

Thailands Verfassung von 1997 – Aufbruch zu neuen Ufern?

Seit nunmehr einem Jahr ist die neue Verfassung Thailands in Kraft. Durch ungewöhnliche Entwicklungen inspiriert, war bereits ihre Entstehungsgeschichte in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert. Von vielen Seiten im Inland nahezu euphorisch und im Ausland mit großem Wohlwollen begrüßt, steht sie am Beginn eines neuen Kapitels der thailändischen Verfassungsgeschichte und dokumentiert das ernsthafte Bestreben ihrer Autoren, Thailand unwiderruflich auf den Weg hin zum demokratischen Rechtsstaat zu bringen. Ungeachtet dieses vielversprechenden Aufbruchs bestehen weiterhin schwerwiegende strukturelle Probleme des politischen Systems. Die eigentliche Bewährungsprobe steht den hohen Ansprüchen dieser Verfassung erst noch bevor.

Am 11. Oktober 1997 trat mit der Unterzeichnung durch König Bhumibol Aduljadej die jüngste Verfassung Thailands in Kraft. Sie ersetzte die Verfassung von 1991 und ist die 16. Verfassung seit dem Übergang des Landes von der absoluten zur konstitutionellen Monarchie im Jahr 1932. In den zurückliegenden 65 Jahren hat Thailand somit durchschnittlich alle vier Jahre eine neue Verfassung erhalten, wahrscheinlich häufiger als jedes andere Land der Welt. Kaum jemals zuvor jedoch hat die thailändische Öffentlichkeit so hohe Erwartungen mit einer neuen Verfassung verbunden. So sprach z.B. der ehemalige Ministerpräsident Anand Panyarachun von der „Rückgabe der Macht an das Volk“.¹⁾

Eine dem westlichen Vorbild entsprechende Verfassungstradition ist in Thailand unbekannt. Die bisherigen Konstitutionen und ihre Ergänzungen hatten weniger den Schutz individueller Rechte und Freiheiten im Blick, sondern dienten vielmehr dazu, die Machtstellung der herrschenden Eliten zu konsolidieren. Auch wurden die Verfassungen nicht als jeweils höchste Gesetze des Landes angesehen. Demzufolge war Thailand über Jahrzehnte hinweg kein Rechtsstaat im westlichen Sinn, sondern vielmehr ein Staat mit einer Gesetzgebung, die sich an den Erfordernissen der Regierenden orientierte.

Vorgeschichte

Die Entstehung der Verfassung von 1997 hatte ihren Ausgangspunkt in den Protesten für die Demokratie im Jahre 1992, die sich gegen die als Folge des bisher letzten Putsches von 1991 kurzzeitig wiederbelebte Militärherrschaft richteten und gleichzeitig die Forderung nach einer grundlegenden politischen Reform Thailands zum Ausdruck gebracht hatten. Der anhaltende Druck der Öffentlichkeit, dieses Reformbegehren zu verwirklichen, führte schließlich 1994 zur Berufung eines *Committee on Developing Democracy* (CDD) durch den Präsidenten des Parlaments. Die Mitglieder dieses Gremiums unter der Leitung des bekannten Gesellschaftskritikers Dr. Prawase Wasi verkörperten ein breites Spektrum der Zivilgesellschaft. Sie legten bereits 1995 einen Bericht vor, der in überraschender Deutlichkeit die Kardinalschwächen des thailändischen politischen Systems identifizierte: überzentralisierte Verwaltung, weitgehend undemokratisch organisierte Parteien, Stimmenkauf bei Wahlen, Korruption in Politik und Verwaltung sowie nur schwach ausgeprägtes

rechtsstaatliches Denken. Die Empfehlungen dieses Komitees mündeten in einer Ergänzung der damals geltenden Verfassung, wodurch die Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung (*Constitution Drafting Assembly/CDA*) ermöglicht wurde.

Die CDA bestand aus zwei indirekt gewählten Gruppen von Mitgliedern. Zum einen entsandte jede der 76 Provinzen je einen Vertreter, der vom Parlament auf der Basis einer von der Provinz vorgelegten Kandidatenliste gewählt wurde. Dieses indirekte Wahlverfahren zur CDA förderte das öffentliche Interesse für die Verfassungsreform erheblich: insgesamt bewarben sich in den Provinzen über 19000 Kandidaten. Die dem Parlament zur endgültigen Auswahl der 76 Provinzvertreter vorgelegten Kandidatenlisten wurden anteilmäßig von Rechtsanwälten, Geschäftsleuten und pensionierten Angehörigen des Öffentlichen Dienstes dominiert, darunter rund 8,5 Prozent Frauen. Zum anderen bestand eine zweite Gruppe von CDA-Mitgliedern aus 23 Experten aus Verwaltung (7), Politikwissenschaft (8) und Recht (8), die von Regierungsbehörden und Universitäten vorgeschlagen worden waren und ebenfalls anhand von Kandidatenlisten vom Parlament gewählt wurden.

Der Verfassungsentwurf entstand binnen weniger Monate unter Beteiligung mehrerer hunderttausend Bürger, die in den von der CDA landesweit organisierten öffentlichen Anhörungen, Diskussionsrunden, die z.T. in Rundfunk und Fernsehen übertragen wurden, und durch weitere Partizipationsformen von Anfang an aktiv in das gesamte Verfahren einbezogen waren. Nach dieser öffentlichen Debatte von bis dahin unbekanntem Ausmaß beschloß die CDA den vorläufigen Verfassungsentwurf am 15. August 1997. Er wurde nach mehrtägiger Beratung am 27. September 1997 vom Parlament mit überwältigender Mehrheit verabschiedet.

Es gibt durchaus Grund zu der Annahme, daß diese Verfassung ohne den Einfluß der nahezu zeitgleich sich dramatisch verschärfenden Wirtschaftskrise nicht ohne weiteres verabschiedet worden wäre.²⁾ Zu diesem Zeitpunkt erschien vielen Entscheidungsträgern, gesellschaftlichen Multiplikatoren und Bürgern dieser Schritt unerlässlich für die Einleitung von Reformen der Institutionen, Verfahren und Grundhaltungen, die allgemein als Ursachen der Wirtschaftskrise angesehen wurden. Die neue Verfassung sollte der Bevölkerung einen Großteil der Entscheidungsmacht wieder zurückgeben, die bis dahin in den Händen der politischen und administrativen Klasse des Landes gelegen hatte.

Grundzüge und Leit motive der Verfassung

Die Verfassung von 1997 gliedert sich in zwölf Kapitel und Übergangsbestimmungen mit insgesamt 336 Artikeln und ist damit umfangreicher und detaillierter als jede ihrer Vorgängerinnen.³⁾ Kritiker erhoben deswegen bereits den Vorwurf, sie habe mehr den Charakter einer Geschäftsordnung. Begründet wird diese Komplexität einerseits mit der Übernahme von Verfassungselementen zahlreicher anderer Staaten (z.B. Deutschland, Frankreich, USA) und andererseits mit dem ausgeprägten Beharren z.B. der Menschenrechts- und Demokratieaktivisten unter den CDA-Mitgliedern, durch möglichst präzise Formulierungen des Textes eindeutige Interpretationen zu gewährleisten.

Die Verfassung von 1997 ist darauf ausgerichtet, Ausgangspunkt allen anderen Rechts zu sein (Art. 6). Der bisherigen thailändischen Tradition, wonach besonders in der Verwaltungsbürokratie eine starke Neigung bestand, Geist und Buchstaben der jeweils geltenden Verfassung durch Gesetze, ministerielle Erlasse und Verordnungen nicht selten durch die Beschränkung fundamentaler individueller Rechte und Freiheiten zu untergraben, wird eine Absage erteilt. Diese Rechte und Freiheiten wurden in den früheren Verfassungen zumeist durch Zusätze entwertet, welche auf restriktive Bestimmungen entsprechender Gesetze verwiesen. Im Gegensatz dazu schreibt Art. 29 der neuen Verfassung nunmehr vor, daß substantielle Einschränkungen individueller Freiheiten prinzipiell unzulässig sind und überdies alles andere thailändische Recht die Grundsätze der Verfassung zu beachten hat und gegebenenfalls anzugleichen ist.

Im Grundrechtskatalog der Verfassung wird erstmals explizit die Wahrung der Menschenwürde betont (Art. 26), was während der Verfassungsberatungen durchaus kontrovers diskutiert wurde. Die Gleichheit der Geschlechter (in Thailand erst Mitte der neunziger Jahre in die Verfassung aufgenommen) ist ebenso enthalten wie Individualrechte nach westlichem Muster: z.B. Meinungsfreiheit, das Recht auf zwölf Jahre staatlich garantierter Bildung,

Gesundheitsfürsorge für Bedürftige, Schutz von Kindern vor Gewalt. Altersversorgung für Mittellose sowie besondere öffentliche Einrichtungen für Behinderte sind ebenfalls festgeschrieben.

Bemerkenswert ist das Recht der thailändischen Bevölkerung auf friedlichen Widerstand gegen verfassungswidrige Versuche zur Übernahme der Staatsgewalt (Art. 65) – eine klare Reaktion auf die zahlreichen Militärputsche der Vergangenheit. Wichtig im Hinblick auf die weitere Entwicklung des politischen Systems ist auch die Vorgabe der Verfassung an die Regierung, eine systematische Politik der Dezentralisierung bisher zentralstaatlicher Befugnisse und Finanzmittel auf die lokale Ebene zu betreiben, um so das Prinzip der Selbstbestimmung kommunaler Angelegenheiten nachhaltig zu fördern.

Neben den Rechten des einzelnen betont die Verfassung in Kapitel IV aber auch individuelle Pflichten; dazu zählt die Wahlpflicht, eine Bestimmung, die den bisher üblichen Stimmenkauf bei Wahlen zukünftig erschweren soll.

Der Wille, Verantwortlichkeit und Transparenz politischen Handelns zu stärken, prägt den Geist der Verfassung von 1997. Zu den Charakteristika des politischen Handelns in Thailand gehörte seit jeher die Überschneidung von persönlichen Interessen der Verantwortlichen mit öffentlichen Anliegen. Die politischen Führungen nahmen eine Differenzierung zwischen öffentlichen Ressourcen und Privateigentum oft gar nicht erst vor. Dies hatte eine weitverbreitete Korruption zur Folge. Zwar gab es seit 1975 ein Anti-Korruptionsgesetz, wodurch erstmals eine Behörde zur Bekämpfung der Korruption geschaffen wurde (*Counter Corruption Commission/CCC*), deren Erfolg jedoch äußerst begrenzt blieb, da sie nicht mit weitergehenden Ermittlungs- und Strafverfolgungsbefugnissen ausgestattet war. Die neue Verfassung will dieses Defizit durch die Einrichtung einer *National Counter Corruption Commission (NCCC)* ausgleichen (Kap.10, Teil III). Diese ist als unabhängige, mit Strafverfolgungsbefugnissen ausgestattete Behörde konzipiert, deren Führungspersonal nach einem mehrteiligen Auswahlverfahren für nur eine einzige, neunjährige Amtsperiode bestellt wird. Politische Einflußnahme auf die Kandidatenauswahl soll dadurch weitestgehend vermieden werden.

Die Herkunft ungewöhnlich großer Vermögen muß nunmehr nachgewiesen werden; Amts- und Mandatsträger von der nationalen bis zur kommunalen Ebene haben binnen einer Frist von 30 Tagen nach Übernahme bzw. Aufgabe ihrer Funktionen ihre persönlichen sowie die Vermögensverhältnisse ihrer Ehefrauen und Kinder offenzulegen (Art. 291; darunter fallen Bankguthaben, Wertpapiere und Unternehmensanteile, Haus- und Grundbesitz, Kraftfahrzeuge, Wertgegenstände aller Art sowie persönliche Bargeldbestände). Nach Art. 293 müssen die Erklärungen des Premierministers und der Kabinettsmitglieder veröffentlicht werden. Diese Vorschrift wurde erstmals beim Regierungswechsel von Ministerpräsident Chavalit Yongchaiyudh zu dessen Nachfolger Chuan Leekpai im Spätherbst 1997 angewendet. Die entsprechenden Angaben aller Mitglieder dieser beiden Kabinette wurden täglich von einzelnen Zeitungen publiziert und lösten in der Öffentlichkeit z.T. großes Erstaunen aus.

Wichtig sind in diesem Zusammenhang auch die in der neuen Verfassung enthaltenen Bestimmungen, die die Amtsenthebung selbst hoher Funktionsträger in Legislative, Exekutive und Judikative ermöglichen. Die Initiative hierzu kann u.a. auch von der Bevölkerung ausgehen, sofern mindestens 50000 Bürger ein solches Begehren mit ihrer Unterschrift unterstützen. Um den Anspruch auf Verantwortlichkeit und Transparenz politischen Handelns zu sichern, schafft die neue Verfassung weitere unabhängige Gremien, u.a. eine Nationale Menschenrechtskommission, eine Wahlkommission sowie die Institution des Ombudsmanns.

Mehr Bürgerbeteiligung bei der politischen Entscheidungsfindung zählte zu den wichtigsten Vorgaben der Verfassungsautoren. Daher wurde das Spektrum der Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung erheblich ausgeweitet. Art. 76 besagt, daß die Regierung erstmals in der thailändischen Geschichte verpflichtet wird, die Öffentlichkeit bei der Konzeption wichtiger politischer Entscheidungen zu beteiligen. Dazu sind z.B. Volksabstimmungen auf Vorschlag des Premierministers möglich (Art. 214). Überdies gibt Art. 170 einer Gruppe von mindestens 50000 wahlberechtigten Bürgern die Möglichkeit zur Gesetzesinitiative. Bei umweltrelevanten bzw. großen Infrastrukturprojekten muß den betroffenen Bürgern der Zugang zu allen in diesem Zusammenhang wichtigen Informationen gewährt werden (Art. 58). Bevölkerungsgruppen mit besonderen Traditionen wird die Pflege und Wahrung ihrer Kultur sowie der Schutz ihrer natürlichen Ressourcen garantiert.

Die Medien spielen eine außerordentlich wichtige Rolle innerhalb des Reformprozesses des politischen Systems. Sie sind sich dieser Bedeutung bewußt und nehmen diese Aufgabe generell sehr engagiert wahr. Mehr als früher sind sie heute ein von der Öffentlichkeit geschätztes Forum zur Diskussion wichtiger gesamtgesellschaftlicher Fragen. Gemäß Art. 39 der Verfassung von 1997 ist die Pressefreiheit in Thailand garantiert. Bemerkenswert ist außerdem, daß Art. 40 die Sendefrequenzen für Radio und Fernsehen ausdrücklich als nationale Kommunikations-ressourcen im öffentlichen Interesse definiert. Die Zuteilung dieser Frequenzen erfolgt durch eine unabhängige Regulierungsbehörde.

Staatsorgane

Der König

Seit dem Übergang Thailands von einer absoluten in eine konstitutionelle Monarchie im Jahr 1932 sind die in den Verfassungen enthaltenen Rechte und Vollmachten des Königs eng definiert gewesen. Das dem Monarchen gewidmete Kapitel II der Verfassung von 1997 gesteht ihm das Privileg zu, verehrt und angebetet zu werden. Obwohl der König Buddhist sein muß (Art. 9), hat er gleichzeitig die Position des Verteidigers aller Religionen in Thailand inne. Er steht offiziell an der Spitze der Streitkräfte und wählt die Mitglieder eines nicht mehr als 18 Personen umfassenden Kronrates (*Privy Council*) aus, der ihn bei der Ausübung seiner Funktionen berät. Er ernennt den Premierminister und das Kabinett (Art. 201) und entläßt einzelne Minister auf Vorschlag des Regierungschefs (Art. 217). Darüber hinaus kann er Notverordnungen erlassen. Der König hat das Vorrecht, über die Thronfolge zu entscheiden. Auch weibliche Mitglieder des Königshauses können die Thronfolge antreten (Art. 23, Abs. 2). Die Vermutung liegt nahe, daß diese Bestimmung im Hinblick auf die in der Bevölkerung hoch angesehene Tochter des Königs, Prinzessin Maha Chakri Sirindhorn, in die Verfassung aufgenommen wurde. Wird der Thron vakant, ohne daß der König eine Nachfolgeregelung festgelegt hat, so trifft der Kronrat diese Entscheidung, der dann das Parlament zustimmen muß.

Der Monarch ist nach verbreiteter Ansicht der wichtigste Faktor der thailändischen Politik und Gesellschaft. Keine der maßgeblichen politischen Gruppen kann es sich leisten, ihn als politischen Faktor zu gering zu bewerten. Erstaunlicherweise übt die Monarchie ihre beachtliche politische Macht dadurch aus, daß sie sehr bewußt das Image einer unpolitischen, überparteilichen Institution pflegt. Diese Charakterisierung trifft insbesondere auf König Bhumibol Adulyadej (Rama IX.) zu, der 1946 den Thron bestieg und der am längsten regierende Monarch der Welt ist. Die in der Verfassung von 1997 verankerten Rechte des Königs spiegeln seine hohe Autorität zwar wider, begründen sie aber nicht, denn diese moralische Autorität ist vielmehr das Ergebnis des Zusammenwirkens von Tradition und Persönlichkeit.⁴⁾

Das Parlament

In der Verfassung von 1997 ist das Kapitel VI dem Parlament gewidmet⁵⁾: demnach besteht die Volksvertretung aus zwei Kammern, dem Repräsentantenhaus und dem Senat; beide zusammen bilden die Nationalversammlung. Der Präsident des Repräsentantenhauses ist zugleich auch Präsident der Nationalversammlung. Das Repräsentantenhaus wurde erheblich vergrößert und besteht aus 500 für vier Jahre gewählten Abgeordneten, von denen 400 durch Mehrheitswahlrecht bestimmt werden, wobei jeder Wahlkreis einen Abgeordneten entsendet. Durch die somit gegenüber der Vergangenheit kleineren Wahlkreise soll ein engerer Kontakt zwischen Parlamentariern und Bevölkerung ermöglicht werden. Die restlichen 100 Mitglieder des Repräsentantenhauses werden durch Verhältniswahlrecht über landesweite Parteilisten gewählt, wobei eine Fünf-Prozent-Sperrklausel gilt (Art. 100). Hierdurch sollen Kandidaturen von qualifizierten politischen 'Seiteneinsteigern' ermöglicht werden, die noch nicht über eine starke parteipolitische Basis vor Ort verfügen. Glaubt man allerdings ersten Stimmungsbildern, werden die über die landesweite Parteiliste gewählten Mitglieder des Repräsentantenhauses vermutlich auf Akzeptanz- und Glaubwürdigkeitsprobleme stoßen. Ein wichtiger Grund hierfür ist der in Thailand gerade auch in der Politik stark personenorientierte Charakter im Verhältnis zwischen Abgeordneten und Wählerschaft. Der Nachweis politischer Befähigung wird zuerst und vor allem durch ein gewonnenes Direktmandat erbracht. Da ein über die Liste gewählter Abgeordneter dieses Defizit nicht ausgleichen kann, ist in der öffentlichen Diskussion bereits

von „Volksvertretern zweiter Klasse“ die Rede. Gleichzeitige Direkt- und Listenkandidaturen einer Person sind ausgeschlossen (Art. 99 Abs. 2).

Es besteht eine grundsätzliche Wahlpflicht. Wahlberechtigt sind thailändische Staatsbürger, die am ersten Tag des Wahljahres mindestens 18 Jahre alt waren. Vom aktiven Wahlrecht ausgeschlossen sind nach Art. 106 vier Personengruppen, darunter auch der buddhistische Klerus des Landes. Demgegenüber kann das aktive Wahlrecht ausgeübt werden, auch wenn man sich dauerhaft außerhalb des Wahlkreises aufhält, in dem man persönlich registriert ist. Das passive Wahlrecht erwirbt ein thailändischer Staatsbürger mit 25 Jahren, muß dafür allerdings u.a. den Nachweis eines akademischen Grades, der mindestens dem Niveau eines *bachelor* entspricht, erbringen. Diese Regelung ist bereits seit der Verabschiedung der Verfassung als elitär kritisiert worden, da nur etwa drei Prozent der Gesamtbevölkerung über eine Tertiär- bzw. Universitätsausbildung verfügen. Eine Reihe von Artikeln der Verfassung definieren darüber hinaus Art und Qualität von persönlichen, biographischen Verbindungen, die ein Direktkandidat zu seinem Wahlkreis haben muß.

Fehlt ein Abgeordneter mindestens 90 Tage bzw. ein Viertel aller Sitzungstage des Parlaments im Jahr unentschuldig, so verliert er sein Mandat. Die Zugehörigkeit zum Repräsentantenhaus ist auch an die Mitgliedschaft in einer politischen Partei gebunden, d.h. mindestens 90 Tage vor einer Wahl muß ein Kandidat bzw. ein Abgeordneter Parteimitglied sein. Da zwischen der Auflösung des Parlaments und einer Neuwahl nicht mehr als 60 Tage vergehen dürfen, soll somit der bisher vor Wahlen durchaus übliche Parteiwechsel 'im großen Stil' verhindert werden.

Die zweite Parlamentskammer, der Senat, ist von den Autoren der Verfassung von 1997 vor allem als Institution zur verbesserten Repräsentation der Bevölkerung, Mitwirkung der Zivilgesellschaft an der politischen Entscheidungsfindung und als Instrument im Sinne der *balance of power* gegenüber dem Repräsentantenhaus konzipiert worden. Zwar gab es bisher schon einen Senat, dessen Mitglieder jedoch ernannt und zumeist Vertreter der traditionellen Machteliten (Militär, Verwaltung, Geschäftswelt) waren.

Im Gegensatz dazu gehen die 200 Mitglieder des neuen Senats aus einer Direktwahl auf Wahlkreisbasis hervor. Ihre Amtszeit beträgt sechs Jahre (die Amtsperiode des 1998 amtierenden ernannten Senats dauert noch bis zum Jahr 2000). Ein amtierender Senator kann in der unmittelbar nachfolgenden Wahlperiode nicht wiedergewählt werden. Damit soll vermieden werden, daß politische 'Erbhöfe' entstehen. Zur Gewährleistung einer gewissen Distanz zur parteipolitisch geprägten Arbeit des Repräsentantenhauses dienen Verfassungsbestimmungen, wonach Kandidaten für den Senat (die mindestens 40 Jahre alt sein und ebenfalls einen *bachelor*-Grad nachweisen müssen) weder einer politischen Partei noch dem Repräsentantenhaus angehören dürfen. Der Wechsel eines gewählten Senators in ein politisches Amt bzw. die Übernahme eines Abgeordnetenmandats setzt sowohl das Ausscheiden aus dem Senat als auch den Ablauf z.T. längerer Übergangsfristen voraus. Hatten frühere Regierungen bewußt den Einfluß von Verwaltungsbürokratie und Militär auf die Gesetzgebung dadurch zu sichern versucht, daß sie zahl-reiche Vertreter dieser beiden Machteliten zu Senatoren ernannten und somit das Abstimmungsverhalten dieser Parlamentskammer weitgehend lenken konnten, so ist die Verfassung von 1997 darauf ausgerichtet, den Senat dem gezielten Einfluß jener beiden Interessengruppen zu entziehen. Kandidaten für den Senat dürfen daher auch keine Angehörigen von Regierungsbehörden oder Staatsunternehmen sein. Diese Einschränkungen hat man beim Verfassungsentwurf auch auf Konzessionsinhaber, Partner oder Anteilseigner von Unternehmen ausgedehnt, die Konzessionen von Regierungsstellen oder Staatsunternehmen erhalten (Art. 126 und 128).

Dem Senat als zweiter Parlamentskammer kommt eine wesentliche Funktion bei der Auswahl, Ernennung, Empfehlung oder Bestätigung von Personen für bzw. die Entfernung aus wichtigen Ämtern bzw. Gremien zu, welche für die Gewährleistung der von der Verfassung angestrebten Verantwortlichkeit und Transparenz politischen Handelns entscheidend sind (z.B. Verfassungsgerichtshof, Wahlkommission, Menschenrechtskommission, Ombudsmann, Nationale Anti-Korruptionsbehörde und Rechnungsprüfungskommission). Er muß völkerrechtlich bindenden Entscheidungen des Repräsentantenhauses, aber auch Notverordnungen zustimmen und verfügt über das Recht zu einem aufschiebenden Veto im Gesetzgebungsverfahren (Art. 175).

Die Regierung

Die Regierung des Königreichs Thailand wird durch die Verfassung von 1997 erstmals in ihrem Umfang begrenzt. Nach Art. 201 ernennt der König den Premierminister und nicht mehr als 35 weitere Minister, die gemeinsam den Ministerrat bilden.

Bevor es zur Regierungsbildung kommen kann, muß das Repräsentantenhaus mit mindestens einem Fünftel der Stimmen seiner Mitglieder einen Kandidaten für das Amt des Regierungschefs nominiert haben. Benannt werden können nur Kandidaten aus dem Kreis der Mitglieder des Repräsentantenhauses. Mit der Bestätigung der ernannten Persönlichkeit durch die absolute Stimmenmehrheit des Repräsentantenhauses muß der neue Premierminister sein Abgeordnetenmandat aufgeben (Art. 201, 202 und 204).

Ein Minister muß mindestens 35 Jahre alt sein und einen akademischen Grad, vergleichbar dem des *bachelor*, besitzen (Art. 206 Abs. 2 und 3). Der Regierungschef und jedes Kabinettsmitglied sind dem Repräsentantenhaus gegenüber individuell politisch verantwortlich. Aus diesem Grund enthält die Verfassung sowohl die Möglichkeit des sich an dem deutschen Vorbild orientierenden 'konstruktiven Mißtrauensvotums' gegen den Premierminister (das nach Art. 185 von zwei Fünfteln der Abgeordneten des Repräsentantenhauses beantragt werden kann) als auch des Mißtrauensvotums gegen einzelne Kabinettsmitglieder (Art. 186).

Die Rechtsprechung

Der Verfassungsreformprozeß hat die Chance dafür eröffnet, daß sowohl bestehendes als auch neues Recht konsequenter als bisher verwirklicht wird.

Den Richtern garantiert die Verfassung Unabhängigkeit von Einflüssen der Legislative und der Exekutive. Sie selbst dürfen keine politischen Positionen innehaben (Art. 250).

Wenngleich binnen der vergangenen Jahre in Thailand eine durchaus bemerkenswerte Entwicklung des Rechtsstaats stattgefunden hat, sind bedeutende Teile davon noch immer relativ weit von der Realisierung entfernt, so z.B. der Aufbau einer eigenen Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1997 trat das Verwaltungsverfahrensgesetz in Kraft, das sich maßgeblich am deutschen Recht orientiert und eine erhebliche Verbesserung der Stellung des einzelnen Bürgers als Rechtssubjekt mit sich bringt. Dennoch läßt die Einrichtung von Verwaltungsgerichten seitdem auf sich warten, obwohl ihre Rechtsgrundlage in der Verfassung von 1997 in einem eigenen Kapitel (Art. 276-280) erneut verankert ist. Danach sollen erstinstanzliche Verwaltungsgerichte und ein Oberster Verwaltungsgerichtshof geschaffen werden, möglicherweise (hier bleibt der Verfassungstext erstaunlich unpräzise) auch eine Berufungsinstanz als mittlere Ebene. Die Verzögerung dieses Vorhabens ist nicht nur durch den hohen, nicht sofort zu deckenden Bedarf an fachwissenschaftlich qualifizierten Richtern bedingt: vielmehr stellt der Verfassungsanspruch auf gerichtliche Überprüfbarkeit des Verwaltungshandelns für die damit bisher noch nicht konfrontierte thailändische Bürokratie eine epochale Herausforderung dar.

Im Rahmen der Transparenz- und Verantwortlichkeitsideale, die die Verfassung von 1997 prägen, ist beim Obersten Gerichtshof ein eigener Senat für die Rechtsprechung in Strafsachen politischer Amts- und Mandatsträger geschaffen worden (Art. 272, Abs. 2).

Noch wichtiger ist in diesem Zusammenhang jedoch der durch diese Konstitution ebenfalls neu geschaffene Verfassungsgerichtshof (Constitutional Court; Kapitel 8, Teil 2). Seine Einrichtung ist ein wesentlicher Bestandteil des gegenwärtigen politischen Reformprozesses. Das Gericht besteht aus dem Präsidenten und 14 Richtern, die auf Vorschlag des Senats vom König für nur eine Amtsperiode von neun Jahren berufen werden. Fünf der Verfassungsrichter kommen vom Obersten Gerichtshof, weitere acht Richter werden von einer besonderen Auswahlkommission berufen und müssen anerkannte Experten in Recht (fünf) und Politikwissenschaft (drei) sein (diese Verfassungsbestimmung hat dazu geführt, daß der 1998 gewählte erste Präsident des Verfassungsgerichtshofs kein Jurist, sondern ein ehemaliger Diplomat und Politikwissenschaftler ist). Zwei Richter werden aus dem Bereich des noch zu schaffenden Obersten Verwaltungsgerichtshofs gewählt (Art. 255-257). Alle Mitglieder des

Verfassungsgerichte müssen eine Reihe von Bedingungen zur Sicherstellung ihrer richterlichen Unabhängigkeit erfüllen (Art. 258).

Der Verfassungsgerichtshof, ein dem deutschen Bundesverfassungsgericht ähnliches Modell, entscheidet über eine Reihe zentraler Fragen, z.B. ob Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse der politischen Parteien verfassungsgemäß sind und ob Entscheidungen der Regierung die Grundrechte und Freiheiten von Personen beschränken. Seine Rechtsprechung ist für das Parlament, die Regierung sowie alle anderen Gerichte und staatlichen Institutionen bindend.

Das Gebot der Dezentralisierung

Die Verfassung von 1997 enthält eine Reihe wichtiger Bestimmungen zur Lokalverwaltung. Im Kapitel V über die Grundlagen staatlicher Politik verfügt Art. 78 die Dezentralisierung im Sinne der Übertragung (zentral)staatlicher Macht auf die lokale Ebene und im Hinblick auf eine weitgehende kommunale Selbstbestimmung. Innerhalb des Kapitels IX, das ausschließlich der Lokalverwaltung gewidmet ist, wiederholt Art. 282 dies und verpflichtet die zentralstaatliche Ebene, den Wünschen der lokalen Bevölkerung nach kommunaler Selbstbestimmung entgegenzukommen. Art. 283 schließlich bestimmt, daß diejenigen lokalen Einheiten, die die Voraussetzungen der kommunalen Selbstverwaltung erfüllen, das Recht auf den Status einer 'Local Government Organization' haben. Diese Körperschaften wiederum müssen nach Art. 285 einen Rat aus gewählten Mitgliedern sowie ein Verwaltungskomitee oder Administratoren haben, die entweder ebenfalls nach Direktwahlen der Bevölkerung oder mit Zustimmung des Rates berufen werden. Art. 287 gibt mindestens der Hälfte der wahlberechtigten Bevölkerung einer 'Local Government Organization' das Recht, dem örtlichen Rat eine Petition zur Verabschiedung einer kommunalen Vorschrift vorzulegen.

Dem hohen Anspruch, der diesen Verfassungsbestimmungen zugrunde liegt, steht allerdings ein bisher geringer Grad an Umsetzung gegenüber. Viele der strukturellen Verwaltungsprobleme werden durch den Dezentralisierungsprozeß deutlicher zum Vorschein kommen. Die zur Bewältigung von kommunalen Routineaufgaben, geschweige denn zur Lösung dringender Kernprobleme der Kommunen erforderlichen Grundkenntnisse in Verwaltung, Haushalts- und Infrastrukturmanagement sowie langfristiger Planung fehlen in den lokalen Einheiten zumeist und können auch nicht kurzfristig erworben werden. Nicht nur deshalb wäre es wünschenswert gewesen, wenn die Verfassung von 1997 hinsichtlich Art und Umfang der auf die lokale Ebene zu transferierenden Verantwortlichkeiten und Finanzmittel präzise inhaltliche und zeitliche Vorgaben gemacht hätte (Art. 284). Vielen Beobachtern in Thailand erscheinen angesichts dieser Voraussetzungen insbesondere die mit z.T. hohen Erwartungen der Bevölkerung konfrontierten Kommunalverwaltungen überfordert zu sein. Angesichts anhaltender wirtschaftlicher Schwierigkeiten mit erheblichen Auswirkungen auf die thailändischen Staatsfinanzen ist zudem nicht auszuschließen, daß die auf höchster Ebene gerade entstehende Bereitschaft zur Verwaltungsreform mittelfristig wieder nachläßt.

Ausblick

Die thailändische Verfassung von 1997 ist bereits während ihrer Entstehungsphase von hohen Erwartungen begleitet worden. Ihre Akzeptanz in der Bevölkerung wird deshalb insbesondere davon abhängen, ob es gelingt, Verfassungswirklichkeit herzustellen. Die Wirkung der vorhandenen Mechanismen zur effektiven Gewaltenteilung und zur Kontrolle staatlicher Macht in der Praxis und die Glaubwürdigkeit der zahlreichen neu geschaffenen unabhängigen Institutionen werden dafür ebenso entscheidend sein wie die Antwort auf die Frage, ob die zahlreichen Partizipationsmöglichkeiten von der Bevölkerung hinreichend genutzt und ihre Auswirkungen von der Regierung gleichermaßen ernst genommen werden. Der responsive Charakter des Regierungshandelns gegenüber der Bevölkerung müßte im Interesse des angestrebten Entwicklungsziels noch erheblich steigen. Die außerordentlich starke Rolle, die z.B. Nichtregierungsorganisationen bisher im thailändischen Entwicklungsprozeß und bei der politischen Interessenvertretung bestimmter Bevölkerungsgruppen gespielt haben, kann als Bestätigung dafür gelten, daß die hierfür eigentlich zuständigen legislativen Institutionen keineswegs immer das uneingeschränkte Vertrauen der Thais genießen konnten. Hier besteht ein erheblicher

Bedarf an Überzeugungsarbeit der Verantwortlichen. Verbesserungsbedürftig ist auch die Qualität des politischen Krisenmanagements. Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit haben gezeigt, daß viele, wenn nicht nahezu alle schweren innenpolitischen Krisensituationen Thailands nur durch das Einwirken des Königs entschärft werden konnten. Dadurch ist er nicht nur zu einem Symbol der Kontinuität, sondern auch der Stabilität geworden. Die Notwendigkeit seiner persönlichen Interventionen dient je-doch auch zum Beleg der These, daß die politischen Institutionen dieser Aufgabe bisher ebenfalls nicht gewachsen waren. Die Verfassung von 1997 schafft nunmehr die Voraussetzungen dafür, einen schrittweisen Wandel des Verfassungsverständnisses sowie des politischen Systems einzuleiten. Der Zeitrahmen hierfür kann realistischer-weise nicht unterhalb eines Jahrzehnts angesetzt werden. Der Schlußartikel dieser Verfassung bestimmt die Erstellung einer Zwischenbilanz fünf Jahre nach ihrer Verkündung, d.h zum Ende des Jahres 2002. Diesem Datum darf man mit Spannung entgegensehen.

1) Vgl. Pasuk Phongpaichit/ Chris Baker: *Thailand. Economy and Politics*. New York 1997, S. 276.

2) Vgl. Thomas Helfen, „Die Auswirkungen der Finanzkrise in Asien auf die Politik. Die Situation in Thailand“, in: *KAS-Auslandsinformationen* 4/1998, S. 17-29.

3) Alle Angaben zum Verfassungsinhalt beziehen sich auf die offizielle Übersetzung des thailändischen Originaltextes: *Constitution of the Kingdom of Thailand. Translation by the Office of the Council of State*, Bangkok 1998.

4) Vgl. Klaus-Albrecht Pretzell, „Thailand: Ein politisches Profil“, in: Klaus-Albrecht Pretzell/Wilfried Herrmann (Hgg.), *Zugang in Südostasien*, Hamburg 1995, S. 11-16, 11.

5) Zum Zeitpunkt des Manuskriptabschlusses amtierte noch das 1996 nach den wesentlich anderen Bestimmungen der Verfassung von 1991 gewählte Parlament, dessen Wahlperiode bis zum Jahr 2000 reicht. Alle in diesem Kapitel erläuterten Verfassungsbestimmungen kämen daher erst bei der nächsten Parlamentswahl zur Anwendung.

Dr. Norbert Eschborn ist Auslandsmitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Thailand.