölkerstaates wird kaum Rechnung getragen. Es wird ein zentralistischer Einheitsstaat geschaffen, der den Regionen nur wenig Autonomie einräumt. Die neue Verfassung sieht ein Zweikam-

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

mer-Parlament vor, das aus dem Oberhaus (mit 224 Sitzen) und dem Unterhaus (mit 440 Sitzen) besteht. Erstmals in der Geschichte wurden 14 Regionalparlamente geschaffen, die ebenfalls am 7. November zur Wahl standen. Die Wahlen vom 7. November waren der fünfte Schritt des Fahrplans zur „disziplinierten Demokratie“, der mit der Zusammenkunft der Parlamente, dem Inkrafttreten der neuen Verfassung und der Wahl des Staatspräsidenten durch beide Parlamente seinen Abschluss findet.

Kontrollierter Wettbewerb und Repression vor den Wahlen

Der gesamte Wahlprozess wurde von der Militärregierung streng kontrolliert und manipuliert und die Opposition systematisch in ihrem Wahlkampf benachteiligt. Die im März ernannte 18-köpfige Wahlkommission bestand im Wesentlichen aus handverlesenen, dem Regime loyal ergebenden Personen. Die im März verkündeten Wahl- und Parteiengesetze behinderten die Opposition maßgeblich: Nach Bestimmungen des Wahlgesetzes mussten sich die Parteien bis zum 7. Mai neu registrieren und detaillierte Informationen über ihre Führung, Programmatik und Mitgliedschaft vorlegen. Sie mussten in mindestens drei Wahlkreisen antreten und innerhalb von 90 Tagen 1.000 Mitglieder (bei regionalen Parteien 500) vorweisen. Laut Parteiengesetz durfte niemand, der gegenwärtig eine Gefängnisstrafe verbüßt, an den Wahlen teilnehmen. Kandidaten mussten darüber hinaus die letzten zehn Jahre im Land gelebt haben. Nach Auffassung der NLD wurden damit Aung San Suu Kyi, zahlreiche politische Gefangene und Exilanten von der Wahl von vornherein ausgeschlossen.² Die NLD entschloss sich deshalb, die Wahlen aufgrund mangelnder Fairness zu boykottieren. Die Opposition spaltete sich zu diesem Zeitpunkt in eine moderate und eine radi-

kale Faktion. Die NLD entschied sich, zum Wahlboykott aufzurufen, während die moderate National Democratic Force (NDF) bei den Wahlen antreten wollte.

Darüber hinaus gab die Militärjunta den genauen Termin für die Wahl erst Mitte August bekannt. Den Parteien blieb dadurch nur wenig Zeit zum Aufbau funktionsfähiger Apparate. Sie mussten bis Ende August große Anstrengungen zur Registrierung und Mitgliederwerbung unternehmen. Ferner bedurfte es enormer finanzieller Ressourcen, da es nach Maßgaben des Wahlgesetzes erforderlich war, pro Kandidat 500.000 MMK (500 USD) zu zahlen. Um landesweit antreten zu können, mussten die Parteien also über mindestens 250.000 USD verfügen. Die Oppositionsparteien, denen die Mittel fehlten, konnten so weitaus weniger Kandidaten aufstellen als geplant. Die Regimepartei, die das Vermögen der Union Solidarity and Development Association (USDA) erbeite, konnte sich hingegen auf staatliche finanzielle Mittel stützen und landesweit Kandidaten ins Rennen schicken (Horsey 2010b).

Die Wahlgesetze benachteiligten die Opposition auch im Anfang September beginnenden Wahlkampf. Laut Wahlkommission mussten Straßenumzüge eine Woche vorher genehmigt werden. Flugblätter und politische Programme mussten von der Zensurbehörde bewilligt werden. Kritik an der Politik der Militärregierung war verboten (Election Commission 2010a). Diese Vorschrift führte dazu, dass der Wahlkampf nicht auf der Straße stattfand, sondern die Kandidaten von Tür zu Tür gingen. Die Pressezensur wurde vor der Wahl noch einmal verschärft: Die Zensurbehörde verbot im Juli und Oktober zwei Wochenzeitschriften. Die eine hatte die Verfassung kritisiert, die andere eine Karikatur von USDP-Mitgliedern abgedruckt. Die Geheimpolizei verhaftete auch Mitglieder der NLD, die offen für einen Boykott der Wahlen eintraten. Alles in allem zeigen die restriktiven Wahlgesetze (NDI 2010), die massive Einschränkung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit und die Behinderung der Opposition im Vorfeld ein Bild manipulierter Wahlen, die es der Junta ermöglichen sollten, ihre Herrschaft in zivilem Gewand fortzuführen. Internationale Wahlbeobachter ließ die Militärjunta nicht zu. Auch die Einreisebestimmungen wurden zum Wahltermin hin verschärft: So wurde das kurze Zeit vorher eingeführte „visa on arrival“ wieder

² Ob Aung San Suu Kyi an den Wahlen hätte teilnehmen können, war zu diesem Zeitpunkt nicht endgültig geklärt worden. Gemäß den Bestimmungen sind lediglich die Personen, die gegenwärtig eine Gefängnisstrafe verbüßen, von den Wahlen ausgeschlossen (Horsey 2010a). Zwar wurde Aung San Suu Kyi zu einer Gefängnisstrafe verurteilt, diese wurde jedoch ausgesetzt und in einen Hausarrest umgewandelt. Nach Aussagen der Wahlkommission kurz vor der Wahl war Aung San Suu Kyi außerdem in den Wählerlisten geführt worden und hätte so an der Wahl teilnehmen dürfen. Sie entschied sich jedoch für den Boykott.

abgeschafft und Journalisten erhielten keine Einreiseerlaubnis.

Dominanz der Regimepartei und Schwäche der Opposition

Die von der Junta ernannte Wahlkommission ließ insgesamt 37 Parteien zur Wahl zu. Hierbei handelte es sich in der Mehrzahl um kleinere Parteien der ethnischen Minderheiten. Rund zwei Drittel der registrierten Parteien repräsentierten die Interessen der ethnischen Minderheiten, die Hälfte der Parteien stellten weniger als zehn Kandidaten auf. Landesweit traten lediglich vier große Parteien an: Auf Seiten des Regimes die Union Solidarity Development Party (USDP) und die National Unity Party (NUP); diesen Regimeparteien standen die zwei Parteien der Opposition, die National Democratic Force (NDF) und die Democratic Party (DP), gegenüber.

Die USDP wurde von 27 ehemaligen Offizieren gegründet. Sie ging aus der 28 Millionen Mitglieder starken Union Solidarity Development Association (USDA) – dem zivilgesellschaftlichen Arm des autoritären Regimes – hervor und wurde von Ex-General und Premierminister Thein Sein angeführt. Im August fand ein weitreichender Umbruch im Militär statt, als rund 70 Offiziere die Armee verließen und zu Parteisoldaten wurden. Zahlreiche weitere Kandidaten der USDP sind zudem dem Militärregime nahestehende Unternehmer. Insgesamt ging die USDP mit 1.163 Kandidaten landesweit an den Start. Dies spiegelt den organisatorischen und finanziellen Vorsprung der Regimepartei wider. Die Partei hat 16 bis 18 Millionen Mitglieder und enorme finanzielle Mittel, die sie Gerüchten zufolge zum Stimmenkauf und zur Einschüchterung einsetzte. Die National Unity Party (NUP) ist ein Überbleibsel der Burma Socialist Programme Party (BSPP), die das Land vor dem Jahr 1988 regierte. Ihr Vorsitzender, Tun Yi, war früherer Stellvertretender Chef der Streitkräfte. Die Partei gilt deshalb auch als regimenahe Partei, auch wenn ihre Mitglieder eher der Clique von vor 1988 zuzurechnen sind. Bei den Wahlen im Jahr 1990 erhielt die Partei lediglich zehn Sitze und musste sich der NLD geschlagen geben. Sie stellte im Jahr 2010 landesweit 999 Kandidaten zur Wahl auf.

Die größte Oppositionspartei, die NLD, entschied sich nach der Sitzung ihres Exekutivkomitees am 29. März 2010, nicht zur Wahl anzutreten. Die Entscheidung fiel, nachdem die unter Hausarrest stehende Parteiführerin Aung San Suu Kyi erklärt hatte, dass die Partei angesichts der unfairen Wahlgesetze die Registrierung verweigern sollte. Die NLD forderte nach wie vor die Umsetzung des Wahlergebnisses des Jahres 1990 und lehnte sowohl den Fahrplan zur Demokratisierung als auch die Verfassung der Militärregierung ab, da beide ohne Teilnahme der Opposition entstanden sind. Ihre Strategie war es anscheinend, die Wahlen des Jahres 2010 zu delegitimieren und die Junta an den Verhandlungstisch zu bringen, um über politische Reformen sprechen zu können. Die Entscheidung, die Wahl zu boykottieren, war jedoch innerhalb der NLD nicht unumstritten und führte letztlich zur Spaltung der Opposition in eine moderate und eine radikale Faktion. Mehrere hochrangige NLD-Mitglieder kündigten an, der Linie der Parteiführung nicht folgen zu wollen. Sie gründeten die NDF, die landesweit mit 163 Kandidaten an den Start ging. Nach eigenen Aussagen will die NDF für Reformen innerhalb des neuen Systems und eine schrittweise Demokratisierung kämpfen.

Die Democratic Party schaffte es aufgrund finanzieller Schwierigkeiten nicht, genügend Kandidaten zur Wahl zu stellen. Es gelang ihr nicht, die finanziellen und administrativen Hürden zu überspringen, sodass sie lediglich einige wenige Kandidaten ins Rennen schickte.

Die ethnischen Gruppen und die Wahlen

Myanmar ist ein Vielvölkerstaat. Die Birmanen stellen mit rund 60 Prozent die Mehrheitsethnie, während die hufeisenförmig um das Zentralgebiet siedelnden Völker der Rakhine, Chin, Kachin, Shan, Karen und Mon zusammen rund ein Drittel der Bevölkerung ausmachen. Die Militärregierung steht seit Jahrzehnten in Konflikt mit einigen ethnischen Gruppen und deren Milizen, die bereits seit der Staatsgründung im Jahr 1948 um die Unabhängigkeit kämpfen oder nach mehr Autonomie im Staat streben. Seit Ende der 1980er Jahre hat die Militärregierung mit den meisten militärisch bedeutsamen Gruppen Friedensabkommen geschlossen. Die 17 Abkommen sind jedoch größ-

tenteils Gentlemen's Agreements, die auf einer Aufteilung der Ressourcen (Teak, Opium, Edelsteine) basieren und keine Abgabe der Waffen beinhalten (Callahan 2007). Zu den wichtigsten Waffenstillstandsparteien gehören die United Wa State Party (UWSP), deren Armee (UWSA) etwa 20.000 Soldaten zählt, die Kachin Independence Organisation (KIO), deren bewaffneter Flügel aus ungefähr 4.000 Mann besteht, und die Shan State Army. Die bedeutendste noch kämpfende Aufstandsbewegung ist die Karen National Union (KNU), die an der Grenze zu Thailand operiert und deren Armee etwa 2.500 Soldaten umfasst. Zahlreiche Parteien der ethnischen Gruppen haben auch an der Wahl im Jahr 1990 teilgenommen, deren Ergebnis vom Militär nicht akzeptiert wurde.

Im März 2010 machte es die Junta zur Bedingung, die Milizen bis zu den Wahlen in Grenzschutztruppen (Border Guard Forces) umzuwandeln und dem Kommando des Militärs zu unterstellen. Während 17 Gruppierungen darauf eingingen, wiesen die größeren, wie die UWSA oder die KIO, die Forderungen von Beginn an zurück. Auch die New Mon State Party und die Shan State Army North haben den Vorschlag abgelehnt. Damit einher ging die Befürchtung, dass nach den Wahlen in vielen Gebieten der Bürgerkrieg wieder ausbrechen könnte.

Zahlreiche andere ethnische Parteien haben sich im Vorfeld entschieden, bei den Wahlen anzutreten. Verbunden war damit die Hoffnung, die politische Blockade im Lande zu lösen und Voraussetzungen für wirtschaftliches Wachstum zur Überwindung der Armut im Lande zu schaffen. Es registrierten sich insgesamt 25 kleinere ethnische Parteien, die hauptsächlich in den Regionalparlamenten antraten. Nach Maßgaben des Parteiengesetzes durften die Parteien keinen direkten oder indirekten Kontakt mit bewaffneten Gruppen aufweisen. Die Wahlkommission ließ drei Parteien aus dem Kachin-Staat nicht zur Wahl zu, vermutlich weil die KIO es abgelehnt hatte, ihre Armeen den Vorstellungen der Junta entsprechend in Grenztruppen umzuwandeln und die Waffen abzugeben. Am 16. September entschied die Wahlkommission darüber hinaus, die Wahlen in 3.401 Dörfern im Kachin-Gebiet und in den Staaten der Karen, Karenni, Mon und Shan aus Sicherheitsgründen auszusetzen. Diese Entscheidung führte zum Ausschluss von 1,5 Millionen Wählern und wurde von den Führern der ethnischen Gruppen stark kritisiert.

Die Wahlen vom 7. November 2010

Am 7. November waren 29 Millionen Wahlberechtigte aufgerufen, in mehr als 40.000 Wahllokalen ihre Stimme abzugeben. Die Wahlen verliefen im burmesischen Kernland insgesamt relativ ruhig. Es gab keine Berichte über gewalttätige Auseinandersetzungen, auch Sicherheitskräfte hielten sich merklich zurück. Eine offizielle Bekanntgabe zur Wahlbeteiligung liegt zurzeit nicht vor, inoffiziellen Berichten zufolge lag sie bei 60 bis 70 Prozent. Gründe hierfür könnten die Einschüchterungen und das allgemein vorherrschende Klima der Angst, die Apathie der Wähler in Anbetracht des bereits feststehenden Ergebnisses oder weitverbreitete Unwissenheit über die Wahlprozeduren gewesen sein. Die Stimmen wurden lokal und im Beisein der Parteivertreter ausgezählt. Ähnlich wie bei der Volksabstimmung über die Verfassung im Jahr 2008 hat das Regime Druck auf Staatsangestellte, Militärs und deren Familien ausgeübt, ihre Stimmen schon vor dem eigentlichen Wahltag abzugeben – abseits der Wahllokale ergab sich so viel Raum für Einschüchterungen und Manipulationen. Bei der Auszählung der Stimmen wurde deutlich, dass die Vorwahlstimmen das Kräfteverhältnis stark beeinflussten und den Sieg der USDP in vielen Wahlkreisen garantierten. Vor allem in Yangon und Mandalay hatte sich die NDF mehr Sitze versprochen. Schon am Wahlabend beschwerten sich Oppositionelle der NDF und der Shan Nationalities Democratic Party (SNDP) schriftlich bei der Wahlkommission über den Wahlbetrug. Die Führer der USDP gaben an, dass sie 80 Prozent der Sitze gewonnen hätten. Die ebenfalls als regimenah eingestufte NUP akzeptierte ihre Niederlage. Gleichzeitig gab sie aber bekannt, die Untersuchung der Unregelmäßigkeiten unterstützen zu wollen. Zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen kündigten an, die Wahlfälschungen dokumentieren zu wollen. NDF und SNDP gaben ebenfalls bei der Wahlkommission ihre Beschwerden ab. Die Hürden für offizielle Beschwerden sind jedoch groß, da die Wahlkommission eine Gebühr von 1.000 USD zur Untersuchung von Unregelmäßigkeiten verlangt.

Tabelle 1: Sitzverteilung im Ober- und Unterhaus und in den 14 Regionalparlamenten

Partei	Unterhaus	Oberhaus	14 Regionalparlamente	Gesamt
Union Solidarity and Development Party (USDP)	259	129	496	884
National Unity Party	12	5	46	63
Shan Nationalities Democratic Party (SNDP)	18	3	36	57
Rakhine Nationalities Development Party	9	7	19	35
National Democratic Force (NDF)	8	4	4	16
All Mon Regions Democratic Party (AMRDP)	3	4	9	16
Chin Progressive Party (CPP)	2	4	6	12
Pa-O National Organisation	3	1	6	10
Phalon-Sawaw Democratic Party	2	3	4	9
Chin National Party	2	2	5	9
Palaung National Party	1	1	4	6
Kayin People's Party	1	1	4	6
Wa Democratic Party	2	1	3	6
Unity and Democracy Party of Kachin State	2	1	2	5
Inn Nationalities Development Party	1	0	3	4
Democratic Party (Myanmar)	0	0	3	3
Kayin State Democracy and Progressive Party	0	1	1	2
Unabhängige	1	1	4	6
Andere Parteien	0	0	7	7
Gesamt	326	168	662	1.156

Quelle: Election Commission 2010b.

Das Ergebnis in den 1.156 Wahlkreisen zeigt den überwältigenden Sieg der Regimepartei. Die USDP hat auch ohne den Block der ernannten Militärs eine Mehrheit in beiden Häusern des Parlaments. Die USDP kann allein den Präsidenten bestimmen, der in einer gemeinsamen Sitzung beider Häuser gewählt wird, und Gesetzesvorhaben auf den Weg bringen. Sie hat folglich weitaus mehr Macht als der Oberkommandierende der Streitkräfte, der die 25 Prozent Militärs ernennt. Die Opposition hat hingegen kaum faktische Macht: Sie kann keine Anträge auf Verfassungsänderungen einbringen, da sie die dafür notwendige 25-Prozent-Hürde verpasst hat. Sie kann keine Sondersitzungen des Parlaments anberaumen oder eine Amtsenthebungsklage einleiten, für die 33 Prozent notwendig gewesen wären.

In den Regionalparlamenten stellt sich die Situation vielfach ähnlich dar: In allen Gebieten des burmesischen Herzlandes (Ayeyarwady, Bago, Magway, Mandalay, Sagaing, Tanintharyi, Yangon) hat die USDP eine große Mehrheit gewonnen. Sie kontrolliert die Regionalparlamente und kann den von der Regierung ernannten Chief Minister absetzen. Eine Opposition ist in diesen Gebieten de facto nicht existent. In den Gebieten der

ethnischen Minderheiten (Chin, Kachin, Kayah, Kayin, Mon, Rakhine, Shan) hat die USDP zwar eine beträchtliche Anzahl von Stimmen gewonnen (mehr als 25 Prozent); sie hat aber keine Mehrheit. Ethnische Parteien, die in diesen Regionen (vor allem Shan und Rakhine) eine große Anzahl von Sitzen erhalten haben, können Einfluss auf die Lokalpolitik in ihren Regionen nehmen.

Die politische Landschaft: Szenarien nach den Wahlen

Die Wahlen bedeuten nicht den Übergang Myanmars zu einem demokratischen System. Gleichwohl beinhalten sie die größten Veränderungen seit mehr als 20 Jahren und damit Chancen auf politischen Wandel. Dieser ergibt sich in erster Linie aus dem neuen politischen Personal in den neuen Institutionen. Die jetzige Militärelite bleibt an der Macht. Durch ihre Vertreter in den nationalen wie lokalen Parlamenten und ihre Dominanz im Kabinett und an der Staatsspitze entwickelt sich ein indirekt vom Militär kontrolliertes Regime, wie es in Thailand (bis 1992) oder Indonesien unter Suharto

(1966-1998) existierte. Das Militär stützt dabei seine Vorherrschaft in den Parlamenten auf die Hegemonialpartei USDP, und die Opposition bleibt angesichts ihres Scheiterns an der 25-Prozent-Hürde, mit der Parlamentssitzungen einberufen werden können, sehr schwach. Folglich besteht die Gefahr, dass das neu gewählte Parlament zur Fassade verkommt. Im Militär selbst sorgt der Generationenwechsel für eine neue Dynamik. So haben die älteren Generäle ihre Uniformen abgelegt und sind Mitglieder politischer Parteien geworden. Die gegenwärtige Generation von Generälen, die vor allem durch den Unabhängigkeitskampf und den Bürgerkrieg sozialisiert ist, ist stark nach innen gewandt und nationalistisch. Durch den Aufstieg jüngerer Offiziere könnte es zum Wandel innerhalb des Militärs kommen. Softliner, die für einen demokratischen Übergang notwendig sind, könnten langsam in der Armee aufsteigen. Deren Haltung zur Opposition wird maßgeblich für jede Form politischer Öffnung sein.

Die politische Opposition ist vorerst gespalten in eine gemäßigte (NDF) und eine radikale Faktion (NLD). Die NLD ist nach ihrem Boykott der Wahlen vorerst aufgelöst, aber weiterhin politisch aktiv; die NDF ist zu schwach, um aus dem gewählten Parlament heraus Wandel herbeiführen zu können. Durch die Wahlen hat es das Regime folglich geschafft, die Opposition zu schwächen. Nachdem der Hausarrest von Aung San Suu Kyi am 13. November ausgelaufen war, wurde sie von der Militärjunta freigelassen. Ihr wird es obliegen, die politische Opposition zu vereinen und auf einen neuen Kurs zu führen. Als prominenteste Figur des friedlichen Widerstands und Tochter des Staatsgründers Aung San ist sie außerordentlich populär, was sie zur natürlichen Gegenspielerin der Militärjunta macht. Ihr Handlungsspielraum ist jedoch eng begrenzt. Sollte sie die Opposition erneut gegen das Regime mobilisieren und dieses sich herausgefordert fühlen, besteht wiederum die Gefahr, dass es repressive Mittel einsetzt, um die Oppositionspolitikerin zum Schweigen zu bringen. Der Überfall von Anhängern des Regimes auf ihren Konvoi bei Depayin im Herbst 2003 signalisiert – ähnlich wie die hohe Anzahl politischer Gefangener und die langen Haftstrafen für Regimekritiker – dass das Regime vor repressivsten Mitteln nicht zurückschreckt. Eine weitere Folge zunehmender Konfrontation und einer Allianz mit den ethnischen Gruppen wäre der Rückfall in den Status quo ante.

Aung San Suu Kyi könnte jedoch von einer allzu konfrontativen Haltung absehen, einen moderaten Kurs einschlagen und mit Teilen der Opposition im Parlament und zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammenarbeiten. Sie könnte sich für die Überwindung von Armut einsetzen und in Bildungsfragen und im Sozialsektor mit den UN-Organisationen vor Ort zusammenarbeiten. Missstände, wie die Unterfinanzierung des Bildungs- und Sozialsystems, würden so angesprochen, zivilgesellschaftliche Akteure gestärkt und Vertrauen zwischen den politischen Akteuren würde aufgebaut. Mit dieser Strategie könnten auch westliche Regierungen ihre gescheiterte Sanktionspolitik überdenken.

Den größten Wandel verspricht die neue Situation in den Gebieten der ethnischen Minderheiten. Negativ könnte sich dies bei den ethnischen Gruppen auswirken, die keine Grenztruppen gebildet haben. Dort ist ein Wiederaufflammen des Bürgerkrieges möglich. In den Regionen, in denen ethnische Parteien große Stimmen in ihren Regionen gewonnen haben, könnte das größere Ausmaß an lokaler Autonomie auch positive Effekte hervorbringen.

Literatur

- Callahan, Mary (2007), *Political Authority in Burma's Ethnic Minority States: Devolution, Occupation and Coexistence*, Policy Studies, 31, Southeast Asia, Washington: East West Center.
- Election Commission (2010a), *Directive No. 2/2010*, Nay Pi Taw, 21. Juni.
- Election Commission (2010b), *Notifications*, 120-140, in: *The New Light of Myanmar*, verschiedene Ausgaben.
- Geddes, Barbara (1999), *What Do We Know about Democratization after 20 Years?*, in: *Annual Review of Political Science*, 2, 115-144.
- Horse, Richard (2010a), *Preliminary Analysis of Myanmar's Electoral Laws*, Conflict Prevention and Peace Forum, 31. März.
- Horse, Richard (2010b), *Overview of Registered Political Parties in Myanmar*, Conflict Prevention and Peace Forum, 15. Juni.
- HRW (Human Rights Watch) (2010), *World Report: Burma*, online: <www.hrw.org/sites/default/files/related_material/burma.pdf> (25.10.2010).
- NDI (National Democratic Institute) (2010), *Burma's 2010 Electoral Framework: Fundamentally Undemocratic. A Legal and Human Rights Analysis*, August, online: <www.ndi.org/files/NDI_Burma_Elections_0810.pdf> (01.11.2010).

■ Der Autor

Dr. Marco Bünte ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Asien-Studien (IAS) und Mitglied im Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ und Forschungsschwerpunkt 2 „Gewalt und Sicherheit“.

E-Mail: <bunte@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/bunte>>.

■ GIGA Forschung zum Thema

Im Forschungsteam „Persistenz und Wandel nichtdemokratischer Regime“ im Forschungsschwerpunkt 1 („Legitimität und Effizienz politischer Systeme“) werden aktuell verschiedene Forschungsprojekte zu Stabilität und Wandel autoritärer Regime durchgeführt. Thomas Richter arbeitet an einem Projekt zu „Stabilität und Wandel autoritärer Regime: Ein systematischer Vergleich von institutionellen und materiellen Einflussfaktoren“; Christian von Soest und weitere GIGA-Mitarbeiter untersuchen den „Wandel von Neopatrimonialismus in verschiedenen Nicht-OECD Regionen“. Im Rahmen des Forschungsteams 4 „Pariastaaten und Sanktionen“ im Forschungsschwerpunkt 2 („Gewalt und Sicherheit“) untersuchen Wissenschaftler aus allen Regionalinstituten des GIGA die Reaktionsmuster autoritärer Staaten auf externe Sanktionierung.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

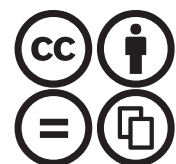
Bünte, Marco (2009), Myanmar und die Frage der externen Intervention: Von der „Responsibility to Protect“ zum humanitären Dialog, in: *Die Friedenswarte*, 84, 1, 125-143.

Bünte, Marco (2008), *Myanmar: Autoritarismus im Wandel*, GIGA Focus Asien, 7, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien>.

Bünte, Marco (2007), „Problemstaat“ Myanmar – Zum schwierigen Umgang mit dem Militärregime, GIGA Focus Asien, 11, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Asien wird vom GIGA Institut für Asien-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Andreas Ufen; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes

Lektorat: Petra Brandt; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

GIGA Focus
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Asien-Studien

IMPRESSUM