

POLITISCHER HINTERGRUNDBERICHT

Projektland: Myanmar

Datum: 05. November 2015

Myanmar im Umbruch Im Vorfeld der Wahlen am 8. November 2015

Am 8. November 2015 werden in Myanmar wegweisende Wahlen stattfinden. Die Politik der letzten 50 Jahre war geprägt durch eine Militärdiktatur. Diese wurde einzig durch die Wahlen 1990 unterbrochen, welche in einem Erdrutschsieg von der Oppositionspartei *National League for Democracy* (NLD) um Aung San Suu Kyi gewonnen wurden. Das Militär verweigerte jedoch eine Machtübergabe an die NLD mit der Begründung, dass erst eine Verfassung auszuarbeiten sei. Der lange und von der Militärregierung gesteuerte Prozess der Verfassungsarbeit mündete in einem fragwürdigen Referendum 2008. Durch dieses Referendum trat die neue Verfassung in Kraft. 2010 folgten Wahlen, die, begleitet von schwerwiegenden Vorwürfen über Wahlmanipulation und Intransparenz, mit deutlicher Mehrheit von der militärnahen Partei *Union Solidarity and Development Party* (USDP) gewonnen wurden. Die NLD hatte die Wahlen aus Protest boykottiert. Nach seinem Amtsantritt 2011 brachte Präsident Thein Sein den bis heute anhaltenden Reformprozess in Gang.

Nach einigen bemerkenswerten Reformerfolgen der Thein Sein Regierung, entschloss sich Aung San Suu Kyis Partei NLD bei den Nachwahlen für vakant gewordene Parlamentssitze im Jahr 2012 anzutreten. Das Ergebnis, der als weitgehend fair bezeichneten Nachwahlen sprach der NLD 42 der 43 zur Abstimmung stehenden Parlamentssitze zu.

Seit Anfang August steht fest, dass der 8. November 2015 ein Meilenstein in der Wahlgeschichte Myanmars werden wird. Die Parteien, die sich bis zum 30. April registriert hatten und von der Wahlkommission (*Union Election Commission*, UEC) zugelassen wurden, hatten im August zwei Wochen Zeit, um ihre Kandidaten aufzustellen und anzumelden. Seit Anfang September 2015 läuft der offizielle Wahlkampf der insgesamt 93 Parteien und der 6189 Kandidaten¹.

Insgesamt scheint es für die Bürger Myanmars die bisher besten Voraussetzungen für freie politische Teilhabe seit langem zu geben. Relativierend muss an diesem Punkt allerdings hinzugefügt werden, dass die lange Abgeschlossenheit des Landes, infrastrukturelle Probleme und klaffende Lücken im

¹ Kyaw Phone, Kyaw, Behind the numbers and names, an election picture emerges, 2. September 2015, Myanmar Times, <http://www.mmmtimes.com/index.php/national-news/16277-behind-the-numbers-and-names-an-election-picture-emerges.html>

Bildungssektor auf ein schwaches politisches Verständnis beruhen. Medienberichten zufolge wissen nur wenige Bürger, welche Kandidaten zum Beispiel in ihrem Wahlbezirk kandidieren oder dass der Präsident nicht direkt gewählt wird².

Das Wahlsystem in Myanmar

Die anstehenden Wahlen finden auf nationaler sowie Regionen- bzw. Staatenebene³ statt. Zur Anwendung kommt ein relatives Mehrheitswahlsystem. Auf nationaler Ebene sieht die Verfassung ein Nationales Parlament (Pyidaungsu Hluttaw) mit zwei Kammern vor, welches aus einem Unterhaus (Pyithu Hluttaw) mit 440 Sitzen und einem Oberhaus (Amyotha Hluttaw) mit 224 Sitzen besteht. Allerdings werden nur drei Viertel der Parlamentarier gewählt, das andere Viertel der Sitze ist dem Militär vorbehalten. Damit sichert sich das Militär ein Veto-Recht auf Verfassungsänderungen, da es die dafür notwendige Mehrheit von mehr als 75 Prozent in beiden Häusern verhindern kann. Für die Wahlen zum Unterhaus werden aus den 330 Verwaltungsbezirken („townships“) 330 Wahlkreise gebildet. Aus diesen Wahlkreisen wird jeweils ein Kandidat direkt und mit relativer Mehrheit ins Unterhaus gewählt. Bei der Wahl des Oberhauses werden in jedem Staat und in jeder Region durch die Wahlkommission zwölf Wahlkreise gebildet, wofür einzelne Unterhauswahlkreise zusammengefasst werden.

Die Wahlen 2015

Die mit der Durchführung betraute Institution ist die Union Election Commission, kurz UEC. Nachdem ihre Arbeit 2010 stark kritisiert wurde, gaben die Nachwahlen 2012 Grund zum Optimismus. Die Wahlbeobachter des Carter Centers bewerten die Arbeit des UEC wesentlich besser als 2010. In den vergangenen Wochen bemühten sich die 16 Mitglieder der UEC, die Glaubwürdigkeit, Inklusion und Transparenz zu erhöhen⁴. Die Objektivität der UEC war im Vorfeld stark bezweifelt worden⁵; da 7 Mitglieder, unter anderem der Vorsitzende, nicht nur ehemalige Mitglieder der USDP sind, sondern auch direkt vom Präsidenten eingesetzt wurden.

Der Vorsitzende und ehemalige Leutnant-General Tin Aye hat zum ersten Mal in der Geschichte Myanmars internationale Wahlbeobachter zugelassen. Seit einigen Wochen befinden sich auf Einladung der Regierung unter anderem USAID, das Carter Center und rund 150 von der EU entsandten Wahlbeobachter im Lande. Diese werden in den kommenden Monaten den Wahlhergang und die Übergangsphase genau beobachten.

² The Asia Foundation, Myanmar 2014 Civic Knowledge and Values in a Changing Society, Dezember 2014, <http://asiafoundation.org/resources/pdfs/MyanmarSurvey20141.pdf>, S.12

³ Die Republik der Union Myanmar gliedert sich in sieben Regionen und sieben Staaten, die sich allerdings nur vom Namen her unterscheiden. Die Gebiete der ethnischen Minderheiten werden mit dem Begriff „Staat“ bezeichnet. Dagegen ist bei den Gebieten in denen hauptsächlich die Bevölkerungsmehrheit der Bamar leben, von „Regionen“ die Rede.

⁴ Krause, Stefan, The Carter Center Issues Report and Recommendations on Myanmar's Electoral Process, 30. März 2015, <http://www.cartercenter.org/news/pr/myanmar-033015.html>

⁵ International Crisis Group, Myanmar's Electoral Landscape, Asia Report N°266, April 2015, <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-east-asia/myanmar/266-myanmar-s-electoral-landscape.aspx>

Hinzukommen lokale NGOs, wie z.B das Myanmar Institute for Democracy (MID), welches seit dem 8. September die Wahl-Berichterstattung in 17 Zeitungen auswertet, oder der National Youth Congress, der mit rund 1.200 ausgebildeten Wahlbeobachtern eine wichtige Rolle in der Beobachtung der Wahlen spielen wird.

Auch die Pressefreiheit hat sich stark verbessert. Es sei jetzt eine nahezu freie Berichterstattung möglich, schrieb Journalist Kyaw Phone Kyaw in der Myanmar Times, allerdings nicht ohne hinzuzufügen, dass es Schwierigkeiten insbesondere bei der Berichterstattung über kleine Parteien oder Parteien in eher abgelegenen Bezirken gibt⁶.

Unstimmigkeiten bei Registrierungen, Kandidaturen und Wählerlisten

Die Vorbereitungen rund um die Wahlen liefen bisher friedlich ab. Wahlberechtigt sind alle Staatsbürger über 18 Jahre, die auf Wählerlisten registriert sind. Diese Listen werden ob ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit jedoch stark bemängelt. Die Bevölkerung ist angehalten zu überprüfen, ob der eigene Name gelistet ist. Diesem Aufruf schienen aber nur die wenigsten nachzukommen, was nicht zuletzt daran liegen mag, dass sich viele nicht offiziell ausweisen können⁷ oder es ihre ökonomische Situation nicht zulässt⁸.

Mitglieder religiöser Orden und andere, die explizit im Wahlgesetz ausgeschlossen werden, dürfen am 8. November in keiner der 46.000 Wahlstationen ihre Stimme abgeben⁹. In diesem Kontext ist die radikale buddhistische Ordensgruppierung Ma Ba Tha zu erwähnen, die in weiten Teilen der buddhistischen Bevölkerungsmehrheit einen hohen Stellenwert genießt. In Interviews äußerten sich die einflussreichen Mönche teilweise auch zu politischen Themen und griffen so meist zum Vorteil der USDP in die Meinungsbildung ein¹⁰.

Seit kurzem steht fest, dass sogenannte „White-card holder“, Menschen mit eingeschränkter Staatsbürgerschaft, nicht nur eine Kandidatur und Parteienbildung, sondern auch ihr Wahlrecht vorenthalten werden wird. Dies trifft vor allem die muslimische Minderheit der Rohingya im Rakhine Staat. Auch in anderen Teilen Myanmars häuft sich der Vorwurf der Diskriminierung muslimischer Politiker und Parteien, da einige Bewerbungen von Kandidaten von der UEC abgelehnt wurden.

⁶Kyaw Phone, Kyaw, We report, you decide?, Myanmar Times, 16. September 2015, <http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/16511-we-report-you-decide.html>

⁷ <http://archive-3.mizzima.com/mizzima-news/myanmar/item/13437-uec-to-discuss-eligible-voter-lists-for-2015-general-elections>

⁸ Aung, Nay, Election takes a back seat as flood-hit Magwe's farmers struggle to rebuild, Myanmar Times, 23. September 2015, <http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/16639-election-takes-a-back-seat-as-flood-hit-magwe-s-farmers-struggle-to-rebuild.html>

⁹ duPont, Sam; Holzgrafe, Matthew; Katyal, Ritika; Kobiljar, Emina ;Kumar, Vijay, Elections and Political Transition in Myanmar, Princeton University, Februar 2015, <http://www.princeton.edu/sites/default/files/content/Princeton%20-%20Burma%20-%20FINAL.pdf>, S. 5

¹⁰ Lwin, Ei Ei Toe, Ma Ba Tha takes aim at defamation accusations, Myanmar Times, 25. September 2015, <http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/16691-ma-ba-tha-takes-aim-at-defamation-accusations.html>

Bekanntestes Beispiel in diesem Zusammenhang ist der muslimische Kandidat Shwe Maung, dessen Kandidatur von der UEC abgelehnt wurde. Der Fakt, dass Shwe Maung 2010 für die USDP ins Parlament einzog, aber bei den jetzigen Wahlen ausgeschlossen wird, zeigt die seit 2010 schrittweise vollzogene Ausgrenzung der muslimischen Bevölkerungsminderheit aus politischen und gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen¹¹.

Eine weitere Gruppe, denen das Recht auf politische Partizipation vorenthalten werden wird, sind die Einwohner der fast 600 Dörfer¹², in denen Auseinandersetzungen zwischen der Armee und bewaffneten Gruppen ethnischer Minderheiten eine friedliche Wahl verhindern. Trotz des am 15. Oktober geschlossenen nationalen Waffenstillstandsabkommens stieg die Zahl der von der UEC aufgrund der aktuellen Sicherheitslage ausgeschlossenen Wähler im Vergleich zu 2010 deutlich an.

Insgesamt verbleiben rund 32 Millionen Myanmar wahlberechtigt¹³.

Die Parteienlandschaft Myanmars

In diesen Wahlen treten 36 Parteien mehr an als bei den nationalen Wahlen 2010. Die gestiegene Zahl lässt sich auf freiere politische Partizipation, mehr Medienfreiheit und gesunkene Bewerbungskosten zurückführen. Im internationalen Vergleich gesehen, mangelt es aber an ausgearbeiteten Parteiprogrammen und konkreten Plänen und Strategien. Dies wird auch an den „nationalen Parteien“ kritisiert. Hierzu gehören die USDP und die NLD, sowie die Splitterpartei der NLD, die National Democratic Force (NDF), die sich nach einem Disput über den Wahl-Boykott der NLD 2010 abgespaltete. In den ethnischen Minderheitenstaaten bekommen USDP und NLD von Parteien ethnischer Minderheiten Konkurrenz, die teilweise den bewaffneten ethnischen Gruppen nahestehen.

Über 300 Personen kandidieren parteiunabhängig.

Das politische Geschehen und die Schlagzeilen der letzten Wochen wurden überwiegend von den beiden Lagern USDP und NLD dominiert. Die bisherige Regierungspartei USDP sorgte für große Irritation, als im August der Sprecher des Unterhauses und Vorsitzender der USDP Thura Shwe Mann über Nacht sein Amt als Vorsitzender der Partei aus angeblichem Zeitmangel abgab. Beobachter halten jedoch eher den zuletzt durchschimmernden Disput zwischen ihm und dem Präsident Thein Sein (USDP), sowie seine Nähe zu Aung San Suu Kyi und die damit verbundene Ungnade des Militärs für den ausschlaggebenden Grund der plötzlichen Umbesetzung.

Im bisherigen Wahlkampf der NLD wurde vor allem deutlich, wie stark sich die Partei auf die Popularität ihres prominenten Aushängeschildes und ihren Ruf verlässt. Aung San Suu Kyis Gesicht dominiert nicht

¹¹Mang, Lin Mun, Former white-card holders cut from Rakhine voter lists, Myanmar Times 24.Juni 2015 <http://www.mmmtimes.com/index.php/national-news/15191-former-white-card-holders-cut-from-rakhine-voter-lists.html>

¹²Min Mang,Lun; Lwin, Ei Ei Toe, Vote cancellations in conflict areas higher than in 2010, Myanmar Times, 14. Oktober 2015, <http://www.mmmtimes.com/index.php/national-news/16991-vote-cancellations-in-conflict-areas-higher-than-in-2010.html>

¹³Ko, Nyein; Shine, Htet, Myanmar expatriates among 32 million eligible voters, The Nation, 23. Juli 2015, <http://www.nationmultimedia.com/breakingnews/Myanmar-expatriates-among-32-million-eligible-vote-30265069.html>

nur die meisten NLD Wahlplakate, sondern auch die Presse. Auf Anordnung der NLD-Parteiführung dürfen nur Mitglieder des Parteivorstands öffentliche Interviews geben. Damit schränkt die Parteiführung nicht zuletzt auch ihre eigenen Kandidaten im Wahlkampf ein.

Eine weitere Gruppe, die Erwähnung verdient, ist das Tatmadaw, wie das myanmarische Militär genannt wird, mit seinem Oberbefehlshaber (Commander-in-Chief). Das Amt wird momentan von Senior-General Min Aung Hlaing bekleidet. Er ernennt für jede Sitzung ein Viertel der gesamten Legislative auf allen Ebenen, sowie die drei im Nationalen Verteidigungs- und Sicherheitsrat vertretenen Minister für Verteidigung, Inneres und Grenzangelegenheiten. In einem seiner raren Interviews der BBC gegenüber gab er an, dass das Militär freie und faire Wahlen gewährleisten wird und betonte, dass die Wahlen unabhängig von dem Ergebnis anerkannt werden¹⁴ Nach der Bekanntgabe der Wahlergebnisse wird er an diesen Worten zu messen sein

Wer macht das Rennen? - Wie geht es weiter?

Die NLD erfreut sich insbesondere in den urbanen Gebieten und auch in den Regionen der buddhistischen Bevölkerungsmehrheit großer Beliebtheit. In diesen Wahlkreisen hofft auch die USDP auf Erfolge. Vor allem in ländlichen Gebieten werden der USDP gute Chancen zugesprochen. Eine manipulationsfreie Wahl vorausgesetzt, ist aber sicher davon auszugehen, dass sie ihre absolute Mehrheit im Nationalen Parlament nicht verteidigen können.

In den Regionen der ethnischen Minderheiten werden die ethnischen Parteien eine gewichtige Rolle einnehmen. Allerdings haben es die meisten ethnischen Parteien versäumt, sich in Allianzen zusammenzuschließen und werden sich deshalb gegenseitig Stimmen wegnehmen. Das wiederum könnte der USDP oder NLD zugutekommen.

Laut UEC kann es bis zu zwei Wochen dauern, bis das endgültige Wahlergebnis feststeht. Doch auch nach der offiziellen Bekanntgabe, dauert es bis zum 30. Januar 2016 bis die gegenwärtige Legislaturperiode abläuft und die Parlamentsübergabe stattfindet. Nach der Übergabe sind das Unter- und das Oberhaus sowie die Militärangehörigen aufgefordert, je einen Präsidentschaftskandidaten vorzuschlagen. Aus diesen wählt das Presidential Electoral College (entspricht dem nationalen Parlament) voraussichtlich Anfang Februar 2016 den Präsidenten. Die beiden anderen Kandidaten werden Vizepräsidenten. Der offizielle Regierungswechsel ist für den 29. März 2016 angesetzt.

Aung San Suu Kyi scheidet als Mutter von zwei Söhnen mit britischer Staatsbürgerschaft im Rennen um das höchste Amt in Myanmar aus. Artikel 59f der Verfassung disqualifiziert alle Präsidentschaftskandidaten, die direkt mit Ausländern verwandt sind. Der Wunsch eines Großteils der Bevölkerung nach der berühmten Tochter des Volkshelden Bogyoke Aung Sans für dieses Amt muss nach einem gescheiterten Versuch einer Verfassungsänderung im Juni aller Wahrscheinlichkeit nach auch ein solcher bleiben. Die „Lady“, wie Aung San Suu Kyi im Land genannt wird, hat sich bis heute noch nicht öffentlich geäußert, wen sie im Falle eines NLD-Wahlsiegs als Präsidentschaftskandidaten präsentieren

¹⁴ Fisher, Jonah, Myanmar's army chief 'will respect election result, BBC, 20. Juli 2015, <http://www.bbc.com/news/world-asia-33590435>

wird. Auf Seiten der USDP zeichnet sich nach der Entmachtung von Parlamentssprecher Thura Shwe Mann ab, dass Präsident Thein Sein eine zweite Amtszeit anstrebt.

Die kommenden Wahlen werden den Weg weisen, wer im nächsten Jahr Präsident Myanmars werden wird. Prognosen zu den Kandidaten sind nur sehr bedingt möglich und beziehen sich hauptsächlich auf die derzeitigen Protagonisten in der Politik Myanmars. Viel wichtiger wird in den nächsten Wochen die Anerkennung des Wahlergebnisses sein. Nicht nur von der aktuellen Regierung und der Opposition, aber auch vom Militär, sowie den verschiedenen ethnischen Gruppen.

Achim Munz

Der Autor ist Büroleiter der Hanns-Seidel-Stiftung in Myanmar.

Beitrag unter Mitarbeit von Lea Kienlein-Zach, Praktikantin HSS Büro Myanmar erstellt.

IMPRESSUM

Erstellt: 05. November 2015

Herausgeber: Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Copyright 2015

Lazarettstr. 33, 80636 München

Vorsitzende: Prof. Ursula Männle, Staatsministerin a.D.,

Hauptgeschäftsführer: Dr. Peter Witterauf

Verantwortlich: Dr. Susanne Luther, Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit

Tel. +49 (0)89 1258-0 | Fax -359

E-Mail: iiz@hss.de, www.hss.de