

THAILAND

DR. CANAN ATILGAN
PATRICK SCHNEIDER

Februar 2009

www.kas.de

www.kas.de/thailand

Bilanz des Thailändischen ASEAN-Vorsitzes

Ende Juli 2008 übernahm Thailand für eineinhalb Jahre den Vorsitz im Verband der Südostasiatischen Nationen (ASEAN). Eine ehrenvolle Aufgabe für das stolze Königreich, die aber auch mit vielen Herausforderungen und großer Verantwortung einherging. Zu den deklarierten Zielen des thailändischen Vorsitzes gehörten die Verwirklichung der ASEAN Charta und aller damit verbundenen Verpflichtungen, einschließlich der Errichtung eines Menschenrechtsinstituts, größere Bürgernähe in der ASEAN sowie Entwicklung und Sicherheit für die Menschen in der Region. Nach der Übergabe des Vorsitzes an Vietnam Ende 2009 fällt die Bilanz für Thailand eher durchwachsen aus.

Der ASEAN-Vorsitz Thailands stand von Beginn an unter keinem guten Stern, da das einst so stabil wirkende Königreich durch innenpolitische und zwischenstaatliche Krisen in seiner außenpolitischen Handlungsfähigkeit eingeschränkt war und so der erhofften Vorreiterrolle in Sachen ASEAN-Integration nur bedingt gerecht werden konnte. So wurden tatsächliche Erfolge des thailändischen Vorsitzes von Krisenmeldungen überschattet, teilweise gar überhört.

Die Nachwirkungen des Militärputsches von 2006 und die daraus resultierende gesellschaftliche Spaltung, der Grenzkonflikt zu Kambodscha und die weltweite Wirtschaftskrise forderten nicht nur innenpolitisch ihren Tribut. Die teilweise gewaltsam ausgetragenen Demonstrationen der Peoples Alliance for Democracy (PAD) Ende 2008 und der United Front for Democracy against Dictatorship (UDD) im Frühjahr 2009 katapultierten Thailand quasi in eine außenpolitische

Starre. Zwei ASEAN-Gipfel mussten aufgrund der Unruhen verschoben werden.

Herausforderungen für ASEAN 2008/09

Die mit der *Bangkok Declaration* besiegelte Gründung der ASEAN am 8. August 1967 als Folge des von den Kolonialmächten hinterlassenen machtpolitischen Vakuums versprach weitreichende Handlungsprämisse für den losen Staatenverbund. Die damals noch auf der Grundlage einer Erklärung ohne völkerrechtliche Vertragsbasis agierende ASEAN hatte sich zum Ziel gesetzt, wirtschafts- und sicherheitspolitische Interessen zu stabilisieren, kulturelle Identitäten zusammenzuführen und Handelsbeziehungen zu effektivieren. Sowohl die Handlungsbereitschaft der einzelnen Mitgliedsstaaten als auch die institutionelle Architektur der ASEAN blieben über die Jahrzehnte jedoch auf einem recht marginalen Niveau. Die Einsicht in die Notwendigkeit einer stärkeren vertraglichen Bindung der Mitgliedstaaten wurde erstmals auf dem Gipfeltreffen von Vientiane in 2004 evident. Die diesbezüglich entscheidende Änderung stellte sich dann schließlich mit der Unterzeichnung der ASEAN-Charta auf dem 13. Gipfeltreffen im Jahr 2007 ein, die aus dem losen Regionalbündnis eine völkerrechtlich legitimierte Rechtspersönlichkeit machen sollte.

Entscheidende Strukturen wie das Nicht-einmischungsgebot, das Konsensprinzip und die nationale Souveränität sind jedoch auch im neuen Vertragswerk die bestimmenden Prinzipien der ASEAN. Die ASEAN-Charta symbolisiert dennoch einen Meilenstein im Integrationsprozess der Staatengemeinschaft. Die Charta wurde in einem langen Prozess der Verhandlungen in den einzelnen

THAILAND

DR. CANAN ATILGAN
PATRICK SCHNEIDER

Februar 2009

www.kas.de

www.kas.de/thailand

Mitgliedstaaten ratifiziert und ist seit Anfang 2009 rechtskräftig. Der lange Weg des gemeinschaftlichen Integrationsprozesses der ASEAN setzte somit eine neue Wegmarke in Richtung Fortschritt und Gemeinschaft.

Eng verbunden mit dem „neuen Zielkatalog“ der ASEAN war die Gründung eines gemeinsamen Menschenrechtskomitees, welches die Einhaltung und Durchsetzung von Menschenrechten in den einzelnen Mitgliedstaaten aktiv unterstützen sowie Zuwiderhandlungen aufarbeiten soll. Das ASEAN-Menschenrechtsinstitut, das seine Arbeit im Oktober 2009 aufnahm, wird allerdings nur als zwischenstaatliches Beratungsgremium ohne eigene Machtbefugnisse existieren.

Ein weiterer Fokus der ASEAN war die Verabschiedung einer *Roadmap* zur Errichtung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes bis 2015. Darunter fallen drei einzelne Handlungsbereiche nach dem Muster des 3-Säulen-Fundaments der EU: Gemeinsame Sicherheitspolitik, Gemeinsame Wirtschaftspolitik und Gemeinsame sozio-kulturelle Politik.

Die Jahre 2008 und 2009 standen folglich ganz im Zeichen einer politikfeldübergreifenden Annäherung und Kooperation des südostasiatischen Staatenbündnisses hin zu einer ASEAN-Gemeinschaft (2009-2015), wie es im offiziellen Jargon der Charta heißt. Der überaus ambitionierte Vorsatz, stets die unterschiedlichen Entwicklungsstadien der Mitgliedstaaten gegenseitig anzunähern, bildet dabei die Grundlage der Integration.

Eine während des Vorsitzes Thailands immer bedrohlicher werdende wirtschaftliche Krisensituation, hervorgerufen durch die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise, bestimmte in 2009 maßgeblich die politische Agenda ASEANs. So wurden gemeinsame Schritte zur Begrenzung der wirtschaftlichen Schäden in 2009 zum dominierenden Thema.

Erfolge und Illusionen des thailändischen Vorsitzes

Thailand hat in der Geschichte der ASEAN immer eine wichtige Rolle als Integrationsmotor gespielt. Nicht nur die bislang recht stabil erscheinende politische Lage der konstitutionellen Monarchie, sondern auch zahlreiche Vorstöße zu wichtigen regionalen Abkommen wie dem ASEAN Regional Forum (ARF) und die wirtschaftliche Stabilität waren dabei stets Eckpfeiler des regionalpolitischen Fundaments Thailands.

Der Zielkatalog des Königreichs war zu Beginn des ASEAN-Vorsitzes dementsprechend ambitioniert und kann in drei konzeptionelle Bereiche untergliedert werden: 1) die Um- und Durchsetzung der Charta, 2) die Etablierung einer bürgerzentrierten Gemeinschaft und die Gründung einer ASEAN-Gemeinschaft bis 2015 sowie schließlich 3) die Verringerung der gesellschaftlichen Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten. Alle Projekte und Zielsetzungen standen dabei unter der Prämisse eines bürgernahen und kooperativen Fortschritts.

Diese sehr allgemein klingenden Ziele wurden durch eine Reihe von Maßnahmen konkretisiert. So hat Thailand maßgeblich dafür gesorgt, dass neue Organe der Charta wie z.B. die Kommission der ständigen Vertreter in Jakarta ihre Arbeit erfolgreich aufgenommen haben und die Cha-am Hua Hin Erklärung angenommen wurde. Hierin sind verbindliche Wegmarken für einen gemeinsamen Binnenmarkt und eine stärkere Kooperation in den Bereichen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft für 2015 festgeschrieben. Damit hat Thailand erwirkt, dass die formalen Ziele der ASEAN-Agenda in eine, wenn auch nicht bindende, so doch rechtliche Form gegossen wurden.

Der bedeutendste Erfolg des Thailand-Vorsitzes war aber die Umsetzung der intergovernmentalen Kommission für Menschenrechte und die schnelle Reaktion auf die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise durch die Chiang Mai-Initiative. Die Umsetzung eines Hilfspakets für die südostasiatische Wirtschaft war dabei ganz im In-

THAILAND

DR. CANAN ATILGAN
PATRICK SCHNEIDER

Februar 2009

www.kas.de

www.kas.de/thailand

teresse Thailands, das durch die Krise besonders hart getroffen wurde.

Formal erscheinen die Ergebnisse des ASEAN-Vorsitzes in einem guten Licht. Faktisch jedoch muss genauer auf die Situation Thailands geschaut werden, um tatsächliche Erfolge zu markieren: Zwar ist es der Vermittlungsarbeit Thailands zu verdanken, dass die Menschenrechtskommission ihre Arbeit aufnehmen konnte, doch scheint diese in einigen sensiblen Bereichen durch das Prinzip der Nichteinmischung eingeschränkt. Kritiker und Menschenrechtsorganisationen bemängeln daher, dass das Institut keine bindenden Entscheidungen treffen kann, Untersuchungen von Menschenrechtsverletzungen nur mit Zustimmung des betroffenen Mitgliedslands möglich sind und die Entscheidungsfindung weiterhin dem Prinzip der Einstimmigkeit folgt.

Die Entscheidung über Erfolg oder Misserfolg sowie über das „internationale Image“ der ASEAN wird erheblich von der internationalen und regionalen Wahrnehmung des vorsitzenden Landes gefällt bzw. beeinträchtigt. Hier haben die inner- und zwischenstaatlichen Konflikte Thailands eine ganz klare Deutungshoheit über eben diese Entscheidung bekommen.

Konfliktlinien und ihr außenpolitischen Effekte

Bereits kurz nach der Übernahme des Vorsitzes der ASEAN durch Thailand kam es zu einer Zuspitzung des Grenzkonflikts zwischen Thailand und Kambodscha. Streitpunkt ist hierbei die historische Tempelanlage Preah Vihear, welche von beiden Ländern beansprucht wird, in einem Urteil des Internationalen Gerichtshofs aus dem Jahr 1962 jedoch Kambodscha zugesprochen wurde. Nachdem die Tempelanlage im Juli 2008 auf kambodschanische Initiative hin zum Weltkulturerbe deklariert wurde, verlegten beide Länder Truppen in das strittige Gebiet; im Verlauf der nächsten Monate sollte es dann auch immer wieder zu kleineren Scharmützeln mit Toten und Verwundeten kommen. Bis zum heutigen Tag ist der Konflikt ungelöst und stellt somit nicht nur eine Belastung für die bilateralen Beziehun-

gen Thailands und Kambodschas dar, sondern ist auch zu einer Bewährungsprobe für die ASEAN-Staatengemeinschaft geworden, welche sich eigentlich der friedlichen Koexistenz und gewaltfreien Konfliktlösung zwischen ihren Mitgliedsstaaten verpflichtet hat. Der Einfluss der ASEAN in diesem Disput ist jedoch als marginal zu betrachten und eine Lösung dieses Konflikts ist deshalb so schwierig, weil die Grenzstreitigkeit auch immer wieder von Akteuren beider Länder für innenpolitische Zwecke missbraucht wird und es längst nicht mehr nur um die Besitzrechte an einem alten Khmer-Tempel geht.

Einen Höhepunkt erreichte die zwischenstaatliche Krise als Premier Hun Sen im Vorfeld des ASEAN-Gipfels im Oktober 2009 den vom Militär gestürzten thailändischen Ex-Premier Thaksin zum Wirtschaftsberater der kambodschanischen Regierung ernannte und ihm Asyl in seinem Land anbot. Nachdem Kambodscha das Auslieferungsgesuch Thailands ablehnte, wurden die diplomatischen Beziehungen zwischen den Ländern abgebrochen.

Darüber hinaus war und ist Thailand geprägt von innenpolitischen Spannungen: Unsichere politische Machtverhältnisse und Massendemonstrationen stellten eine große Belastung für den thailändischen Vorsitz dar. Die Regierungen Samak und Somtchai, welche dem früheren Premierminister Thaksin nahe standen und überwiegend von der Landbevölkerung des Norden und Nordosten gestützt wurden, waren stets den Protesten der urbanen Mittelschicht in Bangkok sowie der Kritik der Medien, vor allem aber der bürokratisch-militärischen Elite ausgesetzt. Dies kulminierte schließlich Ende des Jahres 2008 in die Besetzung wichtiger thailändischer Flughäfen durch regierungskritische Demonstranten, was eine Verschiebung des für Mitte Dezember angesetzten 14. ASEAN-Gipfeltreffens in Chiang Mai zur Folge hatte.

Kurz vor dem Jahreswechsel löste das Verfassungsgericht die Regierungspartei auf und es wurde eine Regierung unter Premier Abhisit, gestützt von den traditionellen Eliten, gebildet, was wiederum Gegenproteste des Thaksin-nahen Lagers provozierte. Das für ASEAN folgenreichste Resultat dieser

THAILAND

DR. CANAN ATILGAN
PATRICK SCHNEIDER

Februar 2009

www.kas.de
www.kas.de/thailand

Ausschreitungen war die Belagerung des Tagungsgebäudes des 14. ASEAN-Gipfels in Pattaya, woraufhin die teilnehmenden Staats- und Regierungschefs mit Helikoptern ausgeflogen werden mussten.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die innenpolitischen Unruhen der außenpolitischen Handlungsfähigkeit Thailands Grenzen gesetzt haben, so dass es seiner Vorsitzfunktion als Impulsgeber für den Einigungsprozess nur eingeschränkt gerecht werden konnte. So konnten positive Entwicklungen, wie beispielsweise die zum ersten Mal in der Geschichte der ASEAN stattgefundenen Repräsentation ASEANs beim G-20-Gipfel in London und Pittsburgh, durch einen fehlenden Konsens nicht optimal genutzt werden.

Problemfeld Integration und Heterogenität: Ausblick

Trotz der innenpolitischen Gemengelage hat Thailand während des eineinhalb-jährigen Vorsitzes der ASEAN entscheidende Strukturen der neuen Charta um- und durchgesetzt, was einen positiven Nachhall einerseits in der südostasiatischen Staatengemeinschaft per se und andererseits in der Weltgemeinschaft hinterlassen hat. Die Durchsetzung der Menschenrechtskommission und die Vereinbarungen zu einer verstärkten Integration in den ausschlaggebenden Bereichen Wirtschaft, Kultur und Politik haben neue Benchmarks für die zukünftige Arbeit der ASEAN gelegt, somit also den Weg in eine handlungsfähige Zukunft von einem instabilen Trampelpfad zu einer befestigten Straße ausgebaut.

Die ASEAN wird in den nächsten Jahren vor allem darauf hinarbeiten müssen, die vorliegenden Baupläne für den gemeinsamen Markt in 2015 auch konsequent umzusetzen. Allein die Heterogenität der einzelnen Mitgliedstaaten sowohl in gesellschaftlicher, wirtschaftlicher, systemischer als auch in religiöser Hinsicht verdeutlichen die Herausforderungen für dieses Unterfangen. Ökonomische Schwergewichte wie Indonesien, Singapur und Thailand stehen „rezessiven Zwergen“ wie Myanmar, Laos und Brunei gegenüber. Selbst eine nur ansatzweise als

Ausgleichsleistung zu bezeichnende Initiative zwischen den ökonomisch starken und schwachen Ländern wird somit zu einem beschwerlichen Hürdenlauf.

Die nähere Betrachtung des thailändischen Vorsitzes hat gezeigt, dass die friedliche Gemeinschaft Südostasiens unter der Oberfläche einige Risse aufweist. Wenn kein passender Kitt für diese Risse gefunden wird, könnten sie zu Brüchen und Schluchten werden, die einen weiteren Integrationsprozess erheblich erschweren. Vor allem Thailand kann nach der Stabilisierung seiner innenpolitischen Problemlage dafür der richtige regionale Akteur sein. Den neuen Vorsitz seit Januar 2010 hat Vietnam inne. Das Thema Vietnams für die kommende Amtszeit verdeutlicht, dass in den letzten Jahren zwar Grundsteine gelegt wurden, die Ausgestaltung und Umgestaltung jedoch noch ein langer Weg sind: „Towards the ASEAN Community: from Vision to Action“.