

Thailand

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 3,8 / Marktwirtschaft: 3,1)		6,9	Ergebnis Management-Index		5,7
Politisches System	parlamentarische Demokratie		Bevölkerungsgröße	61,6 Mio.	
Wahlbeteiligung	69,8 % (Parlamentswahl Januar 2001)		BIP p. c. (\$, PPP)	6.400	
Frauenanteil im Parlament	9,6 %		Arbeitslosenquote	2,4% (2000)	
Bevölkerungswachstum^a	1,5 %		HDI	0,768	
Größte ethnische Minderheit	0,6 %		UN-Education Index	0,88	
			Gini-Index	43,2 (2000)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

1. Einleitung

Im Oktober 1997 trat die 16. Verfassung des Landes seit der Abschaffung der absoluten Monarchie im Jahre 1932 in Kraft. Gegen starken Widerstand konservativer Kräfte in Politik, Militär und Verwaltung durchgesetzt, wurde die Verfassung von zahlreichen Beobachtern im In- und Ausland als Meilenstein auf dem Weg Thailands zur rechtsstaatlichen Demokratie gefeiert. Fast zeitgleich trüdelte das Land im Sommer 1997 in eine tiefe Währungs-, Finanz- und Wirtschaftskrise. In Folge der Krise wählte das thailändische Unterhaus im November 1997 eine neue Regierung unter der Führung von Premierminister Chuan Leekpai (Demokratische Partei). Als erste Regierung überhaupt blieb sie bis zum regulären Ende der Legislaturperiode des Unterhauses (der ersten Kammer des Parlamentes) im Amt.

Im Januar 2001 wurde die Regierung abgewählt. Neuer Premierminister wurde der milliardenschwere Unternehmer Thaksin Shinawatra von der Thai-Rak-Thai („Thai lieben Thai“-Partei). Wie bereits ihre Vorgängerin sah sich die Regierung von Premier Thaksin Shinawatra einer doppelten Herausforderung gegenüber: einerseits die Festigung der demokratischen Verfassungsordnung und Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen und andererseits die Umsetzung der mit dem IWF vereinbarten wirtschaftlichen Strukturreformen, um die Grundlagen für ein nachhaltiges Wachstum der thailändischen Wirtschaft zu schaffen.

Dieses Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass während der ersten Hälfte des Untersuchungszeitraums im Bereich der demokratischen Transformation klare Fortschritte zu verzeichnen waren. Im Bereich der ökonomischen Transformation gelangen die wirtschaftliche Stabilisierung und die Einleitung erster Strukturanpassungen. Angesichts der schwierigen innenpolitischen und wirtschaftlichen Umstände, unter denen die relevanten Akteure die Transformation bewältigen mussten, ist dies klar als Managementenerfolg zu werten. In der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraums, ab 2001, ist im Bereich der ökonomischen Transformation eine Stagnation zu konstatieren, die die bereits erreichten Stabilisierungs- und Anpassungserfolge gefährdet. Bei der demokratischen Transformation zeichnet sich die Erosion bereits erreichter Standards ab.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Thailands Demokratie ist das Ergebnis eines durch häufige Brüche und autokratische Regressionen geprägten lang gestreckten Transformationsprozesses. Mit dem als „konstitutionelle Revolution“ bezeichneten Putsch von 1932 trat ein von Militärs und zivilen Beamten dominiertes autoritäres Regime an die Stelle der absoluten Monarchie. Bedingt durch ökonomischen und sozialen Wandel kam es in den 80er Jahren zu einer vorsichtigen Öffnung des autoritären Regimes. Der sukzessive Machtverlust bürokratischer Akteure im Zuge der von Premierminister Prem (1980-1988) eingeleiteten Liberalisierung mündete 1988 in eine kurze demokratische Phase. Sie wurde im Frühjahr 1991 durch den Putsch unzufriedener Militärs um General Suchinda beendet.

Nach den halbdemokratischen Wahlen vom März 1992 und der Nominierung Suchindas zum Regierungschef mobilisierten zivilgesellschaftliche Akteure im Bündnis mit anti-militärischen Parteien tagelange Massenproteste in Bangkok. Versuche, die Unruhen mit Gewalt zu unterdrücken, machten Suchindas Position unhaltbar. Er trat kurze Zeit später als Premier zurück. Wie bereits nach dem Februar-Putsch 1991 wurde eine Interimsregierung eingesetzt, die den Übergang manage. Den Abschluss der Transition bildeten die Wahlen zum Repräsentantenhaus im September 1992.

Im September 1996 kam es zur Einrichtung einer verfassungsgebenden Versammlung. Ihr Verfassungsentwurf wurde von der gemeinsamen Versammlung von Unter- und Oberhaus (Nationalversammlung) mit großer Mehrheit angenommen. Thailand blieb seiner eigenen Verfassungstradition treu und behielt sein parla-

mentarisches Regierungssystem im Rahmen einer konstitutionell-repräsentativen Monarchie bei, ergänzte die konstitutionelle Grundordnung jedoch durch zahlreiche neue Bestimmungen zur Stärkung der politischen und bürgerlichen Rechte des Einzelnen sowie des Rechts- und Verfassungsstaats.

Die wirtschaftliche Entwicklung Thailands von einer Agrar- zur Industrieökonomie einschließlich der damit verbundenen wirtschaftlichen und sozialen Transformation vollzog sich innerhalb weniger Jahrzehnte. Im Kern lassen sich dabei drei Entwicklungsphasen unterscheiden: eine erste Phase der vor allem durch Staatsunternehmen getragenen Industrialisierung bis Mitte der 50er Jahre, eine zweite Phase der importsubstituierenden, privatwirtschaftlich getragenen Entwicklung bis Ende der 70er Jahre sowie eine dritte Phase der exportorientierten Industrialisierungsstrategie ab Anfang der 80er bis Ende der 90er Jahre.

Obwohl die veränderten Anteile der Wirtschaftssektoren am Bruttoinlandsprodukt einen raschen Strukturwandel der thailändischen Volkswirtschaft induzieren, vollzog sich der Wandel der Beschäftigungsstruktur sehr viel langsamer, so dass am Ende der 80er Jahre eine stark asymmetrisch ausgerichtete Wirtschaftsstruktur bestand, mit einem hohen Anteil des Industrie- und Dienstleistungssektors an der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung und einem abnehmenden, aber weiterhin hohen Anteil des Agrarsektors an der Beschäftigung. Trotz einer bis Mitte der letzten Dekade positiven Entwicklung der ökonomischen Fundamentaldaten und einer beachtlichen Verbesserung der Lebensbedingungen weiter Teile der Bevölkerung gelang es nicht, die vorhandenen sektoralen Ungleichgewichte abzubauen. Die hohen Zuwächse des Bruttoinlandsprodukts und die damit einhergehende Schaffung neuer Arbeitsplätze entschärften dieses Problem zwar. Jedoch wurde weder die ausgeprägte regionale Ungleichverteilung verringert, noch wurde eine gleichmäßigere Partizipation aller sozialen Gruppen am wirtschaftlichen Aufschwung erreicht.

Die asiatische Finanzkrise 1997 traf Thailands Wirtschaft hart. Nach einer 40-prozentigen Abwertung des Baht wurde der Wechselkurs in Abstimmung mit dem IMF freigegeben. Die Krise führte zur schlimmsten Rezession seit der Weltwirtschaftskrise, einer starken Zunahme der Arbeitslosigkeit und einem tief greifenden Vertrauensverlust internationaler Anleger. Diese wirtschaftliche und innenpolitische Krise führte zum Sturz der Regierung Chavalit. Es kam jedoch nicht zu einem dramatischen Vertrauensverlust der thailändischen Bevölkerung in demokratische und marktwirtschaftliche Institutionen. Die wirtschaftliche Krisenbewäl-

tigung ging in enger Kooperation mit dem IMF voran und zeigte 1999 erste Erfolge. Zahlreiche Transformationsziele sind aber bislang noch nicht erreicht worden.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Thailand hat bei der Transformation der politischen Ordnung in zahlreichen Bewertungsbereichen bis Ende der 90er Jahre Fortschritte gemacht. Weiterhin bestehen Transformationsdefizite vor allem in den Bereichen politische Repräsentation und Rechtsstaatlichkeit. Allerdings zeigen einige Indikatoren nach dem Jahr 2000 eine rückläufige Entwicklung, die bislang (noch) kein systembedrohendes Niveau erreicht hat.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Das staatliche Gewaltmonopol ist grundsätzlich gegeben, wird aber in den Grenzgebieten zu Burma sowie im Nordosten des Landes durch organisierte Kriminalität, die Übergriffe burmesischer Sicherheitskräfte und mit ihnen verbündeter ethnischer „Milizen“ sowie durch lokal vermachtete politisch-ökonomisch-kriminelle Strukturen in geringem Maße beeinträchtigt. Die Zugehörigkeit zum Staatsvolk ist aufgrund einer gelungenen Politik der Nationsbildung im multiethnischen Thailand keine politisch relevante Frage, außer für die moslemische Minderheit. Sie stellt circa 3,5% der Bevölkerung und lebt konzentriert in den südlichen Provinzen.

Der Rückhalt für die militanten Forderungen moslemischer Fundamentalisten ist unter der Bevölkerung gering, wenngleich nach dem 11. September 2001 die Spannungen zwischen Moslems und Thais zugenommen haben. Die allermeisten Bürger besitzen das gleiche Staatsbürgerrecht; problematisch ist der Staatenlosen-Status mehrerer zehntausend Angehöriger so genannter „hill tribes“ im Norden. Thailand versteht sich als buddhistische Gesellschaft, nach der Verfassung muss der König ein Buddhist sein. Andere Religionsgemeinschaften werden nicht diskriminiert, der politische Prozess ist säkularisiert. Ein leistungsfähiges Verwaltungssystem, öffentliche Sicherheit und Ordnung sind im Großen und Ganzen gewährleistet.

(2) *Politische Partizipation*: Das universelle aktive Wahlrecht ist gegeben. Die gewählte Regierung achtet die Prinzipien des offenen und kompetitiven Wahlprozesses. Seit dem Jahre 2000 wird auch der Senat, die zweite Parlamentskammer, in Volkswahl gewählt. Die Regierung besitzt die effektive Regierungsgewalt. In der neuen Verfassung wurde aber das passive Wahlrecht massiv eingeschränkt (Bildungsklauseln für Kandidaten). Wahlen sind frei und fair, werden aber aufgrund von Wahlbetrug, Stimmenkauf und vereinzelter politischer Gewalt nicht uneingeschränkt korrekt durchgeführt. Während des Beobachtungszeitraums hat die Regierung ihre zivile Kontrolle über die Streitkräfte gefestigt. Gleichwohl ist das Militär auch heute einer der einflussreichsten Akteure in der thailändischen Innenpolitik. Meinungs- und Pressefreiheit sind nicht in einer den demokratischen Prozess beeinflussenden Weise eingeschränkt. Dies gilt gleichfalls für die Assoziations- und Versammlungsfreiheit. Ethnische „cleavages“ spielen eine untergeordnete Rolle für die Assoziationsdynamik der Zivilgesellschaft.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Die Gewaltenteilung ist verfassungsrechtlich gegeben. Die Justiz ist institutionell ausdifferenziert, funktionsfähig und unabhängig. Die neue Verfassung hat die rechtsstaatlichen Institutionen erheblich gestärkt. Sie funktionieren jedoch nicht alle wie vorgesehen. In den letzten Jahren waren Tendenzen in der Regierungsführung zu erkennen, die auf eine Aushöhlung der Bedeutung und Kompetenzen der neuen Kontrollorgane hindeuten. Eine generelle Ausbelegung der richterlichen Kontroll- und Prüfungstätigkeit ist jedoch nicht zu konstatieren.

Politische und bürokratische Korruption ist endemisch; ihre Bekämpfung gilt der Öffentlichkeit als das dringendste Problem von Good Governance. Korruption wird strafrechtlich verfolgt, allerdings besitzen Kabinettsmitglieder, hochrangige Politiker und deren Familienangehörige oder Wirtschaftsführer häufig faktische Immunität. Die bürgerlichen Freiheiten werden mitunter durch die mangelnde Bindung staatlichen Handelns an gesetzliche Normen sowie die selektive Anwendung des geltenden Rechts durch die Verwaltung eingeschränkt.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Die demokratischen Institutionen sind mit den genannten Einschränkungen der Rechtsstaatlichkeit stabil. Traditionell sind Parlament und Regierung parteipolitisch zersplittert, was in erheblichem Maße die institutionelle Effizienz und Effektivität des Regierungssystems negativ beeinflusst.

Das Verwaltungssystem ist effizient und stabil, leidet aber unter starker Korruption und politischer Einflussnahme durch die Politik.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Probleme der institutionellen Effizienz hängen mit dem Mangel stabiler Organisations- und Repräsentationsmuster der politischen Repräsentation zusammen. Auch während der Periode 1998-2002 konnte sich kein organisatorisch stabiles, gesellschaftlich verankertes Parteiensystem etablieren. Unvermindert ist das stark fragmentierte Parteiensystem durch geringe programmatische Kapazitäten, kaum vorhandene soziale Verankerung, erhebliche Schwächen bei der sozialen Integration und stark personalistische beziehungsweise klientelistische Tendenzen charakterisiert (money politics). Die relevanten politischen Parteien sind überwiegend personenorientierte Wahlvereine mit starker lokaler Verankerung, aber geringer Loyalität ihrer Mandatsträger, die häufig zwischen den Parteien wechseln. Das Parteiensystem ist gering polarisiert und besitzt ein hohes Koalitions- und Regierungsbildungspotential.

Thailand verfügt über eine ausdifferenzierte Interessengruppenlandschaft, insbesondere im NGO-Sektor. Schwach ausgebildet ist das Gewerkschaftssystem mit einem geringen Organisationsgrad und sehr hoher Fragmentierung. Kapitalverbände sind besser organisiert und verfügen gegenüber den Arbeitnehmerorganisationen über erhebliche Vorteile bei der Interessendurchsetzung. Die industriellen Beziehungen sind traditionell wenig verrechtlicht.

Ausgehend von einem niedrigen, allmählich steigenden Niveau hält die Ausdifferenzierung der zivilgesellschaftlichen Organisationslandschaft an. Die Bereitschaft zivilgesellschaftlicher Organisationen zu kooperativem und strategischem Handeln ist hoch. Zudem tragen diese Organisationen zur Vertiefung demokratischer Einstellungen und Praktiken in der Gesellschaft bei. Allerdings ist das heterogene Geflecht gesellschaftlicher Organisationen, was die aktive Partizipation betrifft, stark auf einzelne Bevölkerungsschichten und Regionen konzentriert.

Die progressiv verlaufende zivilgesellschaftliche Organisationsdynamik wird flankiert von einer im internationalen Vergleich hohen Zustimmung der Bürger für beziehungsweise Vertrauen in die demokratietragenden Institutionen. Die Wahlbeteiligung von 72,1% bei den Senatswahlen vom März 2000 bzw. von 69,8% bei den Unterhauswahlen im Januar 2001 markierte einen historischen Höchststand, der allerdings teilweise der 1997 eingeführten Wahlpflicht geschuldet war. Menschenrechtsverletzungen aus dem gewaltsamen Vorgehen der Si-

cherheitskräfte gegen die Demokratieproteste im März 1992 sind bislang weder juristisch noch politisch aufgearbeitet worden.

3.2. Marktwirtschaft

Thailand hat während des Beobachtungszeitraums bei der Transformation seiner Wirtschaftsordnung absolut Fortschritte gemacht. In den Bereichen Wettbewerbsordnung, Gesundung des Banken- und Kapitalmarkts, Regionalordnung, Sozial- und Bildungspolitik, Infrastrukturentwicklung und Nachhaltigkeit der Wirtschaftsentwicklung bestehen weiterhin große Transformationsdefizite.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Thailand gehört zur Gruppe der „middle income countries“ und belegt hier einen der vorderen Plätze. Der Entwicklungsstand des Landes, gemessen am HDI, ermöglicht der Mehrheit der Bürger eine hinreichende „freedom of choice“. Weiterhin ist aber eine soziale Exklusion durch Armut, Bildung, geschlechterspezifische oder ethnische („hill tribes“) Diskriminierungen zu verzeichnen, die einen erheblichen Teil der Bevölkerung betrifft. Über den Beobachtungszeitraum hinweg ist es Thailand nicht gelungen, die erheblichen sozialen Disparitäten, Armut sowie eine im asiatischen Vergleich relativ ungleiche Einkommensverteilung zu verringern. Vielmehr hat die Krisenanpassungspolitik nach 1997 zu einer signifikanten Verschlechterung der Einkommensverhältnisse der unteren Einkommensgruppen, einem Anstieg der Einkommensungleichheit sowie einer Zunahme von Armut geführt. Die vorhandenen Entwicklungsungleichgewichte zwischen Bangkok und dem Rest des Landes sowie zwischen den Regionen wurden nicht verringert.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Die Grundlagen des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind weitgehend gewährleistet. Die hohe Regulierungsdichte der Volkswirtschaft wurde verringert. Personelle und finanzielle Verflechtungen zwischen politischen und bürokratischen sowie unternehmerischen Akteuren sind Ursache von zahlreichen Verzerrungen im Wettbewerbssystem („crony capitalism“). Bei der Restrukturierung des Finanzsystems und des Unternehmenssektors setzte die Regierung wiederholt all-

gemeine Spielregeln ad hoc außer Kraft. Die existierenden Wettbewerbsgesetze werden nicht einheitlich und überparteilich angewendet.

Grundlegende Probleme des Unternehmens- und Finanzsektors konnten nur im Ansatz erfolgreich bekämpft werden. Der Außenhandel wurde – auch unter dem Druck des IWF und der WTO – liberalisiert. Sonderregelungen existieren für einzelne Wirtschaftsbereiche, wurden aber zurückgefahren. Die Restrukturierung des Banken- und Finanzsystems wurde eingeleitet, es gibt aber wenig Hinweise auf substantielle Fortschritte. Es bleibt eine starke Belastung des Bankensektors durch Not leidende Kredite.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Während des Untersuchungszeitraums wurde zunächst eine konsistente Inflations- und Wechselkurspolitik betrieben. Die Fiskal- und Verschuldungspolitik der Regierung war stabilitätsorientiert. Die kurzfristige Auslandsverschuldung konnte zurückgefahren werden. Die erschöpften Devisenreserven erholten sich. Gegen Ende des Untersuchungszeitraums hat sich das Bild gewandelt. Äußerungen der Regierung Thaksin deuten auf eine Abschwächung der Stabilitätsorientierung hin; eine kontroverse Personalpolitik der Regierung hat Zweifel an der Bereitschaft geweckt, die weiterhin hohe Abhängigkeit der Zentralbank von politischer Einflussnahme zu verringern.

3.2.4. Privateigentum

Property Rights und Eigentumserwerb sind hinreichend definiert. Die Privatisierung vorhandener Staatsunternehmen kam langsam voran. Die Umsetzung eines umfassenden Privatisierungsplans steht noch aus.

3.2.5. Welfare Regime

Thailand verfügt nur über ein rudimentäres Wohlfahrtsregime. Die Sozialversicherungssysteme sind etatistisch ausgerichtet und decken einen geringen Prozentsatz der Beschäftigten ab. Staatliche Sozialpolitik beschränkt sich weitgehend auf die Sicherung elementarer Bedürfnisse, soziale Sicherung erfolgt primär über die Familie. In den letzten Jahren wurden Anstrengungen zum Ausbau der sozialen

Sicherung in den Bereichen Krankheit, Alter und Arbeitslosigkeit unternommen, die aber nicht ausreichten, um die sozialen Folgen der Asienkrise aufzufangen, zumal sie teilweise erhebliche Finanzierungsprobleme haben (30-Baht Health Scheme). Angesichts des demographischen und sozialen Wandels, der Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und der Auswirkungen der Asienkrise sind weitere Anpassungen unumgänglich, um mittelfristig eine soziale Stabilisierung zu bewirken.

Eine aktive staatliche Arbeitsmarktpolitik existiert, wie auch staatliche Fortbildungs- oder Integrationsmaßnahmen, nur in sehr geringem Maße. Wachstumsinduziert ist es gelungen, die Arbeitslosigkeit zwischen 1998 und 2002 (1-3. Quartal) zu reduzieren. Allerdings sind die amtlichen Arbeitslosenzahlen aufgrund des hohen Anteils der Beschäftigung im informalen Sektor und vielfacher Unterbeschäftigung wenig aussagekräftig. Arbeitsrechtliche Standards sind vorhanden, werden aber häufig ignoriert.

3.2.6. Leistungsstärke

Das geglückte Krisenmanagement der Regierung Chuan ermöglichte nach einer krisenbedingten Verschlechterung der makroökonomischen Fundamentaldaten zu Beginn der Untersuchungsperiode zunächst die makroökonomische Stabilisierung. Aufgrund der negativen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, aber auch wegen der verfehlten Politik der Regierung Thaksin verlangsamte sich die Konjunkturentwicklung in den Jahren 2001 und 2002. Das Wirtschaftswachstum entspricht nicht dem Wachstumspotenzial. Das nicht genutzte Restpotenzial an Wachstum ist auf die nicht abgeschlossenen wirtschafts- und ordnungspolitischen Reformen der Regierung Thaksin sowie die schleppende weltwirtschaftliche Entwicklung zurückzuführen, welche eine bessere Ausnutzung des Wachstumspotenzials im Rahmen des vorwiegend exportorientiert gestützten Wachstumsmodells erschweren. Auch die Entwicklung anderer makroökonomischer Daten ist nach einer zwischenzeitlichen Erholung nur mäßig positiv.

3.2.7. Nachhaltigkeit

In den letzten Jahren wurden Anstrengungen zum Ausbau der staatlichen Sozialpolitik – vor allem der Gesundheitsversorgung und der Armutsbekämpfung – unternommen. Chancengleichheit und der gleiche Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen werden durch soziale und wirtschaftliche Benachteiligungen

leistungen werden durch soziale und wirtschaftliche Benachteiligungen faktisch eingeschränkt. Fördermechanismen für Frauen, Behinderte oder sozial Schwache existieren kaum. Frauen sind beim Zugang zu tertiärer Bildung, Einkommen und öffentlichen Ämtern deutlich benachteiligt. Das Umweltbewusstsein der Gesellschaft und des Gesetzgebers ist gering, wurde aber in den letzten Jahren durch die Aktivitäten von NGOs erhöht. Häufig werden Umweltbelange den Wachstumsüberlegungen nachgeordnet.

Thailand verfügt über ein ausgebildetes staatliches System der Primär- und Sekundärbildung. Hingegen ist das Hochschulsystem unzureichend und leidet unter großen Qualitätsmängeln. Die Bildungsausgaben des Staates betragen in den Jahren 1995-1997 durchschnittlich 4,8% des BSP; im Jahre 2000 machten sie 19,3% der gesamten Ausgaben der Zentralregierung aus. Die durchschnittlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung betragen 1990-2000 im Mittel lediglich 0,1% des BSP. Der Ausbau der Infrastruktur ist durch die Auswirkungen der Asienkrise ins Stocken geraten. Staatliche Infrastrukturprojekte leiden zudem an extrem langwierigen Planungsphasen und Korruption, die die Realisierung wichtiger Projekte häufig verhindert oder deren Kosten erheblich steigert. Daher bestehen signifikante Defizite im infrastrukturellen Aufbau fort.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie:* Mit der Verabschiedung der 16. Verfassung (1997) und der Umsetzung zahlreicher neuer Verfassungsbestimmungen wurde die institutionelle Infrastruktur für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit während des Untersuchungszeitraums klar und wesentlich ausgebaut. De facto konnten jedoch die zu Beginn des Beobachtungszeitraums vorhandenen Defizite bei der Gewährleistung des staatlichen Gewaltmonopols, der Leistungsfähigkeit des Verwaltungssystems und der effektiven Rechtsstaatlichkeit nicht verbessert werden. Dies gilt auch für den Leistungsindikator „Wahlen“: Die Wahlen von 2001 waren nach übereinstimmenden Berichten die „schmutzigsten“ seit vielen Jahren.

Die Effizienz des Regierungshandelns in Parlament und Kabinett hat zugenommen, nicht zuletzt aufgrund der „bereinigten“ Mehrheitsverhältnisse nach dem überragenden Wahlsieg der TRT im Januar 2001. Sie ist aber weiterhin als niedrig zu veranschlagen. Gleiches gilt für die Stabilität zahlreicher der erst in den letzten Jahren eingeführten Verfassungsinstitutionen. Ihre Kompetenzen werden immer häufiger – auch von höchsten Regierungsstellen – in Frage gestellt. Progressive

Tendenzen sind hinsichtlich der Organisationsmöglichkeiten der Bürger, der freien Tätigkeit gesellschaftlicher Organisationen und der Meinungs- und Medienfreiheit zu erkennen. Allerdings bestehen Defizite fort. Progressiv entwickelte sich die Geltungskraft der bürgerlichen Freiheitsrechte.

Bei der Korruptionsbekämpfung stagniert die Entwicklung; während der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraums ist – nicht zuletzt aufgrund der widersprüchlichen Haltung der Regierung – die Korruptionsperzeption bei in- und ausländischen Beobachtern wieder gestiegen. Die politische und gesellschaftliche Integrationsleistung der Parteien ist unvermindert niedrig. Der Aufbau kooperations- und konsensorientierter Interaktionsmuster der Verbände von Arbeit und Kapital stagniert. Die Entwicklung der zivilgesellschaftlichen Interessengruppen- und Organisationslandschaft ist anhaltend progressiv, aber hinsichtlich der Partizipationsbreite der Bürger schwach.

(2) *Marktwirtschaft*: Die grundlegenden Entwicklungsindikatoren zeigen für die Untersuchungsperiode eine leichte Verschlechterung des sozialen Entwicklungsstands. Dies betrifft Indikatoren wie den HDI und den Gini-Index, während die Entwicklung des BIP p. c. eine leichte Stabilisierung der ökonomischen Entwicklung anzeigt.

Die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns haben sich gegenüber 1998 leicht verbessert. Erhebliche Defizite der Wirtschafts- und Wettbewerbsordnung bleiben aber bestehen. Im Verlauf des Untersuchungszeitraums hat sich die Reformdynamik ganz erheblich verlangsamt. Gemessen an den makroökonomischen Daten hat die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Vergleich zur Zeit vor der Untersuchungsperiode wesentlich an Dynamik verloren. Angesichts der Krisenbedingungen zu Beginn des Untersuchungszeitraums verraten die Daten für die Jahre 1999 und 2000 einen signifikanten Erfolg der staatlichen Anpassungs- und Stabilitätspolitik. Dieser Trend hat sich in den letzten beiden Jahren umgekehrt, wie die unbefriedigende Entwicklung zentraler makroökonomischer Daten zeigt. Kurzfristig ist nicht mit einer Verschlechterung der Wirtschaftsentwicklung zu rechnen.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP- Index	UN- Education Index	Polit. Repr. Frauen	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,745	0,741	0,67	0,84	6,3%	5.456
2001	0,768	0,766	0,69	0,88	9,6%	6.400

Quellen: UNDP, Human Development Report, verschiedene Jahrgänge; Asian Development Bank, Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries, verschiedene Jhrg. [http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/, accessed 06/02/2003].

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001p	2002
Wachstum des BIP in %	-10,5	4,4	4,6	1,9	n.a.
Außenhandel					
Exportwachstum in %	-6,7	7,4	19,5	-6,9	5,8 (1. Quartal)
Importwachstum in %	-33,7	16,9	31,3	-2,8	4,6 (1. Quartal)
Inflation in % (CPI)	8,1	0,3	1,6	1,6	0,7 (1. Quartal)
Arbeitslosigkeit in %	3,4	3,0	2,4	2,6	2,9 (1.-3. Quartal)
Haushaltsdefizit in % des BIP	-2,5	-2,8	-2,4	-2,1	n.a.
Leistungsbilanzsaldo in Mrd. \$	14,2	12,4	9,3	6,2	4,7 (1.-3. Quartal)

Quelle: Asian Development Bank, Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries 2002 [http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2002/, accessed 06/02/2003]; Bank of Thailand [<http://www.bot.or.th>, accessed 06/02/2003].

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Die Asienkrise, schlechte regionale Rahmenbedingungen für die Fortführung der exportorientierten Industrialisierungsstrategie, die regionale Konzentration der Entwicklung auf wenige Zentren, die signifikant geringere Entwicklung in den armen Randgebieten, sektorale und soziale Ungleichgewichte, Effizienzmängel in der Staatsadministration, Korruption, „money politics“, organisierte Kriminalität und ein diskreditiertes Parteiensystem boten zu Beginn der Bewertungsperiode ungünstige Bedingungen für die Fortführung der Transformation.

Die Vertiefung und Stabilisierung der demokratischen Transformation wurde zudem erschwert durch die geringen zivilgesellschaftlichen, demokratischen und rechtsstaatlichen Vorerfahrungen, die ambivalente Rolle des Militärs und die Reformfeindlichkeit der staatlichen Verwaltung. So musste die Transformation in den vergangenen fünf Jahren unter wirtschaftlichen Krisenbedingungen im Rahmen einer in den Grundzügen etablierten, aber noch stark defizitären und nicht-konsolidierten Demokratie fortgeführt werden.

5.2. Zielsicherheit

Die wirtschaftliche und demokratische Transformationsstrategie des Landes war in der ersten Hälfte des Bewertungszeitraums im Großen und Ganzen entschlossen, mit einer klaren strategischen Prioritätensetzung, aber nicht in allen Bereichen erfolgreich. Grundsätzlich war die Regierung um Erwartungssicherheit der in- und ausländischen Wirtschaftsakteure sowie um die Abstimmung der einzelnen makroökonomischen Zielvorgaben bemüht. Generell wurde die Verpflichtung auf das Transformationsziel der konsolidierten marktwirtschaftlichen Demokratie von den entscheidungsrelevanten Akteuren beibehalten. Regierungschef Chuan Leekpai stand – zumindest anfangs – im In- und Ausland persönlich für die Abkehr von den „buffet cabinets“ und „money politics“ der Vorgängerregierungen.

Anders als bei den Vorgängerregierungen war die Verpflichtung der Regierung auf den Reformkurs sowie eine langfristige Reformstrategie erkennbar, deren politische Ziele allerdings nicht durchweg unter Einbindung gesellschaftlicher Gruppen und Organisationen formuliert und transparent vertreten wurden. Im Bereich der demokratischen Transformation lag das große Verdienst der Regierung darin, die Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen zur Stärkung von Rechts- und Verfassungsstaat unterstützend voranzutreiben. Insbesondere bei der Unterordnung des Militärs unter zivile Kontrolle agierte die Regierung umsichtig und erfolgreich. Aber auch während dieser Phase gelang es nicht, Korruption, bürokratische Willkür und „money politics“ wirksam einzudämmen.

Die Entwicklung in der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraums weicht stark von der ersten Phase ab. Weder im wirtschafts-, noch im wettbewerbspolitischen Reformbereich, bei der Restrukturierung des Banken- und Finanzsektors oder bei der Außenhandelspolitik ist eine kohärente Transformationsstrategie zu erkennen. Verschiedene Aussagen und Maßnahmen der Regierung Thaksin haben das Vertrauen internationaler und nationaler Akteure in die Reformwilligkeit der Regierung beeinträchtigt. Die marktwirtschaftliche Transformationsstrategie der Regierung ist durch überraschende Kurswechsel geprägt. Kurzfristige, eigennutzenorientierte Strategien der Machterhaltung dominierten nun gegenüber den Erwägungen an einer mittel- bis langfristig ausgerichteten Politik der demokratischen Vertiefung.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die Regierung nutzt die verfügbaren personellen und organisatorischen Ressourcen für ihre Transformationspolitik nur teilweise effektiv. Abstriche sind vor allem bei der Gesundung des Finanzmarktes und des Bankensektors sowie bei der Reform von Verwaltung und Rechtsstaat festzustellen. Öffentliche Mittel wurden bei der Stützung fauler Kredite, angeschlagener Banken und von der Insolvenz bedrohter Unternehmen, bei Strukturprogrammen zur ländlichen Entwicklung und beim Ausbau der sozialen Sicherung ineffizient und wenig zielsicher genutzt. Die öffentlichen Dienstleistungen sind zwar im Großen und Ganzen geeignet für weitere ökonomische Entwicklungsfortschritte. Eine wirkliche Verbesserung scheiterte jedoch bislang am Fortbestehen enger Verflechtungen der politischen und wirtschaftlichen Elite, die bis in höchste Regierungskreise hineinreichen. Erhebliche Defizite bestehen bei der Bereitstellung staatlicher Sozialdienstleistungen.

Die institutionellen Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Politik der Korruptionsbekämpfung wurden seit 1997/98 erheblich verbessert. Dem stehen jedoch Rückschritte in den letzten Jahren gegenüber, die sich vor allem in einem offenen Machtkampf zwischen Regierung und den sie tragenden Parteien sowie der nationalen Anti-Korruptionsbehörde festmachen lassen. Die vorhandenen Regeln wurden häufiger nicht oder parteiisch angewendet.

Vorhandene kulturelle Ressourcen wie eine hohe Bereitschaft der Gesellschaft zur Selbstverantwortung und Selbstorganisation wurden genutzt. Der Rückgriff auf etablierte kulturelle und soziale Traditionen war aber keineswegs ausschließlich positiv für die wirtschaftlich-politische Transformation, da dies auch einen Hang zu Hierarchiedenken, Nepotismus, Instrumentalisierung des Rechts, gering entwickelter Bereitschaft zur Übernahme politischer Verantwortung und langfristige Konsensverfahren einschloss. Dies ist nicht von der Regierung allein, sondern von allen relevanten politischen und wirtschaftlichen Akteuren zu verantworten.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Eine kluge Steuerung und Gestaltung der demokratischen Transformation lässt sich bis 2001 erkennen. Bis dahin wurde zumindest versucht, notwendige wirtschaftliche Strukturanpassungen auf den Weg zu bringen. Eine effektive Wirtschaftspolitik oder sogar kohärente demokratische Transformationsstrategie ist danach nicht mehr zu sehen. Selbst der Schock des Einbruchs von 1997 scheint

nicht auszureichen, um strukturelle Defizite effektiv zu beseitigen und schmerzhafte Einschnitte in das Interessengeflecht der politischen und ökonomischen Eliten vollziehen zu können. Insbesondere die amtierende Regierung hat bereits während des Wahlkampfs populistische Politik betrieben, die auf Appelle an „nationale“ Werte und Traditionen sowie Schuldzuweisungen an ausländische Akteure setzt.

Während bereits bis 2001 die Effizienz des demokratisch-marktwirtschaftlichen Transformationsmanagements an der heterogenen Zusammensetzung der regierenden Koalition litt, stellt sich für die Jahre 2001 und 2002 die Frage, inwieweit die Regierung überhaupt an einer Transformation interessiert ist.

Die verabschiedeten Programme sind kaum in Verwaltung und Gesellschaft verankert, was die Weiterführung des Reformprozesses in Frage stellt. Insgesamt ist die Lernbereitschaft der politischen Akteure im Bereich der ökonomischen Transformation überwiegend gering. Die Gestaltung der demokratischen Transformation war zunächst positiv zu bewerten, hat aber nach dem Regierungswechsel 2001 an Qualität verloren. Die langsame, aber kontinuierliche Vertiefung erreichter demokratischer Standards droht sich umzukehren, etwa im Bereich der zivilen Kontrolle über das Militär. Vieles deutet darauf hin, dass sie von der Regierung zunehmend als Instrument zur Absicherung persönlicher Machtansprüche genutzt wird. Die in Ansätzen erfolgreiche Professionalisierung der Streitkräfte droht in eine erneute Politisierung umzuschlagen.

5.5. Konsensbildung

Der durch die Asienkrise verursachte Reformdruck hat zunächst die Entstehung einer breiten Reformkoalition in Politik und Gesellschaft begünstigt. Sichtbarste Folge waren die Inauguration der neuen Regierung von Premier Chuan Leekpai und die Verabschiedung einer neuen Verfassung im Spätjahr 1997. So konnte sich die Regierung in der ersten Zeit mit ihren harten wirtschaftlichen Reformmaßnahmen auf gesellschaftliche Zustimmung stützen. Die Umsetzung der neuen Verfassung traf auf breite Unterstützung. Obwohl auch gegenwärtig kein relevanter Akteur zu sehen ist, der das Reformziel der marktwirtschaftlichen Demokratie offen und grundsätzlich in Frage stellen würde, variiert die faktische Reformbereitschaft erheblich.

Militär, Verwaltung, Unternehmen und ein Teil des Parteiensystems können über ihre strategische Positionierung im politischen System, ihre faktische politische oder ökonomische Macht beziehungsweise über ihre Vertreter in Regierung und Parlament de facto den marktwirtschaftlichen Reformprozess blockieren. Allerdings bewegt sich dies in einem für Demokratien (noch) zulässigen Rahmen. Die Blockadepolitik hat Reformen signifikant verlangsamt; unübersehbar ist, dass es in den ersten Jahren des Beobachtungszeitraums nicht gelungen ist, in der Gesellschaft und unter den Eliten einen tragfähigen Transformationskonsens zu schaffen, der über die unmittelbare „Schockphase“ der Asienkrise den Transformationsprozess abfedern und unterstützen könnte.

Die Defekte des Wahl- und Parteiensystems sowie die geringe Verpflichtung der Eliten auf Rechtsstaat, Transparenz und Verantwortlichkeit des politischen Handelns sowie die gleichzeitig sich verschlechternden individuellen Lebensbedingungen weiter Teile der Bevölkerung einschließlich der Mittelschicht wirkten sich negativ auf das Vertrauen der Bevölkerung in den Reformpfad der Regierung aus. Die Folge war die Hinwendung großer Teile der Wählerschaft zu den populistischen Versprechen „starker Personen“ wie Thaksin Shinawatra. Seitdem sind ein konfrontativer Politikstil gegenüber der Opposition und populistische Versprechungen an die Stelle kooperativer Strategien, realistischer Erfolgsmaßstäbe und glaubwürdig vermittelter Zeithorizonte getreten.

Der Reformprozess scheint mittlerweile weitgehend zum Stillstand gekommen zu sein, zumal es den politisch relevanten Akteuren nicht gelungen ist, die Intensität der vorhandenen politischen und gesellschaftlichen Konflikte abzumildern. Gleichwohl bedrohen diese Konflikte nicht den Zusammenhalt von Staat und Gesellschaft.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Die wirtschaftliche Stabilisierung nach dem Einbruch 1997/98 und die Einleitung erster Strukturreformen Ende der 90er Jahre wären ohne eine enge Kooperation mit externen Akteuren (IWF, Asiatische Entwicklungsbank, Weltbank) nicht denkbar gewesen. Die Krisenstrategie der Regierung Chuan Leekpai basierte gerade auf der engen Abstimmung ihrer Reformen mit dem Internationalen Währungsfonds, zeigte eine hohe Bereitschaft zur strikten Erfüllung der geltenden Auflagen sowie eine effektive Nutzung der von internationalen Akteuren bereitgestellten Ressourcen. Die wirtschaftliche Beruhigung wäre ohne die Kooperati-

onsangebote dieser externen Akteure wie die glaubwürdig vermittelte Kooperationsbereitschaft der Regierung Chuan kaum möglich gewesen.

Im Rahmen der Auseinandersetzung um die Universalität von Menschenrechten, Rechtsstaat und Demokratie unterstützte Thailand bislang offiziell nicht die These der so genannten asiatischen Werte. Als Gründungsmitglied von ASEAN und anderer regionaler Zusammenschlüsse wie APEC, ASEM und ARF bemüht sich Thailand um eine Vertiefung der regionalen Kooperation; seine Bereitschaft zur regionalen Zusammenarbeit ist als hoch zu bewerten. Thailand nimmt eine große Anzahl von Flüchtlingen aus Burma auf, deren Behandlung jedoch von Menschenrechtsorganisationen moniert wird. Thailand tritt aktiv für eine ökonomisch-politische Einbindung Indochinas in die Region sowie für einen Dialog mit dem Militärregime in Burma ein.

Allerdings deuten verschiedene Personalentscheidungen der Regierung Thaksin darauf hin, dass dem Militär zukünftig wieder eine besondere Rolle in der Politik gegenüber Burma eingeräumt werden soll. Die bis Ende der 90er Jahre vergleichsweise hohe Bereitschaft zur Erfüllung von Auflagen des IWF nimmt angesichts der unzureichenden Bewältigung der sozialen Auswirkungen der Finanzkrise, als auch der Anpassungsmaßnahmen im Zuge der Kooperation mit IWF und Weltbank ab. Das zwischenzeitlich wieder gewachsene Vertrauen bei ausländischen Investoren hat die Regierung inzwischen durch zögerliches und inkohärentes Vorgehen und populistische Rhetorik wieder massiv gefährdet.

Die Rolle externer Akteure im demokratischen Transformationsprozess der Beobachtungsperiode ist vernachlässigbar.

6. Gesamtbewertung der Lage und der Leistung

Dieses Gutachten kommt abschließend zu folgenden Bewertungen:

(1) Ausgangsbedingungen: Die Ausgangsbedingungen der Transformation waren insgesamt schwierig. Bereits vor der Beobachtungsperiode existierten funktionsfähige marktwirtschaftliche Strukturen und eine leistungsfähige staatliche Verwaltung. Staats- und Nationsbildung wurden bereits vor dem Beginn des Untersuchungszeitraums erfolgreich abgeschlossen. Dem stand mit Blick auf die demokratische Transformation das Fehlen rechtsstaatlicher, zivilgesellschaftlicher und

demokratischer Traditionen, die Persistenz von „money politics“ und Korruption in Staat und Verwaltung gegenüber.

Die ökonomischen Ausgangsbedingungen waren 1998 aufgrund der Asienkrise schlecht. Zwischen 1998 und 2003 vollzog sich die Transformation dann als Kombination aus einer vertiefenden demokratischen Transformation und einem ökonomischem Krisenmanagement. Die Machtkonstellation von „altem Regime versus demokratischer Opposition“ wurde früh durchbrochen. An ihre Stelle trat der demokratische „Normalzustand“ von demokratieloYaler Regierung und systemloyaler Opposition.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Die zurückgelegte Wegstrecke der *demokratischen Transformation* ist trotz anfänglicher Transformationserfolge kürzer als zunächst zu erwarten war. Es ist den politischen Entscheidungsträgern nicht gelungen, die demokratische Transformation qualitativ zu vertiefen. Trotz einzelner Erfolge im Zuge der Umsetzung neuer Verfassungsbestimmungen ist insgesamt ein stagnierender oder allenfalls sehr langsam voranschreitender Konsolidierungsverlauf bei signifikanten Konsolidierungsdefiziten zu konstatieren. Interne Bedrohungen der Demokratie sind trotz einiger Rückschritte gegenüber dem Ausgangsjahr 1997/98 nicht zu erkennen.

Die zurückgelegte Wegstrecke der *marktwirtschaftlichen Transformation* ist nicht wesentlich länger. Es ist den politischen Entscheidungsträgern zwar gelungen, die makroökonomische Entwicklung zu stabilisieren; darüber hinausreichende bedeutsame Strukturanpassungen wurden aber nur zögerlich angegangen, verschleppt oder haben ihre positive Wirkung (noch) nicht entfaltet.

(3) *Management:* Das Fazit zur relativen Gestaltungsleistung der Akteure fällt ambivalent aus. Der ökonomische Transformationsprozess hat während der ersten Hälfte der Beobachtungsperiode im Vergleich zur Vorperiode an Zielsicherheit, Geschwindigkeit und Erfolgsaussichten gewonnen. Die Managementstrategien bezüglich der Organisation eines breiten prodemokratischen Konsenses in der Gesellschaft, der Vermittlung wirtschaftlicher Reformmaßnahmen der makroökonomischen Stabilisierung und der Kooperation mit externen Akteuren konnten aber nicht verstetigt werden.

Bereits zur Mitte des Untersuchungszeitraums überwogen schwache Gestaltungsleistung im Bereich innenpolitischer Reformen und unsichere Ergebnisse ordnungspolitischer Reformen gegenüber den Erfolgen des Transformationsmanage-

ments. Die ökonomische Transformation zur leistungsfähigen sozialen Marktwirtschaft ist keinesfalls abgeschlossen. Schwächen in der Zielsicherheit, Vermittlung und Berechenbarkeit von Regierungshandeln haben in jüngster Vergangenheit mit dazu geführt, dass sich die demokratische und marktwirtschaftliche Transformationsbilanz wieder verschlechtert hat.

7. Ausblick

Das Fazit zur ökonomischen und demokratischen Transformation in den letzten fünf Jahren fällt ambivalent aus. Absolut betrachtet sind Transformationsgewinne gegenüber dem Jahr 1997 zu beobachten. Im Vergleich zur ersten Hälfte des Untersuchungszeitraums haben die ökonomische Transformation und die demokratische Vertiefung an Zielsicherheit, Geschwindigkeit und Erfolgsaussichten verloren.

Die Bewertungen in diesem Gutachten unterstreichen die Einschätzung zahlreicher Beobachter, dass die thailändische Transformation stockt und im Wesentlichen nicht abgeschlossen ist. Erfolge und Misserfolge der Transformation sind ganz wesentlich der Transformationsleistung „interner“ Akteure zu verdanken. Die mittelfristig zu lösenden strategischen Schlüsselaufgaben der demokratischen und marktwirtschaftlichen Reformen liegen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Stabilisierung der demokratischen Repräsentations- und Einstellungsmuster, Fortführung der Reformen der vorhandenen Markt- und Wettbewerbsordnung sowie Sicherung der Nachhaltigkeit und sozialstaatlichen Einbettung der ökonomischen Entwicklung.

Gegenwärtig scheint eine autoritäre Regression oder Abkehr von dem eingeschlagenen Pfad der marktwirtschaftlichen Transformation, nicht zuletzt aufgrund fehlender Alternativen, unwahrscheinlich. Dies gilt jedoch für die Vertiefung der bereits erreichten Reformziele. Perspektivisch betrachtet, scheint die Stagnation des thailändischen Transformationsprozesses das wahrscheinliche Entwicklungsszenario.