

Grenzgefechte zwischen Thailand und Kambodscha

Was der jüngste Gewaltausbruch für die ASEAN bedeutet

Martin Wagener

Im Streit um die Tempelanlage Preah Vihear ist es Anfang Februar 2011 erneut zu Gefechten zwischen Thailand und Kambodscha gekommen. Beide Seiten diskutieren über Rechtsansprüche und weisen sich gegenseitig die Schuld zu. Der dabei entstandene Schaden für die ASEAN wird übersehen.

Mit der Verabschiedung der ASEAN-Charta am 20. November 2007 sollte zumindest in der Theorie eine neue Zeitrechnung in Südostasien beginnen. Bis 2015 will die ASEAN 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

Prozent der Vereinbarungen auch tatsächlich implementiert worden sind. Nach Abschluss des Ratifikationsprozesses trat die ASEAN-Charta am 15. Dezember 2008 in Kraft. Zeitlich parallel zu dieser Entwicklung hatte sich ein alter Grenzkonflikt zwischen Thailand und Kambodscha zugespitzt. Infolgedessen ist es seit Oktober 2008 zu einer Reihe von Feiergefechten gekommen, denen mehrere Soldaten zum Opfer fielen. Der Gegensatz hätte nicht größer sein können: Das Fanal institutionellen Aufbruchs ist durch den Einsatz militärischer Gewalt zwischen zwei ASEAN-Staaten konterkariert worden.

Der Konflikt

Seit Jahrzehnten schon streiten Thailand und Kambodscha um die Tempelanlage Preah Vihear („Heiliger Tempel“, in Thai „Phra Viharn“), die als eines der Meisterwerke der

Khmer-Architektur gilt. Sie wurde vom Ende des 9. bis zur Mitte des 12. Jahrhunderts gebaut 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. 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 qkm an die Tempelanlage Preah Vihear angrenzt.

Nachdem die UNESCO am 8. Juli 2008 dem Antrag Kambodschas stattgegeben hatte, die historischen Ruinen zum Weltkulturerbe zu erklären, verschärfte sich die Situation. Wer genau die sich dann vertiefende bilaterale Krise auslöste, ist unklar. Offensichtlich hatte aber die vorübergehende Festnahme von drei thailändischen Demonstranten, die am 15. Juli 2008 von kambodschanischen Einheiten im umstrittenen Gebiet aufgegriffen worden waren, dazu beigetragen, einen verstärkten Truppenaufmarsch in Gang zu setzen.

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 nach Belieben verhalten, die territoriale Integrität des anderen zu verletzen. Ergebnis waren Feiergefechte im Oktober 2008. Anschließend gab es weitere Schusswechsel im April 2009, Januar 2010, April 2010 und Juni 2010, die jedoch weniger intensiv waren. Bis zu jenem Zeitpunkt waren insgesamt acht tote Soldaten zu beklagen. Vom 4. bis zum 7. Februar 2011 lieferten sich thailändische und kambodschanische Soldaten dann erneut mehrfach Schusswechsel, denen mindestens acht weitere Personen zum Opfer gefallen sind. Sie



Tempelanlage Preah Vihear

Foto: ES-Archiv

übertrafen sowohl in ihrer Intensität als auch in ihrer Länge alle vorherigen Feuergefechte. Weitere kleinere Schusswechsel im Februar 2011, die sich nach diesem Vorfall ereigneten, blieben ohne größere Folgen.

Motive der Konfliktparteien

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. 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 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.

Der Streit um die Tempelanlage Preah Vihear wurde vor allem vom kambodschanischen Ministerpräsidenten machtpolitisch instrumentalisiert. Hun Sen nutzte den Konflikt zunächst zur innenpolitischen Mobilisierung im Vorfeld der Wahlen vom 27. Juli 2008, die er deutlich gewann. Auch lieferten die Grenzgefechte ein weiteres Argument zur Erhöhung des Verteidigungsetats. Der Konflikt lenkt zudem vom laufenden Khmer-Rouge-Tribunal und den Folgen der globalen Finanzmarktkrise ab. Im Februar 2011 dürfte die Motivlage Hun Sens wie folgt ausgesehen haben: Kambodscha hatte mehrfach erklärt, eine UN-Mission im Grenzgebiet zu unterstützen. 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 jedoch erweckt Abhisit den Eindruck, das eigentliche Hindernis einer Konfliktlösung zu sein. 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 re-

agierte z.B. auf Überlegungen, ob auch in Kambodscha Aufstände wie jene im Norden Afrikas Anfang 2011 möglich seien, sehr gereizt. Ein weiteres Motiv wurde in der Presse lanciert. Demnach soll der älteste Sohn Hun Sens, Hun Manet, die Gefechte vom Februar 2011 geführt haben. Ziel war, 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.

Die Beschreibung der Motivlage des thailändischen Ministerpräsidenten ist etwas komplizierter. Zunächst hatte der Anfang 2008 regierende Samak Sundaravej die Bewerbung Kambodschas bei der UNESCO, die Tempelanlage Preah Vihear zum Weltkulturerbe zu erklären, unterstützt. Abhisit Vejjajiva, seit 2005 Vorsitzender der Democrat Party, und die ihm zur Seite stehende außerparlamentarische Opposition in Form der People's Alliance for Democracy (PAD) hatten dies zum Anlass genommen, Samak in die Nähe eines Landesverrätters zu rücken. Seitdem es Abhisit im Dezember 2008 geschafft hat, das Amt des thailändischen Ministerpräsidenten anzutreten, ist er bestrebt, die Erklärung der Tempelanlage Preah Vihear zum Weltkulturerbe rückgängig zu machen. Langfristig verfolgt er das Ziel, die historischen Ruinen zum gemeinsamen Weltkulturerbe Thailands und Kambodschas erklären zu lassen. Trotz dieser Positionierung haben sich Abhisit und die PAD entzweit. Nun wirft diese ihm vor, gegenüber Kambodscha thailändischen Boden nicht energisch genug zu verteidigen. Abhisit hat daher kaum Spielraum, um im Grenzstreit nachzugeben.

Jenseits dessen dürften dem thailändischen Ministerpräsidenten die Schusswechsel vom Februar 2011 aber sogar entgegen gekommen sein. Mehrfach hat er betont, der Beschluss der UNESCO von 2008 habe zu einer Verschärfung des Konflikts beigetragen. Durch die Grenzgefechte wurde folglich das Argument Abhisits bekräftigt.

Die Rolle der ASEAN

Die ASEAN hat bislang nur eine sehr unbedeutende Rolle im Grenzstreit gespielt, da Thailand eine Vermittlung ablehnt und auf einer bilateralen Lösung besteht. Surin Pitsuwan, Generalsekretär der ASEAN, hat zwar seit 2008 mehrfach seine Dienste angeboten und auch Gespräche geführt. Letztlich musste er sich aber mit der Rolle des Zuschauers begnügen. Indonesien, das seit 2011 den ASEAN-Vorsitz innehat, führte nach Einstellung der Kampfhandlungen vom Februar 2011 zwar eine Vermittlungsmission durch. Eine handlungsfähige Organisation wäre aber in der Lage gewesen, im Vorfeld der

Auseinandersetzung effektiv auf die Streitparteien einzuwirken. Anlass genug gab es: Die regionale Presse hatte ausführlich über Truppenmassierungen im Grenzgebiet berichtet und über die Möglichkeit eines neuen militärischen Schlagabtauschs spekuliert. Zumindest aus der Sicht der ASEAN hat deren Rolle im Grenzkonflikt mittlerweile an Bedeutung gewonnen. Auf einem speziell zur Diskussion der Preah-Vihear-Frage am 22. Februar 2011 anberaumten informellen Treffen der ASEAN-Außenminister in Jakarta ist es dem indonesischen Vorsitzenden Marty Natalegawa gelungen, eine 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.

Surin 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“. 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.

Was sagt dieser unbefriedigende Zustand über die Bedeutung der ASEAN für die Sicherheit Südostasiens aus? Die Frage lässt sich auf den ersten Blick sehr einfach beantworten: Nichts, denn die Staatenorganisation wurde nicht geschaffen, um derartige Konflikte zu entschärfen. Der von allen Mitgliedern hoch gehaltene „ASEAN Way“, also vor allem das Prinzip der Nichteinmischung, verhindert eine konstruktive Mitwirkung der ASEAN bei der Lösung bilateraler Streitigkeiten.

Bei einem zweiten Blick lassen die Schusswechsel um Preah Vihear aber dennoch Rückschlüsse auf den Zustand regionaler Integration in Südostasien zu. 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“ genannt. Zweitens ist die südostasiatische Staatenorganisation mit ihrem Selbstanspruch, der weiterhin ihrer Internetseite zu entnehmen ist, gescheitert: „Through political dialogue and confidence building, no tension has escalated into armed confrontation among ASEAN Member Countries since its establishment“.

Kein Ende zwischenstaatlicher Gewalt

Wie sind die Grenzgefechte zwischen Thailand und Kambodscha in die Historie Südostasiens einzuordnen? Die Region war in der Vergangenheit Schauplatz einer ganzen Reihe von militärischen Auseinandersetzungen. Dazu gehörten vor allem der Pazifikkrieg (1941 bis 1945) und der Prozess der Dekolonialisierung, aus dem im Zuge von Unabhängigkeitskriegen neue Nationalstaaten hervorgingen. Zu den bekanntesten Kriegen gehört das Engagement der USA in Vietnam (1964 bis 1973). China wiederum führte gegen Vietnam einen „Straffeldzug“ (1979) durch, nachdem dieses Kambodscha besetzt hatte (1978 bis 1989). Auch lieferten sich China und Vietnam Gefechte um die Paracel-Inseln (1974) und die Spratly-Inseln (1988).

Während des Ost-West-Konflikts waren in mehreren Ländern kommunistisch orientierte Guerilla-Verbände aktiv, deren Widerstand auf den Philippinen bis heute anhält. Verschiedene separatistische Gruppierungen setzen sich in der Gegenwart weiterhin mit militärischen Mitteln für ihre Ziele ein, die meist einen ethnischen oder religiösen Hintergrund haben. Als sich die Konfrontation der USA und der Sowjetunion dem Ende zuneigte, schien dagegen der zwischenstaatliche Krieg in Südostasien zu einem Relikt der Vergangenheit zu werden. Zuletzt war es vom November 1987 bis zum Februar 1988 zu Kämpfen an der Grenze zwischen Thailand und Laos gekommen, denen ca. 1.000 Menschen zum Opfer fielen – einen weiteren umfassenden Krieg hat die Region seit jenen Tagen nicht mehr gesehen.

Dies hat jedoch nicht dazu geführt, dass sich die Staaten Südostasiens vorbehaltlos vertrauen. Auch in jüngerer Zeit ist es zur Androhung von Gewalt zwischen zwei Mitgliedern der ASEAN gekommen. Im Streit Indonesiens und Malaysias um den in der Celebes-See gelegenen Ambalat-Block war es zum Beispiel 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. Beide Seiten drohten einander Gewalt an, indem sie Seestreitkräfte in den um-

strittenen 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 Grenzschmützel ereignet, die im Frühjahr 2001 zu eskalieren drohten. 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. Truppen Ranguns und Bangkoks waren im Grenzgebiet aktiv, um die Aktivitäten substaatlicher Akteure zu stützen beziehungsweise 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 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. Dass es dabei Anfang Februar 2011 sogar zu Gefechten an vier aufeinander folgenden Tagen gekommen ist, wird von Beobachtern bereits als ernsthafteste Krise zwischen zwei Mitgliedern der ASEAN seit ihrer Gründung im August 1967 bezeichnet. Ziel war und ist 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 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.

Defizite regionaler Integration

Der ASEAN ist zugute zu halten, dass sie mit ihrer Form der Konferenzdiplomatie zur Vertrauensbildung in Südostasien beigetragen hat. Dennoch wird sie sich wenigstens drei Dinge vorhalten lassen müssen: Es sollte die Staaten Südostasiens, erstens, nachdenklich stimmen, dass im kambodschanisch-thailändischen Grenzkonflikt selbst der Treaty of Amity and Cooperation vom Februar 1976 missachtet worden ist. Dieser sieht in Artikel 2 den Verzicht auf die Androhung von Gewalt vor, was bereits vor den ersten Gefechten im Oktober 2008 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.

Die Schusswechsel um Preah Vihear zeigen, zweitens, dass die Erweiterung der ASEAN in den neunziger Jahren um Vietnam (1995), Laos (1997), Burma (1997) und Kambodscha (1999) insofern ein Fehler war, als sie zu früh durchgeführt wurde. Die Staatenorganisation ist dadurch noch heterogener geworden, Zentrifugalkräfte haben zugenommen. 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.

Schließlich ist es, drittens, schlicht unsinnig, eine sicherheitspolitische Gemeinschaft errichten zu wollen und gleichzeitig den „ASEAN Way“ als Kooperationsgrundlage in der ASEAN-Charta festzuschreiben. Die Organisation erzeugt so Erwartungen, denen sie nicht gerecht werden kann und die neue Kritik hervorbringen werden. Bedenklich ist dabei, dass die Staats- und Regierungschefs selbst Vorschläge der von ihnen einst eingesetzten Eminent Persons Group, die auf dieses Defizit explizit hingewiesen hat, nicht ernst nehmen. Im Dezember 2006 hatte die Expertengruppe 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.“ ■

Jun.-Prof. Dr. Martin Wagener lehrt Politikwissenschaft an der Universität Trier.