

Institutioneller Autismus

Die ASEAN und der thailändisch-kambodschanische Grenzkonflikt

MARTIN WAGENER

Im Vergleich zu Europa ist die Neigung der Staaten des asiatisch-pazifischen Raums, Souveränitätsrechte auf regionale Organisationen zu übertragen, nur schwach ausgeprägt. Die Fähigkeit der Institutionen, Konflikte einzudämmen, ist daher entsprechend gering. Organisationen wie die 1967 gegründete Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) wurden in der Vergangenheit ganz gezielt von den Mitgliedern genutzt, ihre nationale Souveränität – im Fachjargon *national resilience* genannt – zu stärken. Prozesse der Gemeinschaftsbildung setzen damit in Europa und Südostasien an entgegengesetzten Punkten an: Während auf der einen Seite Formen politischer Verschmelzung angestrebt werden, war und ist man auf der anderen Seite eher bestrebt, sich als Gemeinschaft unabhängiger Nationalstaaten zu organisieren.

Mit der Verabschiedung der ASEAN-Charta am 20. November 2007 sollte sich einiges ändern.¹ Die Regierungen Südostasiens wollten den Institutionalierungsgrad der ASEAN stärken, bis 2015 eine aus den drei Pfeilern Sicherheit, Wirtschaft und Soziokulturelles bestehende Gemeinschaft aufbauen und dafür Sorge tragen, dass eingegangene Verpflichtungen stärker berücksichtigt werden. Experten vermuten, dass bislang lediglich 30% der Vereinbarungen auch tatsächlich implementiert worden sind.² Nach Abschluss des Ratifikationsprozesses trat die ASEAN-Charta am 15. Dezember 2008 in Kraft. Zeitlich parallel zu dieser Entwicklung hatte sich ein alter

Für Anregungen und Kritik danke ich Jürgen Rüländ, Clemens Jürgenmeyer sowie den anonymen Gutachtern des Internationalen Asienforums.

¹ Vgl. Charter of the Association of Southeast Asian Nations, Singapur, 20. November 2007, veröffentlicht vom ASEAN Sekretariat, Jakarta, Januar 2008. (<http://www.aseansec.org/publications/ASEAN-Charter.pdf>, Abruf vom 6. Januar 2011)

² Vgl. Barry Desker, Is the ASEAN Charter necessary?, RSIS Commentaries, Nr. 77, 17. Juli 2008, S. 2.

Grenzkonflikt zwischen Thailand und Kambodscha zugespitzt. Infolgedessen war es zwischen Oktober 2008 und Juni 2010 zu einer Reihe von Feuergefechten gekommen, denen mehrere Soldaten zum Opfer fielen. Der Gegensatz hätte nicht größer sein können: Das Fanal institutionellen Aufbruchs wurde durch den Einsatz militärischer Gewalt zwischen zwei ASEAN-Staaten konterkariert.

Regionale Beobachter haben sich in diesem Zusammenhang kritisch geäußert. Rizal Sukma, zum damaligen Zeitpunkt Deputy Executive Director des Centre for Strategic and International Studies in Jakarta, stellt fest: „For the ASEAN Charter [...] this conflict is a slap in the face.“³ K. Kesavapany, Direktor des Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS) in Singapur, hat zum Ausdruck gebracht, was für die ASEAN auf dem Spiel steht: Der Konflikt gefährde „the decades-old reputation of ASEAN as a region of peace and stability.“⁴ Michael Vatikiotis, ehemaliger Herausgeber des Far Eastern Economic Review, bezeichnet den Streit um Preah Vihear als „wake-up call for ASEAN in terms of the need for a more formal conflict management mechanism.“⁵ Man könnte noch einen Schritt weiter gehen und fragen: Hat die ASEAN versagt?

Zur Beantwortung dieser Frage skizziert der vorliegende Beitrag zunächst die Hintergründe der Auseinandersetzung (Kapitel 1).⁶ Sodann wird ausgelotet, welchen Stellenwert die Schusswechsel um Preah Vihear in der Geschichte der Staatenorganisation haben (Kapitel 2). Anschließend ist zu erörtern, welche Rolle die ASEAN im Grenzkonflikt gespielt hat (Kapitel 3) und was von ihr – unabhängig von andauernden Auseinandersetzungen – grundsätzlich erwartet werden kann (Kapitel 4). Danach wird versucht, das Dilemma der Staatenorganisation zu charakterisieren. Der Beitrag kommt zu dem Ergebnis, dass die ASEAN unter „institutionellem Autismus“ leidet (Kapitel 5). Was im Kern unter „Versagen“ zu verstehen ist, kommt dabei aus unterschiedlichen Perspektiven zur Sprache.

Abschließend wird in einem kurzen Epilog die bis dato heftigste Erup-tion des Konflikts, die sich Anfang Februar 2011 – nach Beendigung des Beitrages – zugetragen hat, eingeordnet.

³ Rizal Sukma, Thai-Cambodia Row a Slap in the Face of ASEAN Charter, in: The Jakarta Post, 21. Oktober 2008 (online über den LexisNexis-Zugang der Universität Trier, fortan „LexisNexis“).

⁴ K. Kesavapany, Asean in disarray?, in: The Straits Times, 29. Oktober 2008 (LexisNexis).

⁵ Michael Vatikiotis, Time for ASEAN to resolve spat, in: The Straits Times, 28. Januar 2010 (LexisNexis).

⁶ Vgl. dazu ausführlich Martin Wagener, Schusswechsel um Preah Vihear: Hintergründe des Grenzkonflikts zwischen Thailand und Kambodscha, in: ASIEN, Nr. 112-113, Oktober 2009, S. 53-83.

1. Der Hintergrund: Streit um die Tempelanlage Preah Vihear

Die Tempelanlage Preah Vihear („Heiliger Tempel“), in der thailändischen Sprache „Phra Viharn“ genannt, gilt als eines der Meisterwerke der Khmer-Architektur.⁷ Sie wurde vom Ende des 9. bis zur Mitte des 12. Jahrhunderts erbaut und befindet sich im Dangrek-Gebirge zwischen dem nördlichen Kambodscha (Provinz Preah Vihear) sowie dem östlichen Thailand (Provinz Sisaket). Da die 803 km lange Grenze beider Staaten über weite Strecken nicht demarkiert ist, war auch hinsichtlich der Khmer-Ruinen lange Zeit unklar, auf wessen Gebiet sie sich befinden. Nach dem Rückzug Frankreichs aus Indochina nutzte Thailand zunächst das entstandene Machtvakuum und besetzte 1954 das umstrittene Gebiet. Am 15. Juni 1962 gelangte der Internationale Gerichtshof dann zu folgendem Urteil: Die Tempelanlage Preah Vihear befinde sich auf kambodschanischem Boden und unterliege damit der Souveränität Kambodschas; Thailand müsse deshalb seine Sicherheitskräfte abziehen.⁸ Der Streit ging in den folgenden Jahren aber dennoch weiter. Denn bis heute ist unklar, in wessen Souveränität jenes Gebiet fällt, das mit einer Größe von 4,6 km² an die Tempelanlage Preah Vihear angrenzt.

Eine Verschärfung der Auseinandersetzung zeichnete sich ab, als die United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) am 8. Juli 2008 die historisch bedeutende Stätte zum Weltkulturerbe erklärte.⁹ Die UN-Organisation gab damit einem Antrag Kambodschas statt. Der thailändische Ministerpräsident Samak Sundaravej hatte den Vorstoß seines kambodschanischen Kollegen Hun Sen bei der UNESCO unterstützt; beide hatten ihre Position am 18. Juni 2008 in einem Gemeinsamen Kommuniqué festgehalten.¹⁰ Am 8. Juli 2008 erklärte das thailändische Verfassungsgericht dieses Dokument für ungültig, weil Samak es versäumt habe, vor der Unterzeichnung die notwendige Zustimmung des Parlaments einzuholen. Diese Entscheidung hatte weitreichende Folgen, weil sie die thailändische Außenpolitik zu einem Kurswechsel in der Preah-Vihear-Frage zwang.

Wer genau die sich dann vertiefende bilaterale Krise auslöste, ist unklar. Offensichtlich hat aber die vorübergehende Festnahme von drei thai-

⁷ Vgl. Vittorio Roveda, *Preah Vihear*, Bangkok 2000.

⁸ Vgl. International Court of Justice, *Communiqué No. 62/16*, Den Haag, 15. Juni 1962. (<http://www.icj-cij.org/docket/files/45/12821.pdf>, Abruf vom 6. Januar 2011)

⁹ Vgl. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), *Temple of Preah Vihear*, Paris, 8. Juli 2008. (<http://whc.unesco.org/en/list/1224>, Abruf vom 6. Januar 2011)

¹⁰ Vgl. *Joint Communiqué*, Phnom Penh – Bangkok – Paris, 18. Juni 2008. (http://www.pressocm.gov.kh/PRESS-RELEASE/PR2009/PRL_22052008_ENG.pdf, Abruf 6. Januar 2011)

ländischen Demonstranten, die am 15. Juli 2008 von kambodschanischen Einheiten im umstrittenen Gebiet aufgegriffen worden waren, dazu beigetragen, einen verstärkten Truppenaufmarsch in Gang zu setzen.¹¹ In den folgenden Monaten wurden insgesamt mehrere tausend Soldaten im Grenzgebiet stationiert. Diese Entwicklung war insofern gefährlich, als Thailand und Kambodscha sehenden Auges die Voraussetzungen für einen militärischen Schlagabtausch schufen. Beide Seiten führten in der Nähe der Tempelanlage Patrouillen durch. Da der Grenzverlauf umstritten ist, konnten sich Bangkok und Phnom Penh stets gegenseitig vorwerfen, die territoriale Integrität des anderen zu verletzen. Ergebnis waren Feuergefechte im Oktober 2008, April 2009, Januar 2010, April 2010 und Juni 2010 mit mindestens acht toten Soldaten. Die Schusswechsel dauerten bis zu einer Stunde, und neben Maschinengewehren wurden u. a. Raketen- und Granatwerfer eingesetzt.

Hun Sen hatte von Beginn an ein klares Interesse an einem Konflikt mit dem großen Nachbarland. Er gab ihm die Möglichkeit, sich vor den Parlamentswahlen am 27. Juli 2008 innenpolitisch zu profilieren. Auch nutzte Hun Sen die Auseinandersetzung zu einer Erhöhung des Verteidigungsetats. Im Streit um Preah Vihear setzte er sich immer wieder geschickt in Szene und gefiel sich in der Rolle des Scharfmachers. Kurz vor dem ersten Schusswechsel im Oktober 2008 kündigte er z. B. mit Blick auf thailändische Patrouillen im Grenzgebiet an: „They have to remove tonight or tomorrow. If they don't remove [...] war will be waged“¹². Der Konflikt mit Bangkok hat für Phnom Penh weitere Vorteile. Er lenkt nicht nur vom Khmer-Rouge-Tribunal ab (zahlreiche aktuelle Regierungsmitglieder Kambodschas inklusive Hun Sen dienten bis 1977/1978 Pol Pot), sondern auch von den Folgen der Finanzmarktkrise. War das Bruttoinlandsprodukt 2008 noch um 6,7% gewachsen, so stellte der Internationale Währungsfonds für 2009 einen Rückgang um 2,0% fest.¹³

Thailand wiederum befindet sich seit dem Militärputsch vom September 2006, der zum Sturz von Ministerpräsident Thaksin Shinawatra geführt hatte, in einer besonderen Lage. Die Streitkräfte haben zwar die Regierungsverantwortung wieder abgegeben. Dies hat aber nichts an der innenpolitischen Polarisierung geändert, die zu einer außenpolitischen Lähmung des

¹¹ Vgl. Sopheng Cheang, Cambodia, Thailand continue troop buildup at disputed border, in: Associated Press Worldstream, 17. Juli 2008 (LexisNexis).

¹² Zit. n. The Nation, Khmer PM gives Thailand border ultimatum, 14. Oktober 2008 (LexisNexis).

¹³ Vgl. International Monetary Fund, World Economic Outlook/October 2010. Recovery, Risk, and Rebalancing, Washington D.C. 2010, S. 182. Siehe dazu auch David Chandler, Cambodia in 2009. Plus C'est la Mème Chose, in: Asian Survey, Nr. 1, Januar/Februar 2010, S. 230.

Landes geführt hat. In ihr Fahrwasser ist auch die Preah-Vihear-Frage geraten. Ministerpräsident Samak war von der Opposition vorgeworfen worden, durch Unterstützung des UNESCO-Antrages Kambodschas gegen die Interessen Thailands zu handeln. Seit Dezember 2008 sind nun mit Ministerpräsident Abhisit Vejjajiva jene Kräfte an der Macht, die im Grenzstreit keinerlei Entgegenkommen zeigen.

Die Preah-Vihear-Frage ist somit zu einer Geisel innenpolitischer Auseinandersetzungen in Thailand geworden und wird vom kambodschanischen Ministerpräsidenten gleichermaßen instrumentalisiert. Die Beziehungen beider Staaten erreichten einen Tiefpunkt, als Hun Sen im November 2009 Thaksin Shinawatra, politischer Erzfeind Abhisits, zu seinem Berater ernannte. Bangkok reagierte darauf mit einem Rückzug seines Botschafters aus Phnom Penh, was Kambodscha entsprechend erwiderte. Der Grenzkonflikt wurde damit immer mehr auch zu einer persönlichen Auseinandersetzung der Ministerpräsidenten. Erst als Thaksin Ende August 2010 überraschend von seinem Amt als Berater Hun Sens zurücktrat, verbesserte sich das Verhältnis beider Staaten.¹⁴ Die Botschafter wurden wieder in ihre Ämter eingesetzt. Am Rande des zweiten Gipfeltreffens der USA und der ASEAN am 24. September 2010 in New York kam es zu direkten Gesprächen zwischen Abhisit Vejjajiva und Hun Sen.¹⁵

Diese Aufhellung in den bilateralen Beziehungen hatte allerdings keine Annäherung im Streit um die Tempelanlage Preah Vihear zur Folge (Stand: 6. Januar 2011). Hier stehen sich Thailand und Kambodscha trotz zahlreicher Gespräche auf höchster politischer Ebene weiterhin unversöhnlich gegenüber. Beide Seiten hatten sich bereits am 14. Juni 2000 in Phnom Penh auf ein Memorandum of Understanding (MoU) zur Lösung des Grenzkonflikts geeinigt.¹⁶ Bislang konnten aber auch die Sitzungen der durch das MoU geschaffenen Joint Boundary Commission nicht zu einer Lösung des Konflikts beitragen.

Eine schnelle Einigung in der Preah-Vihear-Frage ist unwahrscheinlich. Zum einen hat sich Hun Sen als unberechenbar erwiesen. Noch am 9. August 2010 goss er erneut Öl ins Feuer: „The issue is very hot. It may

¹⁴ Vgl. Nirmal Ghosh, Thailand, Cambodia to restore ties; They're set to patch up after Thaksin quits Cambodia adviser role, in: *The Straits Times*, 24. August 2010 (LexisNexis).

¹⁵ Vgl. Philippines News Agency, Cambodian PM says meeting with Thai leader in New York „fruitful“, 29. September 2010 (LexisNexis). BBC Monitoring Asia Pacific (Quelle: Bangkok Post), Thai PM praises Cambodian counterpart after US meet, 27. September 2010 (LexisNexis).

¹⁶ Vgl. Memorandum of Understanding between the Government of the Kingdom of Cambodia and the Government of the Kingdom of Thailand on the Survey and Demarcation of Land Boundary, Phnom Penh, 14. Juni 2000.

cause bloodshed“¹⁷. Es ist daher damit zu rechnen, dass der kambodschanische Ministerpräsident jederzeit bereit ist, den Grenzkonflikt wieder zu verschärfen, und zwar ganz unabhängig vom bilateralen Verhandlungsstand. Zum anderen ist Abhisit Vejjajiva weiterhin bestrebt, die Tempelanlage zum gemeinsamen Weltkulturerbe Thailands und Kambodschas erklären zu lassen. Bangkok geht dazu konsequent vor. Ende Juli 2010 hatte sich der thailändische Delegierte auf einem Treffen des World Heritage Committee in Brasilien erfolgreich gegen den kambodschanischen Bewirtschaftungsplan für die Tempelanlage ausgesprochen.¹⁸ Begründet wird dies mit dem Hinweis, dass der Grenzkonflikt nach wie vor ungelöst sei. Die UNESCO verschob darauf ihre endgültige Entscheidung – sehr zum Ärger Phnom Penhs – auf ihr nächstes Treffen 2011 in Bahrain. Abhisit steht in dieser Frage auch innenpolitisch unter Druck. Nationalistische Kreise plädieren dafür, dass MoU ganz aufzukündigen.¹⁹

2. Das Neue: Gefechte zwischen Staaten der ASEAN

Noch bevor die ASEAN erstmals versuchen konnte, in dem Konflikt zu vermitteln, hatte sie bereits in zweifacher Weise verloren. Der Grenzkonflikt zwischen Thailand und Kambodscha steht, erstens, im Widerspruch zu jenen Prinzipien, die in Artikel 2 der ASEAN-Charta als Verhaltensgrundlage der aufzubauenden Gemeinschaft festgehalten werden. Es seien hier nur die „renunciation of aggression and of the threat or use of force“ und die „reliance on peaceful settlement of disputes“²⁰ genannt. Zweitens ist die südostasiatische Staatenorganisation mit ihrem Selbstanspruch, der weiterhin ihrer Internetseite zu entnehmen ist, gescheitert: „Through political dialogue and

¹⁷ Zit. n. BBC Monitoring Asia Pacific (Quelle: Bangkok Post), Thai PM: Cambodian PM's letter to UN paints Thailand as „aggressor“, 10. August 2010 (LexisNexis).

¹⁸ Vgl. Thai Press Reports, Thailand/Cambodia: Thai PM persistent against Cambodia's Preah Vihear plan, 30. Juli 2010 (LexisNexis).

¹⁹ Die Regierung Abhisit wird in dieser Frage vor allem von der People's Alliance for Democracy (PAD) unter Druck gesetzt. Vgl. The Nation, Bowing to PAD pressure may be a mistake, 11. November 2010 (LexisNexis). Thai Press Reports, Thailand: Boundary demarcation chief hopes parliament will approve documents and allow negotiations with Cambodia, 16. August 2010 (LexisNexis).

²⁰ Charter of the Association of Southeast Asian Nations (2008): S. 6.

confidence building, no tension has escalated into armed confrontation among ASEAN Member Countries since its establishment²¹.

Obwohl Südostasien eine umfangreiche Geschichte gewaltsamer Auseinandersetzungen aufweist, liegt der letzte Krieg schon mehr als 20 Jahre zurück. Vom November 1987 bis zum Februar 1988 war es zu Kämpfen an der Grenze zwischen Thailand und Laos gekommen, denen ca. 1.000 Menschen zum Opfer fielen.²² Für den Selbstanspruch der ASEAN hatte dies gleichwohl keine Konsequenzen: Laos war der Staatenorganisation erst 1997 beigetreten.

Die Androhung von Gewalt hatte es auch vor dem Preah-Vihear-Konflikt zwischen Staaten der ASEAN gegeben. Im Streit Indonesiens und Malaysias um den in der Celebes-See gelegenen Ambalat-Block war es z. B. im April 2005 zu einem Zusammenprall zweier Kriegsschiffe gekommen; im Mai 2009 soll ein indonesisches Kriegsschiff sogar kurz davor gestanden haben, auf ein malaysisches Kriegsschiff das Feuer zu eröffnen.²³ Beide Seiten drohten einander Gewalt an, indem sie Seestreitkräfte in den umstrittenen Gewässern in Stellung brachten. Es kam jedoch nicht, wie im Preah-Vihear-Fall, zu ausgedehnten Feuergefechten mit mehreren Toten.

Aber auch die Anwendung von Gewalt war bereits zuvor zwischen zwei Staaten der ASEAN erfolgt. An der thailändisch-burmesischen Grenze hatten sich in der Vergangenheit mehrfach Grenzscharmützel ereignet, die im Frühjahr 2001 zu eskalieren drohten.²⁴ Die Flüchtlings- und Drogenproblematik im Grenzgebiet hatte dazu geführt, dass burmesische und thailändische Soldaten auch direkt aufeinander feuerten. Der besondere Kontext schwächt allerdings den zwischenstaatlichen Charakter der Auseinandersetzung ab.²⁵ Truppen Ranguns und Bangkoks waren im Grenzgebiet aktiv, um

²¹ ASEAN Sekretariat/ASEAN Portal, The Community, Jakarta 2008. (http://aseanportal.org/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=5&Itemid=59, Abruf vom 6. Januar 2011)

²² Vgl. United Press International, Thailand, Laos sign peace agreement, 19. Februar 1992 (LexisNexis).

²³ Vgl. BBC Monitoring Asia Pacific (Quelle: The Jakarta Post), Indonesian navy reveals warship collision with Malaysian ship, 10. April 2005 (LexisNexis). The Straits Times, KL-Jakarta tensions rekindled at Ambalat; Indonesian navy nearly fired on Malaysian craft after latter entered 'its waters', 30. Mai 2009 (LexisNexis). Ferry Akbar Pasaribu, Gun Boat Diplomacy And The Ambalat Stand-Off, in: The Jakarta Post, 17. Juni 2009 (LexisNexis). Die Darstellung der Vorfälle beruht auf der Wiedergabe indonesischer Angaben.

²⁴ Vgl. Desmond Ball, Security Developments in the Thailand-Burma Borderlands, Australian Mekong Resource Centre, Working Paper Nr. 9, Sydney, Oktober 2003.

²⁵ Zu den Besonderheiten der Situation an der gemeinsamen Grenze gehörte, dass General Chavalit Yongchaiyudh Ende der 80er Jahre aufgrund seiner guten Beziehungen zur bur-

die Aktivitäten substaatlicher Akteure zu stützen bzw. einzudämmen. Sie wurden also nicht primär gegeneinander in Stellung gebracht, um territoriale Ansprüche durchzusetzen. Die Aktivitäten der von Burma und Thailand unterstützten Minderheiten, die gegeneinander operierten, lösten eine Sogwirkung aus, die über den „Stellvertreterkrieg“ hinaus zu Schusswechseln zwischen regulären Streitkräften führte – mit weit mehr Toten als in den jüngsten thailändisch-kambodschanischen Gefechten.

Vor dem Hintergrund dieser Vergleichsfälle muss dem Preah-Vihear-Konflikt eine neue Qualität in der Auseinandersetzung zweier ASEAN-Staaten zugesprochen werden. Denn nie zuvor lagen folgende Erscheinungsformen zugleich vor: Erstens haben beide Seiten gezielt aufeinander geschossen und es nicht nur, wie im Fall des Seerechtsstreits zwischen Indonesien und Malaysia, bei der Androhung von Gewalt belassen. Im Streit um den Ambalat-Block gab es zudem keine Scharfmacher auf Regierungsebene, die bereit waren, eine Eskalation in Kauf zu nehmen. Zweitens war der zwischenstaatliche Charakter der Grenzgefechte zwischen Thailand und Kambodscha in der Zeit vom Oktober 2008 bis zum Juni 2010 eindeutig. Gelegentliche Schusswechsel zwischen Patrouillen ließen sich noch als Versehen einordnen. Im vorliegenden Fall ordneten beide Seiten jedoch Truppenaufmärsche an und nahmen dabei einen möglichen militärischen Schlagabtausch in Kauf. Ziel war die Durchsetzung territorialer Ansprüche, nicht die Lösung transnationaler Herausforderungen. Auch gab es keine Verantwortungsdiffusion wie an der thailändisch-burmesischen Grenze im Frühjahr 2001, als nicht immer klar zu erkennen war, ob Schusswechsel auf das Konto regulärer oder irregulärer Einheiten gingen.

Der Preah-Vihear-Konflikt, der in Deutschland und Europa fast unbeachtet geblieben ist, hat somit einmal mehr und deutlicher als vergleichbare Fälle eine Annahme in Frage gestellt, die in der offiziellen Politik sakrosankten Status genießt. Demnach würden Staaten miteinander friedliche Außenbeziehungen pflegen, wenn sie der ASEAN beitreten und durch den „ASEAN Way“ sozialisiert werden.²⁶

mesischen Militärjunta deren Streitkräften zeitweise gestattet hatte, das Territorium des Königreichs in Operationen gegen die Minderheiten einzubeziehen. Im Gegenzug erhielten thailändische Firmen Konzessionen zum Holzeinschlag in Burma. Vgl. ebd., S. 7.

²⁶ Vgl. Timo Kivimäki, Power, interest or culture – is there a paradigm that explains ASEAN’s political role best?, in: *The Pacific Review*, Nr. 4, Dezember 2008, S. 436-441.

3. Die Praxis: Ausgebremste ASEAN

Hat die ASEAN im thailändisch-kambodschanischen Grenzkonflikt also versagt? Die Antwort auf diese Frage hängt davon ab, was der Betrachter unter „Versagen“ versteht. Zunächst ist festzustellen, dass es bislang keinen Zeitpunkt gab, zu dem Bangkok und Phnom Penh gemeinsam erkennen ließen, externe Vermittlerdienste zuzulassen. Thailand lehnt jede äußere Einmischung ab.²⁷ Kambodscha würde gerne die ASEAN oder den UN-Sicherheitsrat einschalten, hat sich mit diesem Anliegen aber ebenso wenig durchsetzen können wie mit dem Vorschlag, eine internationale Konferenz zur Lösung des Problems durchzuführen.²⁸ Somit gibt es innerhalb der südostasiatischen Staatenorganisation mindestens einen Akteur, der im Falle eines Falles sein Veto einlegen würde. An dieser Situation scheiterte bereits im Juli 2008 während eines Treffens der ASEAN-Außenminister in Singapur der Versuch, eine Kontaktgruppe zur Vermittlung im Grenzkonflikt ins Leben zu rufen. Generalsekretär Surin Pitsuwan ließ aber dennoch verlauten: „ASEAN still stands ready to extend any support if the two sides would like ASEAN to play a role.“²⁹ Selbiges gilt für die UNO. Auch UN-Generalsekretär Ban Ki-moon hat erklärt, bei Bedarf als Vermittler zur Verfügung zu stehen.³⁰ Die eingangs gestellte Frage ließe sich also bereits an dieser Stelle klar beantworten: Die ASEAN kann im Preah-Vihear-Konflikt gar nicht versagt haben, weil sie frühzeitig diplomatisch ausgebremst wurde.

Unter Berücksichtigung dieser ungünstigen Ausgangsbedingungen müsste es demnach schon als Erfolg der ASEAN bezeichnet werden, wenn sie den Streitparteien weiter ihre Dienste anbietet und versucht, zu einer konstruktiven Konfliktlösung beizutragen. Surin Pitsuwan wird dieser Maßgabe gerecht. Am 24. Oktober 2008 hatte er erneut Unterstützung angeboten. Mit Blick auf das Prinzip der Nichteinmischung, das er während seiner Zeit als thailändischer Außenminister zu relativieren suchte (*flexible engagement*), sagte er allerdings sehr nüchtern: „ASEAN is of course concerned with what’s happening but we have to live with [it, M. W.]“³¹. Während des ASEAN-

²⁷ Vgl. Thai Press Reports, Thailand/Cambodia: Thai Prime Minister urges bilateral talks to resolve dispute over Preah Vihear land, 1. Oktober 2009 (LexisNexis).

²⁸ Vgl. Xinhua General News Service, Cambodian PM calls for int’l conference to resolve border issue with Thai, 9. August 2010 (LexisNexis).

²⁹ Zit. n. Leslie Koh, Border dispute: Cambodia turns to Asean; But Thailand insists that the issue should be resolved bilaterally, in: The Straits Times, 23. Juli 2008 (LexisNexis).

³⁰ Vgl. Thai Press Reports, Thailand/Cambodia: UN Chief offers to mediate in Thai-Cambodia dispute, 23. August 2010 (LexisNexis).

³¹ Zit. n. Thai Press Reports, ASEAN: ASEAN ready to help resolve Thai-Cambodia border dispute, 27. Oktober 2008 (LexisNexis).

Gipfels in Cha-am Hua Hin im Februar/März 2009 erklärte der Generalsekretär, dass er zunächst eine Fact Finding Mission in das umstrittene Gebiet entsenden werde, sollte die Staatenorganisation um Hilfe gebeten werden.³²

Erwähnenswert ist zudem, dass sich die ASEAN im Verbund mit weiteren asiatischen Staaten immerhin zu mahnenden Worten durchgerungen hat. Im Chairman's Statement des 15. Treffens des ASEAN Regional Forum (ARF), das am 24. Juli 2008 in Singapur stattgefunden hat, heißt es: „The Ministers were briefed by both Cambodia and Thailand on the situation in the area around the Temple of Preah Vihear and noted this with concern. They urged both sides to exercise utmost restraint and resolve this issue amicably.“³³ In einem Chairman's Summary Report, der einen Tag zuvor auf dem ARF Defence Dialogue in Singapur verabschiedet worden ist, findet sich diese Erklärung fast im Wortlaut wieder.³⁴

Auch wenn der Konflikt dann auf den ASEAN-Gipfeln von Cha-am Hua Hin im Februar/März sowie im Oktober 2009 in den offiziellen Verlautbarungen keine Rolle gespielt hatte, wurde der Druck von Surin Pitsuwan auf die Streitparteien im November 2009 erhöht. Er forderte Thailand und Kambodscha auf, im Grenzkonflikt maximale Zurückhaltung zu zeigen. Die Außenminister der ASEAN wurden unter Verweis auf Artikel 16 des Treaty of Amity and Cooperation (TAC) vom 24. Februar 1976 gebeten, Bangkok und Phnom Penh bei der Lösung ihrer Streitigkeiten behilflich zu sein.³⁵ Surin Pitsuwan mahnte: „We in ASEAN cannot afford to be seen as being so seriously divided prior to the upcoming APEC Economic Leaders Meeting and the historic ASEAN-US Leaders Meeting in Singapore this month.“³⁶ Zuvor hatte das Außenministerium Singapurs darauf hingewiesen, dass der Konflikt zwischen Thailand und Kambodscha der ASEAN scha-

³² Vgl. Vietnamese News Agency, ASEAN can help solve Preah Vihear dispute, 27. Februar 2009 (LexisNexis).

³³ Chairman's Statement, 15th ASEAN Regional Forum, Singapur, 24. Juli 2008, S. 5. (<http://www.aseanregionalforum.org/LinkClick.aspx?fileticket=Hn4UnDG3WVY%3D&tabid=66&mid=1009>, Abruf vom 6. Januar 2011)

³⁴ Vgl. Chairman's Summary Report, ARF Defence Dialogue, Singapur, 23. Juli 2008, S. 4. (<http://www.aseanregionalforum.org/LinkClick.aspx?fileticket=BkctB2p22iU%3D&tabid=66&mid=1009>, Abruf vom 6. Januar 2011)

³⁵ Vgl. ASEAN Secretariat, Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, Denpasar, 24. Februar 1976. (<http://www.aseansec.org/1217.htm>, Abruf vom 6. Januar 2011)

³⁶ Zit. n. BBC Monitoring Asia Pacific (Quelle: Reaksmei Kampuchea, 9. November 2009), ASEAN: Cambodia-Thai dispute needs intervention to avoid serious division, 10. November 2009 (LexisNexis).

de.³⁷ Abhisit lehnte jedoch mögliche Vermittlungsversuche von Staaten der ASEAN weiter ab.³⁸

Diese Mischung aus mahnenden Worten und der Ankündigung, jederzeit bereit zu sein, in der Auseinandersetzung zu vermitteln, hat nicht nur dazu beigetragen, dass Thailand und Kambodscha die Option ASEAN im Bedarfsfall zur Verfügung steht. Vielleicht hat sie auch beide Seiten animiert, doch noch einmal zu erwägen, ob die südostasiatische Staatenorganisation in der Preah-Vihear-Frage eingesetzt werden könnte. Dafür spricht zumindest die Initiative des thailändischen Außenministers Kasit Piromya im Vorfeld des 15. ASEAN-Gipfels in Cha-am Hua Hin im Oktober 2009. Er kündigte an, während des Treffens die Etablierung eines Mechanismus vorzuschlagen, der helfen solle, Territorialkonflikte wie jenen zwischen Bangkok und Phnom Penh zu lösen. Der kambodschanische Außenminister Hor Namhong stimmte diesem Vorhaben umgehend zu. Die Initiative von Kasit Piromya verlief jedoch im Sand, da sie vermutlich in der thailändischen Regierung nicht hinreichend abgestimmt worden war. Das Außenministerium behauptete, der Außenminister sei falsch zitiert worden. Thailand bleibe bei seiner Position: Der Konflikt müsse bilateral im Rahmen der Joint Boundary Commission gelöst werden.³⁹

Der Vorstoß Kasit Piromyas und die Reaktion Hor Namhongs zeigen, dass einzelne Entscheidungsträger über eine Rolle der ASEAN bei der Lösung von Konflikten durchaus nachdenken. Die Zahl derjenigen, die sich gegen solche Vorhaben aussprechen, bildet gegenwärtig aber immer noch die übergroße Mehrheit. So sieht Kapitel VIII der ASEAN-Charta in den Artikeln 22 bis 28 zwar einen Dispute Settlement Mechanism (DSM) vor. Vitavas Srivihok, Generaldirektor für ASEAN-Angelegenheiten im thailändischen Außenministerium, weist allerdings darauf hin, dass der Grenzstreit zwischen Thailand und Kambodscha nicht in den DSM einbezogen werde.⁴⁰ Thailand blockierte zudem einen Vorstoß Vietnams, das 2010 den ASEAN-Vorsitz innehatte. Am 17. August 2010 hatte die Sprecherin des vietnamesischen Außenministeriums, Nguyen Phuong Nga, erklärt: „As Asean chair,

³⁷ Vgl. Bernama/The Malaysian National News Agency, Singapore concerned over Thailand-Cambodia conflict, 6. November 2009 (LexisNexis).

³⁸ Vgl. BBC Monitoring Asia Pacific (Quelle: Bangkok Post), Thai PM rejects ASEAN mediation in dispute with Cambodia, 15. November 2009 (LexisNexis).

³⁹ Vgl. Thai Press Reports, Thailand: Thailand to propose Dispute-Settling Mechanism at ASEAN Summit, 12. Oktober 2009 (LexisNexis). BBC Monitoring Asia Pacific (Quelle: The Nation), Thailand denies seeking ASEAN assistance over border dispute with Cambodia, 14. Oktober 2009 (LexisNexis).

⁴⁰ Vgl. Thai Press Reports, Thailand/ASEAN: Thailand to launch ASEAN's first major push into protection of human rights, 20. Oktober 2009 (LexisNexis).

Vietnam is actively consulting with other Asean countries about the proposal that the association mediate in the Preah Vihear dispute⁴¹. Damit reagiere man auf eine Bitte Kambodschas, bei der Lösung des Grenzkonflikts behilflich zu sein. Die thailändische Regierung bat darauf die Staaten der ASEAN schriftlich, von einer Einmischung in die Auseinandersetzung abzu-
sehen.⁴²

Auch wenn die ASEAN nicht handlungsfähig ist, muss ihrem Generalsekretär zugute gehalten werden, dass er kontinuierlich versucht, zu einer Konfliktlösung beizutragen. So hielt sich Surin Pitsuwan am 16. August 2010 in Kambodscha auf, wo er Hun Sen ermutigte, auf dem für Anfang Oktober in Brüssel geplanten Asia-Europe Meeting (ASEM) das Gespräch mit Abhisit Vejjajiva zu suchen.⁴³ Der kambodschanische Ministerpräsident stimmte dem Vorschlag zu und rückte damit von seiner alten Position ab, erst dann wieder mit einem thailändischen Regierungschef zu sprechen, wenn dieser nicht Abhisit heißt.⁴⁴ Insofern hat Surin wichtige Vorarbeiten für jene Zusammenkunft geleistet, die dann bereits am 24. September 2010 am Rande des zweiten Gipfeltreffens zwischen den USA und der ASEAN stattgefunden hat. Zuvor hatte der Generalsekretär erneut beide Seiten ermuntert, bilaterale Gespräche ohne Vermittler abzuhalten.⁴⁵

4. Die Theorie: Handlungsfähigkeit der ASEAN

Was wäre von einer ASEAN zu erwarten, deren Vermittlerdienste gefragt sind? Vermutlich nicht viel. Erfolg und Misserfolg würden ganz maßgeblich vom Verhandlungsgeschick des Leiters einer ASEAN-Kontaktgruppe abhängen. Solange die Streitparteien nicht bereit sind, sich dem Urteil einer solchen Mission zu unterwerfen, kann mit Fortschritten nicht gerechnet werden. In der Preah-Vihear-Frage ist daher erneut ein generelles Versagen der ASEAN – oder präziser: ihrer Mitglieder – sichtbar geworden: Es mangelt dieser Institution und den von ihr initiierten weiteren multilateralen Abma-

⁴¹ Zit. n. BBC Monitoring Asia Pacific (Quelle: The Nation), Thailand declines ASEAN help in border dispute with Cambodia, 19. August 2010 (LexisNexis).

⁴² Vgl. Thai Press Reports, Thailand/Cambodia: Thai government asks other ASEAN countries not to intervene in Preah Vihear conflict, 20. August 2010 (LexisNexis).

⁴³ Vgl. The Nation, Hun Sen ready to discuss Preah Vihear with Abhisit, 21. August 2010 (LexisNexis).

⁴⁴ Vgl. Thai Press Reports, Thailand/Cambodia: Cambodian PM says relations with Thailand to resume only after current govt steps down, 18. Dezember 2009 (LexisNexis).

⁴⁵ Vgl. Thai Press Reports, Thailand/Cambodia: Thai, Cambodia urged to talk at US-ASEAN New York summit, 22. September 2010 (LexisNexis).

chungen wie dem ARF nicht an Diskussionsmöglichkeiten. In den letzten Jahren ist in und um Südostasien eine umfangreiche Konferenzdiplomatie entstanden. Die ASEAN und ihre Mitglieder haben sich vielmehr zu sehr daran gewöhnt, die Bedeutung von Prozessen zu betonen, anstatt Strukturen zu schaffen und an diese Verantwortung zu übertragen.⁴⁶

Dies zeigt sich u. a. im TAC. Er sieht in den Artikeln 14 bis 16 die Errichtung eines „Hohen Rates“ (High Council) vor, der dazu beitragen soll, Streitigkeiten durch Diskussionen beizulegen. Schlägt dies fehl, soll er den Parteien des Konflikts geeignete Mittel zur Bewältigung der Auseinandersetzung vorschlagen. Betont wird dabei, dass der „Hohe Rat“ nur dann zum Einsatz kommt, wenn die Konfliktparteien dem zustimmen.⁴⁷ Konsensfähig sind in Südostasien derzeit also allem Anschein nach ausschließlich Formen der Institutionalisierung, bei denen jeder Staat über eine Exit-Option bzw. ein Veto-Recht verfügt. Integrative Prozesse können daher immer nur mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner beginnen – und entwickeln sich von diesem lediglich sehr langsam weiter. In der Konsequenz dieser Logik liegt, dass der „Hohe Rat“ bis heute nicht ein einziges Mal aktiv geworden ist.⁴⁸

Verantwortlich dafür ist der „ASEAN Way“, der u. a. im TAC festgeschrieben worden ist. Er betont als Kardinalnorm der ASEAN das Prinzip der Nichteinmischung.⁴⁹ Diese Vorgabe ist inhaltlich eng verbunden mit weiteren Normen, etwa jener der Einstimmigkeit bei Abstimmungen (Konsensprinzip). Die ASEAN ist deshalb zwar nicht handlungsunfähig. Nach dem Einmarsch Vietnams in Kambodscha im Dezember 1978 hat sie intensiv auf das Geschehen in Indochina eingewirkt. Dass sie zur Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines südostasiatischen Staates bereit ist, hat sie erneut 1997 gezeigt. Nach gewaltsamen politischen Auseinandersetzungen in Phnom Penh war der Beitritt Kambodschas zur ASEAN verschoben worden; die Aufnahme wurde fortan an Bedingungen geknüpft, zu denen

⁴⁶ Vgl. Jörn Dosch, ASEAN und die asiatische Konferenzdiplomatie: Erfolge und Grenzen regionaler Kooperation, in: Hanns W. Maull, Martin Wagener (Hrsg.), Ostasien in der Globalisierung, Baden-Baden 2009, S. 325-344. David Martin Jones, Michael L. R. Smith, Making Process, Not Progress. ASEAN and the Evolving East Asian Regional Order, in: International Security, Nr. 1, Sommer 2007, S. 148-184. Der Umfang der Konferenzdiplomatie wird u. a. in den Chairman's Statements der ASEAN-Gipfeltreffen deutlich. Vgl. ASEAN Secretariat, Chairman's Statement of the 17th ASEAN Summit, Hanoi, 28. Oktober 2010. (<http://www.asean.org/25452.htm>, Abruf vom 6. Januar 2011)

⁴⁷ Vgl. ASEAN Secretariat (24.02.1976).

⁴⁸ Vgl. Mely Caballero-Anthony, Regional Security in Southeast Asia. Beyond the ASEAN Way, Singapur 2005, S. 60-62. Dosch (2009): S. 343.

⁴⁹ Nach Auffassung von David Martin Jones und Michael L. R. Smith habe die ASEAN nur ein Prinzip nachhaltig verinnerlicht: jenes der Nichteinmischung. Vgl. Jones/Smith (2007): S. 181 f.

u. a. die Bildung einer Koalitionsregierung gehörte.⁵⁰ Beispiele für eine Einmischung der ASEAN in die inneren Angelegenheiten eines ihrer Mitgliedstaaten lassen sich ebenfalls nennen, vor allem im Umgang mit der Militärjunta Burmas.⁵¹ Dies alles hat aber nichts am Kern des Problems geändert: Ergebnis des „ASEAN Way“ ist eine „cautious attitude towards formal institutionalization.“⁵² Die Verantwortlichen hatten im Vorfeld der Verabschiedung der ASEAN-Charta sehr deutlich gemacht, an diesem Zustand nichts zu ändern. Der Vorschlag der Eminent Persons Group (EPG) vom Dezember 2006, Staaten der ASEAN Mitgliedschaftsrechte zu entziehen, ja sie eventuell sogar aus dem Verband auszuschließen, sollten sie gegen Abmachungen verstoßen, wurde zurückgewiesen.⁵³ Eine größere Handlungsfähigkeit der südostasiatischen Staatenorganisation ist offensichtlich nicht gewollt.⁵⁴ Die ASEAN ist daher für Forderungen, aktiv in bilaterale Konflikte einzugreifen, schlicht der falsche Adressat.⁵⁵

Die Bilanz des 1994 gegründeten ASEAN Regional Forum steht Pate für die aktuelle, multilaterale sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der ASEAN. Die Mitgliederzahl des ARF wurde im Laufe der Jahre zwar von 18 auf 27 erweitert. Die Institutionalisierung blieb aber dürftig und beschränkt sich auf eine kleine, im Juni 2004 im Sekretariat der ASEAN in Jakarta errichtete ARF Unit.⁵⁶ Gemessen an dem 1995 vorgelegten Konzeptpapier des Forums sind Fortschritte kaum erkennbar. Demnach strebt das ARF eine evolutionäre Entwicklung in drei Stufen an: (1) Förderung vertrauensbildender Maßnahmen; (2) Entwicklung von Mechanismen der präventiven Diplomatie; (3) Entwicklung von Mechanismen zur Konfliktlö-

⁵⁰ Vgl. Lee Jones, ASEAN intervention in Cambodia: from Cold War to conditionality, in: *The Pacific Review*, Nr. 4, Dezember 2007, S. 523-550.

⁵¹ Vgl. Lee Jones, ASEAN's unchanged melody? The theory and practice of 'non-interference' in Southeast Asia, in: *The Pacific Review*, Nr. 4, September 2010, S. 479-502, hier S. 494-497.

⁵² David Capie, Paul Evans, The "ASEAN Way", in: *The 2nd ASEAN Reader*, zusammengestellt von Sharon Siddique und Sree Kumar, Singapur 2003, S. 45.

⁵³ Vgl. The Eminent Persons Group on the ASEAN Charter, Report, Jakarta, Dezember 2006, S. 4, 17. *The Economist*, Past it at 40?; ASEAN, 4. August 2007 (LexisNexis).

⁵⁴ Anja Jetschke und Jürgen Rüländ sagen diesbezüglich voraus: „[...] no transformation of the ASEAN model of cooperation is to be expected in the more immediate future.“ Anja Jetschke, Jürgen Rüländ, Decoupling rhetoric and practice: the cultural limits of ASEAN cooperation, in: *The Pacific Review*, Nr. 2, Mai 2009, S. 182.

⁵⁵ Vgl. Michael Leifer, The ASEAN peace process: a category mistake, in: *The Pacific Review*, Nr. 1/1999, S. 25 f.

⁵⁶ Vgl. ASEAN Secretariat, Terms of Reference of the ASEAN Regional Forum Unit, Jakarta, 23. Juni 2004. (<http://www.aseanregionalforum.org/PublicLibrary/TermsOfReferencesandConceptPapers/tabid/89/Default.aspx>, Abruf vom 6. Januar 2011)

sung.⁵⁷ Die meisten Beobachter vertreten die Auffassung, dass sich das ARF auf der ersten bzw. zwischen der ersten und der zweiten Stufe befindet.⁵⁸ Es wundert daher nicht, dass das Forum in allen wichtigen Konflikten Asiens (koreanische Halbinsel, Taiwanstraße, Spratlys, Kaschmir, Terrorismus, diverse Territorialstreitigkeiten) keine Rolle spielt. Vielmehr werden in der Region ad hoc „Koalitionen der Willigen und Fähigen“ gebildet, um wie am 38. Breitengrad in Form der Sechsparteiengespräche zu einer Denuklearisierung Nordkoreas zu gelangen.⁵⁹ Nicht wenige Staaten Südostasiens betonen zudem, wie wichtig die militärische Präsenz der USA für die Stabilität der Region ist.⁶⁰ Der ASEAN fehlt somit sowohl von innen als auch von außen die notwendige Unterstützung, um in militärischen Konflikten eine relevante vermittelnde Funktion ausüben zu können.

Urteile regionaler Beobachter fallen in diesem Zusammenhang zunehmend nüchtern aus. Als Taufik Kurniawan, stellvertretender Sprecher des indonesischen House of Representatives, im August 2010 die Regierung in Jakarta aufforderte, die ASEAN um Vermittlung im jüngsten Seerechtsstreit mit Malaysia zu bitten, riet ihm Guspiabri Sumowigeno, Director of Political Studies des Center for Indonesian National Policy Studies (CINAPS), von diesem Schritt ab. Unter Verweis auf den thailändisch-kambodschanischen Grenzkonflikt resümierte er: „The case proves that ASEAN and all its mechanisms are unable to prevent any crisis arising from conflicts“⁶¹.

Der Duden übersetzt „versagen“ mit „das Geforderte, Erwartete nicht tun, leisten können, nicht erreichen“⁶². Die ASEAN hat in den vergangenen

⁵⁷ Vgl. ASEAN Sekretariat, The ASEAN Regional Forum: A Concept Paper, Bandar Seri Begawan, 1. August 1995. (<http://www.aseanregionalforum.org/PublicLibrary/ARFChairmansStatementsandReports/TheASEANRegionalForumAConceptPaper/tabid/200/Default.aspx>, Abruf vom 6. Januar 2011)

⁵⁸ Vgl. Dominik Heller, The Relevance of the ASEAN Regional Forum (ARF) for Regional Security in the Asia-Pacific, in: Contemporary Southeast Asia, Nr. 1, April 2005, S. 123-145. Tan See Seng, ASEAN Regional Forum at 17: The Curse of “ad hoc-ism”?, RSIS Commentaries, Nr. 84, 28. Juli 2010.

⁵⁹ Vgl. Sebastian Harnisch, Martin Wagener, Die Sechsparteiengespräche auf der koreanischen Halbinsel: Hintergründe – Ergebnisse – Perspektiven, in: Dirk Nabers (Hrsg.), Multilaterale Institutionen in Ostasien-Pazifik. Genese – Strukturen – Substanz – Perspektive, Wiesbaden 2010, S. 133-179.

⁶⁰ Vgl. zur amerikanischen Südostasienpolitik Martin Wagener, Hegemonialer Wandel in Südostasien? Der machtpolitische Aufstieg Chinas als sicherheitsstrategische Herausforderung der USA, Trier 2009, S. 529-601, 681-783.

⁶¹ Zit. n. Antara, Don't expect too much from ASEAN in settling dispute with M'sia, 30. August 2010 (LexisNexis)

⁶² Stichwort „versagen“, in: Wissenschaftlicher Rat der Dudenredaktion, Duden. Deutsches Universalwörterbuch, 5. überarbeitete Auflage, Mannheim – Leipzig – Wien – Zürich 2003, S. 1715 (Zitat im Original kursiv wiedergegeben).

Jahren immer wieder gezeigt, dass sie nicht in der Lage ist, in Grenzstreitigkeiten wie jenem zwischen Thailand und Kambodscha zu vermitteln. Entsprechend gering muss die Erwartungshaltung in der Preah-Vihear-Frage sein. Die ASEAN hat das getan, was absehbar war: nichts. Aus dieser Sicht kann sie folglich auch nicht versagt haben.

5. Der Befund: Institutioneller Autismus

Der ASEAN ist zugute zu halten, dass sie mit ihrer Form der Konferenzdiplomatie zur Vertrauensbildung in Südostasien beigetragen hat. Die zahlreichen Tagungsformen mögen nicht geeignet sein, substantielle Beiträge zur Lösung schwerwiegender sicherheitspolitischer Konflikte zu leisten. Dennoch sind sie hilfreich: Den Staatsführern Ostasiens wird gleich mehrfach im Jahr die Möglichkeit eröffnet, bilaterale Meinungsverschiedenheiten auf neutralem Boden zu erörtern. Auf diese Weise kann Vertrauen geschaffen und der Dynamik des Sicherheitsdilemmas entgegengewirkt werden. Im vorliegenden Fall ist die Bedeutung von Institutionen unübersehbar. Zu einer Annäherung zwischen Hun Sen und Abhisit Vejjajiva ist es weder in Bangkok noch in Phnom Penh, sondern am Rande des zweiten Gipfeltreffens zwischen den USA und der ASEAN Ende September 2010 in New York gekommen. Trotz dieser ganz offensichtlichen Relevanz von Institutionen für die regionale Stabilität wird sich die ASEAN aber wenigstens drei Dinge vorhalten lassen müssen:

a) Mangelnde Achtung der Gründungsdokumente

Es sollte die Staaten Südasiens nachdenklich stimmen, dass im thailändisch-kambodschanischen Grenzkonflikt selbst der TAC missachtet worden ist. Dieser sieht in Artikel 2 den Verzicht auf die Androhung von Gewalt vor,⁶³ was von Hun Sen ignoriert wurde. Zunächst müsste daher sichergestellt werden, dass alle Mitglieder die Gründungsdokumente der ASEAN achten, bevor der Prozess der Integration weiter vorangetrieben wird.

b) Stärkung zentrifugaler Kräfte durch zu frühe ASEAN-Erweiterung

Die Schusswechsel um Preah Vihear zeigen, dass die Erweiterung der ASEAN in den 90er Jahren um Vietnam (1995), Laos (1997), Burma (1997) und Kambodscha (1999) insofern ein Fehler war, als sie zu früh durchgeführt

⁶³ Vgl. ASEAN Secretariat (24.02.1976).

wurde.⁶⁴ Die Staatenorganisation ist dadurch noch heterogener geworden, Zentrifugalkräfte haben zugenommen.⁶⁵ Die Streitigkeiten der vergangenen Jahre resultierten ja gerade aus dem Verhalten der Neuen: Burma steht wegen massiver Menschenrechtsverletzungen im Westen am Pranger und wird auch innerhalb der ASEAN kritisiert.⁶⁶ Die Militärjunta trägt nun schon seit Jahren dazu bei, dass es immer wieder zu Komplikationen in den Beziehungen der ASEAN zur EU und zu den USA kommt. Hun Sen wiederum ist sich nicht zu schade, aus innenpolitischen Gründen den Grenzstreit mit Thailand zu instrumentalisieren – ohne Rücksicht auf regionale institutionelle Verluste.

c) Visionen statt Aktionen

Schließlich ist es schlicht unsinnig, eine sicherheitspolitische Gemeinschaft errichten zu wollen und gleichzeitig den „ASEAN Way“ als Kooperationsgrundlage in der ASEAN-Charta festzuschreiben.⁶⁷ Die ASEAN erzeugt so Erwartungen, denen sie nicht gerecht werden kann und die neue Kritik hervorbringen werden.⁶⁸ Immer mehr und neue Dokumente wiederholen, wie die am 1. März 2009 beschlossene „Roadmap for an ASEAN Community 2009–2015“⁶⁹, bekannte, hehre Zielvorstellungen, korrespondieren aber oft nicht mit der Realität. Jörn Dosch fasst das zentrale Defizit regionaler Inte-

⁶⁴ Barry Desker warnt daher davor, Papua-Neuguinea und Timor-Leste in die ASEAN aufzunehmen. Vgl. Barry Desker, *New Directions for ASEAN*, RSIS Commentaries, Nr. 68, 23. Juni 2010, S. 2.

⁶⁵ Auch Befürworter der Erweiterung der ASEAN wie Dewi Fortuna Anwar haben frühzeitig angemerkt: „The question is: will the new members become as committed to ASEAN as the original members [...]? [...] The test will come when national interests collide, such as the flaring of disputes over national boundaries between some of the mainland countries of Southeast Asia“. Dewi Fortuna Anwar, *ASEAN's Enlargement: Political, Security, and Institutional Perspectives*, in: Mya Than, Carolyn L. Gates (Hrsg.), *ASEAN Enlargement. Impacts and Implications*, Singapur 2001, S. 32.

⁶⁶ Vgl. etwa Barry Desker, *ASEAN: Time to suspend Myanmar*, RSIS Commentaries, Nr. 104, 4. Oktober 2007.

⁶⁷ „The ASEAN Charter is thus testimony to the persisting aversion that the majority of ASEAN members nurture against deep institutionalization of regional cooperation.“ Jetschke/Rüland (2009): S. 198.

⁶⁸ Die Selbstdarstellung der ASEAN als zentrale politische Institution der Region hatte in der Asienkrise 1997/1998 dazu geführt, dass viele Beobachter von ihr erwarteten, eine aktive Rolle im Krisenmanagement auszuüben. Solche Erwartungen waren aber a priori unsinnig. Es zählte nicht zum damaligen Aufgabenspektrum der ASEAN, umfassende finanzpolitische Turbulenzen zu bewältigen. Vgl. Shaun Narine, *Forty years of ASEAN: a historical review*, in: *The Pacific Review*, Nr. 4, Dezember 2008, S. 419-421.

⁶⁹ Vgl. ASEAN Secretariat, *Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015*, beschlossen am 1. März 2009 in Cha-am Hua Hin, Jakarta, April 2009. (<http://www.asean.org/publications/RoadmapASEANCommunity.pdf>, Abruf vom 6. Januar 2011)

gration prägnant zusammen: „Der Prozess der Identitätserweiterung eilt der Institutionenbildung voraus, und es ist derzeit nicht absehbar, ob und wann es ASEAN gelingen wird, die vorauseilenden Identitäten durch die Etablierung neuer Kooperationsmechanismen einzuholen.“⁷⁰ Bedenklich ist dabei, dass die Staats- und Regierungschefs selbst Vorschläge der EPG, die auf dieses Defizit explizit hingewiesen hat, nicht ernst nehmen. Im Dezember 2006 hatte die Expertengruppe, zu der u. a. der ehemalige philippinische Präsident Fidel V. Ramos und der ehemalige indonesische Außenminister Ali Alatas gehörten, festgestellt: „ASEAN’s problem is not one of lack of vision, ideas, or action plans. The problem is one of ensuring compliance and effective implementation.“⁷¹

Diese Bewertungen sind nicht neu. In den vergangenen Jahren und mittlerweile sogar Jahrzehnten sind zahlreiche wissenschaftliche Beiträge erschienen, die sich mit den Defiziten regionaler Integration im Fernen Osten auseinandersetzen und Verbesserungsvorschläge anbieten. Eine Reaktion der ASEAN ist ausgeblieben. Sie ist nicht in der Lage, jene Lücke zu schließen, die zwischen Gesprächsmöglichkeiten auf der einen und substantiellen Fähigkeiten zur Problemlösung auf der anderen Seite existiert. Ganz im Gegenteil: Auch in jüngster Zeit hat die ASEAN ihre Politik, die regionale Konferenzdiplomatie weiter auszdifferenzieren, fortgesetzt. Zuletzt ist im Oktober 2010 das ASEAN Defence Ministers’ Meeting-Plus (ADMM-Plus) hinzugekommen, das auch unter der Bezeichnung „ASEAN + 8“ bekannt ist. Diese Dialogform ist in ihrer Zusammensetzung ein Novum.⁷² Gleichwohl war bereits kurz nach der ersten Sitzung erkennbar geworden, dass in inhaltlicher Hinsicht keine innovativen Wege beschritten werden sollen. Das ASEAN-Sekretariat überschrieb eine Zusammenfassung der Gespräche vielsagend mit den Worten: „ADMM-Plus Reaffirms the ASEAN Way“⁷³. Die

⁷⁰ Dosch (2009): S. 342.

⁷¹ The Eminent Persons Group on the ASEAN Charter (2006): S. 4.

⁷² Am Treffen der Verteidigungsminister wirken die zehn Staaten der ASEAN und ihre Dialogpartner China, Japan, Südkorea, Australien, Neuseeland, Indien, Russland und die USA mit. Damit wird u. a. das Ziel verfolgt, Moskau und Washington näher an die südostasiatischen Konferenzstrukturen anzubinden. Vgl. K. Kesavapany, Towards a better security framework, in: The Straits Times, 15. Juni 2010 (LexisNexis). Während die ASEAN-Staaten mit China, Japan und Südkorea im Rahmen der ASEAN Plus Three kooperieren und diese, erweitert um Australien, Neuseeland und Indien, als East Asia Summit (EAS) tagen, ist mit dem ADMM-Plus eine weitere Ebene geschaffen worden, die hinsichtlich ihrer Mitgliederstruktur eine Lücke zwischen EAS und ARF schließt. Das neue Format ist zudem als Gegenstück zum ARF gedacht, das eine Zusammenkunft der Außenminister ist.

⁷³ Vgl. ASEAN Sekretariat, ADMM-Plus Reaffirms the ASEAN Way, Hanoi, 12. Oktober 2010. (<http://www.aseansec.org/25310.htm>, Abruf vom 6. Januar 2011)

alphabet soup ostasiatischer Institutionen wird damit immer größer, ohne dass sich etwas an ihrem Geschmack ändert.

Was bleibt? Die ASEAN scheint an einer Krankheit zu leiden, die in der Humanmedizin „Autismus“⁷⁴ genannt wird. Im übertragenen Sinne bedeutet dies, dass die Institution ihre Umwelt nur selektiv wahrnimmt. Der Brockhaus spricht in diesem Zusammenhang von einer „Störung der Wahrnehmungsverarbeitung“⁷⁵. Reaktionen, die von außen eingefordert werden, bleiben aus. Stattdessen zieht sich die ASEAN in sich zurück. Der Duden nennt dies die „Flucht in die eigene Phantasiewelt“⁷⁶. Das Verhalten der Institution beschränkt sich darauf, bekannte Reaktionsmuster, die sich auf die Verkündung neuer Gemeinschaftsprojekte und neuer Konferenzformen konzentrieren, zu repetieren. In der Brockhaus-Definition zum Autismus ist diesbezüglich von „stereotypen Verhaltensmustern“ und einer „Angst vor Veränderungen in der Umwelt“⁷⁷ die Rede. Trifft diese Anlehnung an die Humanmedizin zu, dann ist die Schlussfolgerung ernüchternd: Da Autismus nicht heilbar ist, wird sich auch am Verhalten der ASEAN künftig nichts ändern.

Im Gegensatz zur Humanmedizin, der es bislang nicht gelungen ist, die Gründe einer autistischen Erkrankung vollends zu klären, lassen sich die Ursachen des institutionellen Autismus klar lokalisieren. Solange Entscheidungsträger nicht bereit sind, multilaterale Abmachungen mit hinreichender Macht auszustatten, damit diese Fähigkeiten zur Problemlösung aufbauen, können Institutionen wie etwa die ASEAN nur begrenzt handlungsfähig sein. Dieser Zustand wird durch zwei weitere Faktoren verschlimmert: Zum einen ist zu beobachten, dass Entscheidungsträger dazu neigen, einen mangelnden Transfer von Souveränität rhetorisch zu kompensieren. Wer auch immer den ASEAN-Vorsitz innehat, ist bestrebt, durch neue visionäre Projekte zu glänzen – unabhängig davon, ob diese realisierbar sind. Zum anderen wird versucht, den Kreis der Teilnehmer einzelner Konferenzformate möglichst weit

⁷⁴ Der Begriff wird hier in einem metaphorischen Sinne auf eine Institution übertragen. Dabei schließt sich der Verfasser der Definition des Dudens zur „Metapher“ an: „(besonders als Stilmittel gebrauchter) sprachlicher Ausdruck, bei dem ein Wort (eine Wortgruppe) aus seinem eigentümlichen Bedeutungszusammenhang in einen anderen übertragen wird, ohne dass ein direkter Vergleich die Beziehung zwischen Bezeichnendem und Bezeichnetem verdeutlicht“. Wissenschaftlicher Rat der Dudenredaktion (2003): S. 1075 (Zitat im Original kursiv und unter Verwendung von Abkürzungen wiedergegeben). Die metaphorische Übertragung beabsichtigt weder die Verharmlosung einer Krankheit noch die Herabsetzung am Autismus erkrankter Personen.

⁷⁵ Stichwort „Autismus“, in: Brockhaus Enzyklopädie in 30 Bänden, Band 3, 21. völlig neu bearbeitete Auflage, Leipzig – Mannheim 2006, S. 10.

⁷⁶ Stichwort „Autismus“, in: Duden. Das Fremdwörterbuch, 5. neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Mannheim – Leipzig – Wien – Zürich 1990, S. 94.

⁷⁷ Stichwort „Autismus“, in: Brockhaus Enzyklopädie (2006): S. 10.

auszudehnen – unabhängig davon, wie weit der Prozess institutioneller Vertiefung vorangeschritten ist.

Die Vorgaben der südostasiatischen Staats- und Regierungschefs haben daher autistische Verhaltensweisen der ASEAN geradezu provoziert. Wenn eine Institution derart strikte Korsettstangen angelegt bekommt und sie dennoch Aktivitäten nachweisen möchte – schon allein um ihre Existenz zu legitimieren –, bleibt ihr gar nichts Anderes übrig, als den Umfang der Konferenzvarianten zu steigern und perspektivisch angelegte Projekte zu entwerfen. Beides wird an den „ASEAN Way“ gebunden, um auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs Zustimmung zu erhalten. Das Ergebnis ist perpetuierte Unverbindlichkeit.

Bei der Leistungsbeurteilung eines an Autismus erkrankten Menschen und der an institutionellem Autismus leidenden ASEAN gibt es eine entscheidende Parallele: Es verbietet sich, ihr Tun als „Versagen“ zu qualifizieren. Aufgrund ihres Zustandes können sie nicht anders.

Epilog

Kurz nach Abschluss dieses Beitrages kam es zu erneuten Grenzgefechten zwischen Thailand und Kambodscha. Sie übertrafen sowohl in ihrer Intensität als auch in ihrer Länge alle vorherigen Auseinandersetzungen. Vom 4. bis zum 7. Februar 2011 lieferten sich thailändische und kambodschanische Soldaten mehrfach Schusswechsel, denen mindestens acht Personen zum Opfer gefallen sind.

Der Vorfall bestätigt zwei zentrale Überlegungen der vorliegenden Untersuchung: Dem Preah-Vihear-Konflikt muss, erstens, eine neue Qualität im Konfliktverhalten zweier Staaten der ASEAN zugesprochen werden. Langjährige Beobachter bewerten die jüngste Eruption des Streits um die Tempelanlage als ernsthafteste Krise zwischen zwei Mitgliedern der südostasiatischen Staatenorganisation seit ihrer Gründung 1967.⁷⁸ Bemerkenswert war dieses Mal vor allem die Tatsache, dass sich die Gefechte mit Unterbrechungen über vier Tage hintereinander zugetragen haben. Die ASEAN hat, zweitens, ein weiteres Mal ihre Hilflosigkeit demonstriert. Zwar konnte sie sich noch während der Feindseligkeiten geschickt in Szene setzen. Generalsekretär Surin Pitsuwan forderte beide Seiten nachdrücklich zur Zurückhal-

⁷⁸ Entsprechend haben sich Carlyle A. Thayer und Nirmal Ghosh geäußert. Vgl. Thai Press Reports, Thailand/Cambodia/ASEAN: Thailand-Cambodia dispute a test for ASEAN, 9. Februar 2011 (LexisNexis). Nirmal Ghosh, Thai-Cambodian fighting eases after 4 days, in: The Straits Times, 9. Februar 2011 (LexisNexis).

tung auf.⁷⁹ Indonesien, das seit 2011 den ASEAN-Vorsitz innehat, unternahm eine Vermittlungsmission. Außenminister Marty Natalegawa konferierte mit seinem thailändischen wie auch mit seinem kambodschanischen Kollegen.⁸⁰ Eine wirklich bedeutende Rolle hätte der ASEAN aber nur dann zugesprochen werden können, wenn sie vor dem Ausbruch der Grenzgefechte in der Lage gewesen wäre, auf beide Seiten einzuwirken. Anlass gab es genug: Die regionale Presse hatte ausführlich über Truppenmassierungen im Grenzgebiet berichtet und über die Möglichkeit eines neuen militärischen Schlagabtauschs spekuliert.⁸¹

Der unmittelbar nach den neuen Gefechten erzielte Waffenstillstand ist nicht den Vermittlungsbemühungen der ASEAN geschuldet. Die Ereignisse vom Februar 2011 legen einen ganz anderen Zusammenhang nahe. Dabei lässt sich ein eindeutig Schuldiger aus der Distanz zwar nicht bestimmen. Es wird aber zunehmend ein Konfliktmuster deutlich: Kürzere, kleine Scharmützel dürften auf den Zusammenstoß von Patrouillen zurückzuführen sein. Längere Auseinandersetzungen werden dagegen wahrscheinlich von einer Seite initiiert oder doch zumindest geduldet. Sowohl die Aufnahme – besser: Provokation – als auch die vorübergehende Einstellung der Kampfhandlungen erfolgen demnach gezielt. Zum Konfliktmuster gehört dann allerdings auch, die Feueregefechte nicht außer Kontrolle geraten zu lassen – an einem wirklich umfassenden Krieg haben beide Seiten kein Interesse.

Bei der Bewertung des Handelns der Akteure ist zwischen Auslösern und den wirklich treibenden Kräften des Konflikts – den Motiven der Ministerpräsidenten – zu unterscheiden. Zur Auslösung der Februar-Gefechte haben nationalistische Aufwallungen beigetragen, die sich u. a. an einer gehissten kambodschanischen Flagge im umstrittenen Gebiet entzündet haben.⁸² Zur Erklärung des Konfliktverhaltens Abhisit Vejjajivas und Hun Sens ist zudem ein Blick auf die historischen Zusammenhänge der Auseinandersetzung unabdingbar. Beides reicht jedoch nicht aus, um das Handeln der Akteure im Einzelfall zu erklären. Historische Wirkkräfte haben den

⁷⁹ Vgl. ASEAN Sekretariat, Surin to Thailand and Cambodia: “Let ASEAN help mediate soonest.”, Jakarta, 5. Februar 2011. (<http://www.aseansec.org/25822.htm>, Abruf vom 3. März 2011)

⁸⁰ Vgl. Philippines News Agency, ASEAN backs bilateral talks to end Thai-Cambodian border issue, 9. Februar 2011 (LexisNexis).

⁸¹ Vgl. Thai Press Reports, Thailand Region 2 Army Unit Conducts Military Exercises Along Border, 31. Januar 2011 (LexisNexis). Thai Press Reports, Thailand: Cambodia threatens to open fire, 1. Februar 2011 (LexisNexis). Thai Press Reports, Thailand/Cambodia: Border tension rises over troop mobilization, 2. Februar 2011 (LexisNexis).

⁸² Vgl. BBC Monitoring Asia Pacific (Quelle: The Nation), Cambodia refuses to remove pagoda, flag as demanded by Thai government, 2. Februar 2011 (LexisNexis).

Rang einer Konfliktkonstante, und nicht jeder Vorfall, der die Qualität eines Auslösers hat, führt auch gleich zu einem längeren militärischen Schlagabtausch. Ausschlaggebend im Einzelfall sind vielmehr innenpolitisch determinierte Motive, die stark von der Tagespolitik beeinflusst werden. Durch ihre Bestimmung lassen sich am ehesten die Interaktionen der Protagonisten nachvollziehen.

Welche Motive könnten die Haltung Thailands und Kambodschas in den Gefechten vom Februar 2011 erklären? Abhisit Vejjajiva war zuvor innenpolitisch von der PAD immer mehr unter Druck gesetzt worden. Führende Vertreter dieser außerparlamentarischen Oppositionsgruppe warfen ihm vor, die territorialen Ansprüche Thailands gegenüber Kambodscha nur unzureichend zu verteidigen.⁸³ Schon deshalb konnte er im Grenzstreit nicht nachgeben. Darüber hinaus kamen die Schusswechsel der Politik Abhisits sogar entgegen, da er die Erklärung der Tempelanlage Preah Vihear zum Weltkulturerbe Kambodschas rückgängig machen möchte. Der Beschluss der UNESCO von 2008 habe, so der Ministerpräsident, zu einer Verschärfung des Konflikts beigetragen.⁸⁴ Durch die Grenzgefechte wurde folglich das Argument Abhisits bekräftigt. Langfristig verfolgt er das Ziel, die historischen Ruinen zum gemeinsamen Weltkulturerbe Thailands und Kambodschas erklären zu lassen.

Auch über die Motive Hun Sens kann im konkreten Fall nur spekuliert werden. Relativ nahe liegt, dass er Druck auf Bangkok ausüben möchte. Kambodscha hat mehrfach erklärt, eine UN-Mission im Grenzgebiet zu unterstützen.⁸⁵ Es steht damit international als jene Konfliktpartei da, die auf neutrale Vermittler setzt und ernsthaft zu einer Beilegung der Streitigkeiten bereit ist. Thailand dagegen insistiert, den Streit bilateral zu beenden; dadurch erweckt Abhisit jedoch den Eindruck, das eigentliche Hindernis einer Konfliktlösung zu sein.⁸⁶ Je häufiger es daher zu Schusswechseln kommt, desto häufiger kann Hun Sen öffentlichkeitswirksam eine internationale Konfliktregelung anmahnen – und desto häufiger ist Bangkok gezwungen, Hilfsangebote der UNO oder der ASEAN zurückzuweisen. Abgesehen davon sorgt eine außenpolitische Konfrontation dafür, von innenpolitischen Problemen abzulenken. Hun Sen reagierte z. B. auf Überlegungen, ob auch

⁸³ Vgl. Thai Press Reports, Thailand: Protesters reassert three demands to Thai government on temple disputed with Cambodia, 1. Februar 2011 (LexisNexis).

⁸⁴ Vgl. BBC Monitoring Asia Pacific (Quelle: Bangkok Post), Thai PM urges UNESCO to remove Preah Vihear temple from World Heritage site, 11. Februar 2011 (LexisNexis).

⁸⁵ Vgl. BBC Monitoring Asia Pacific (Quelle: Agence Kampuchea Presse), Cambodia seeks UN intervention to create buffer zone near border temple, 9. Februar 2011 (LexisNexis).

⁸⁶ Vgl. Puangthong Pawakapan, Abhisit's view is an obstacle to final border settlement, in: The Nation, 15. Februar 2011 (LexisNexis).

in Kambodscha Aufstände wie jene im Norden Afrikas Anfang 2011 möglich seien, sehr gereizt.⁸⁷ Ein weiteres Motiv wurde in der Presse lanciert. Demnach soll der älteste Sohn Hun Sens, Hun Manet, die Gefechte vom Februar 2011 geführt haben.⁸⁸ Ziel war, so die Mutmaßung, dessen Reputation in den kambodschanischen Streitkräften zu verbessern, um ihn als Nachfolger seines Vaters aufzubauen. Anfang des Jahres war Hun Manet zum Generalmajor befördert worden.

Nach dem erneuten Ausbruch des Grenzkonflikts zeigte sich die ASEAN bemüht, aber nicht effektiv. Am 14. Februar 2011 ist die Preah-Vihear-Frage im UN-Sicherheitsrat diskutiert worden. Die ASEAN hob in diesem Zusammenhang hervor, dass erstmalig ihr Vorsitzender zur Sitzung dieses Gremiums hinzugeladen worden sei. Surin Pitsuwan fasste dies in folgende Worte: „ASEAN Chair’s attendance at the UNSC meeting represents an evolution of ASEAN’s effort to resolve bilateral disputes amongst its Member States as provided for by the ASEAN Charter. [...] This is particularly important as it will set precedence for future ASEAN dispute settlement mechanisms.“⁸⁹ Aus einer bloßen Einladung zu einem Treffen des UN-Sicherheitsrates zieht die ASEAN den Schluss, dass ihre Bedeutung bei der Lösung bilateraler Konflikte in Südostasien zugenommen hat – und dies, obwohl ihr Einfluss auf die Preah-Vihear-Frage bis zu jenem Zeitpunkt von nur marginaler Bedeutung war.

Dies sollte sich am 22. Februar 2011 ändern. Auf einem speziell zur Diskussion der Preah-Vihear-Frage anberaumten informellen Treffen der ASEAN-Außenminister in Jakarta war es dem indonesischen Vorsitzenden gelungen, folgende Übereinkunft zu erzielen: Bangkok und Phnom Penh sagten zu, weitere militärische Zusammenstöße vermeiden zu wollen; beide begrüßten die Entsendung einer indonesischen Beobachtergruppe in das Grenzgebiet; zudem einigten sie sich darauf, ihre bilateralen Verhandlungen wieder aufzunehmen und dabei mit Indonesien zusammenzuarbeiten.⁹⁰ Surin

⁸⁷ Vgl. Cheang Sokha, Hun Sen sounds off, in: The Phnom Penh Post, 20. Januar 2011. (<http://www.phnompenhpost.com/index.php/2011012046241/National-news/hun-sen-sounds-off.html>, Abruf vom 3. März 2011)

⁸⁸ Vgl. Thai Press Reports, Cambodia/Thailand: Son of Cambodian Prime Minister takes important role in military conflicts with Thailand, 10. Februar 2011 (LexisNexis). BBC Monitoring Asia Pacific (Quelle: Bangkok Post), Thai army: Cambodia initiates clashes; Hun Sen’s son said commanding, 7. Februar 2011 (LexisNexis).

⁸⁹ Zit. n. ASEAN Secretariat, ASEAN Chair Invited to UNSC Meeting on Cambodian-Thai Border Dispute, Jakarta, 10. Februar 2011. (<http://www.aseansec.org/25832.htm>, Abruf vom 3. März 2011)

⁹⁰ Vgl. Statement by the Chairman of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) following the Informal Meeting of the Foreign Ministers of ASEAN, Jakarta, 22. Februar 2011. (<http://www.aseansec.org/documents/N110222.pdf>, Abruf vom 3. März 2011)

Pitsuwan war dies Anlass genug, die Ergebnisse des Treffens überschwänglich zu feiern: „This is certainly a historic day for ASEAN. It is a major step forward to our community building efforts“⁹¹. Doch was hat die ASEAN im Kern erreicht? Zum damaligen Zeitpunkt war die Entsendung von 30 indonesischen Beobachtern in das Grenzgebiet im Gespräch. Sie werden kaum in der Lage sein, die vielen kleinen militärischen Bewegungen beider Seiten Tag und Nacht zu überwachen. Thailand und Kambodscha haben nach dem Treffen der Außenminister bekräftigt, ihre Truppen in der Nähe der Tempelanlage Preah Vihear nicht zu reduzieren. Die Szenerie wurde somit oberflächlich beruhigt, ohne etwas zur Konfliktlösung beizutragen. Weitere Schusswechsel sind daher jederzeit möglich. Solange die ASEAN nicht zwischen Substanz und Symbolik unterscheidet, wird sich an ihrer autistischen Grundhaltung nichts ändern.

⁹¹ Zit. n. ASEAN Sekretariat, ASEAN Welcomes Cambodian-Thai Firm Commitment to Avoid Further Clashes, Jakarta, 22. Februar 2011. (<http://www.aseansec.org/25931.htm>, Abruf vom 3. März 2011)