

Thailands Rechtssystem: Zwischenbilanz eines asiatischen Reformmodells

Von *Norbert Eschborn* und *Jochen Zenthöfer*, Berlin

Wenn es um ihr Recht geht, haben die Thais insbesondere seit den neunziger Jahren ein beachtliches Maß an Kreativität, Lernfähigkeit und Mut zur Reform bewiesen. Die dabei erreichten rechtspolitischen Erfolge können sich vor allem im regionalen Vergleich schon jetzt sehen lassen. Wenn es um ihr Recht geht, spalten sich die Thais jedoch auch in die Minderheit unbeirrbarer Reformer vor allem aus Rechtswissenschaft und Zivilgesellschaft sowie die Mehrheit der Bevölkerung, für die Recht und Gesetz noch immer vornehmlich Instrumente zur Bestrafung darstellen, nicht jedoch zur Beseitigung von Unrecht und Herstellung von Chancengleichheit. Eine Nation, der legalistisches Denken weitgehend fremd war und ist, hat mit den jüngsten Reformen ihres Rechtssystems gleichwohl einen Weg beschritten, der vor allem im Kontext der von Traditionalisten forcierten Bewahrung althergebrachter kultureller Legate kurzfristig nicht ohne Risiken ist. Auf lange Sicht jedoch eröffnet er den Thais die Chance zur Schaffung einer Gesellschaft, die den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts besser gewachsen sein dürfte.

Zu erkennen und zu akzeptieren, dass Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in einer interdependenten Beziehung zueinander stehen, ist für Thailands herrschende Eliten ein langer Prozess gewesen, der in vielen Fällen bis heute noch nicht abgeschlossen ist. Zu oft seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs hatte das Land Perioden von Pseudo-Demokratie ohne rechtsstaatliche Kontrollinstitutionen erlebt, und viel zu regelmäßig wurde Recht ohne demokratische politische Basis als Herrschaftsmittel für die Verfolgung von individuellen oder Gruppeninteressen durch die Machteliten missbraucht. Ein erstes Anzeichen für einen Ausbruch des Königreichs aus diesem Teufelskreis waren die prodemokratischen Proteste vom Mai 1992, in deren Folge klar wurde, dass der Aufbau des Rechtsstaates in Thailand im Rahmen einer extensiven Rechtsreform ein Kernziel eines umfassenden politischen und Verfassungsreformprozesses sein würde.

In der Tat haben die politischen Entwicklungen seither in der Gestaltung des Rechtssystems deutliche Spuren hinterlassen. Fast alle Rechtsgebiete erfuhren in den letzten Jahren Änderungen. Doch dringen beinahe nur Meldungen über Strafverfahren gegen Drogenhändler samt der in diesem Zusammenhang häufig vollstreckten Todesstrafe in die internationale Berichterstattung. Von den Anstrengungen thailändischer Juristen, nach der Wirtschaftskrise 1997 ein modernes Insolvenzrecht zu schaffen oder das Gesetz zur Zwangsvollstreckung zu reformieren, erfährt in der Regel nur die Fachöffentlichkeit. Und auch von den Neuerungen im Öffentlichen Recht wüssten nur Experten, hätte es nicht im August 2001 die aufsehenerregende Entscheidung des Verfassungsgerichts im „Fall Thaksin“ gegeben.

I. Entscheidung im „Fall Thaksin“

Entscheiden mussten die 15 Richter des Verfassungsgerichts, ob Premierminister Dr. Thaksin Shinawatra vorsätzlich erklärungspflichtige private Vermögenswerte verschleiert hatte. Dies hatte ihm die Nationale Anti-Korruptionskommission (NCCC) im Dezember 2000 vorgeworfen. Nach Kapitel 10 der Verfassung muss jeder Kandidat für ein politisches Amt seine Finanzsituation offen legen.¹ Dies hatte Thaksin während seiner Amtszeit als stellvertretender Premierminister 1997 nur unvollständig getan. Vorgeworfen wurde ihm von der NCCC insbesondere, dass er Teile seines Aktienbesitzes auf Familienmitglieder und Hausangestellte übertragen lassen hatte. Thaksin sprach in dem Verfahren von einem „honest mistake“ seinerseits und beteuerte seine Unschuld. Sieben der 15 Verfassungsrichter konnten von diesem Bekenntnis nicht beeindruckt werden. Allerdings votierten die acht anderen gegen eine Amtsenthebung des Premierministers.

Die Reaktionen auf das am 3. August 2001 verkündete, in Thailand lange erwartete Urteil waren gemischt: Während große Teile der Bevölkerung und Wirtschaftsvertreter den Freispruch begrüßten, blieben viele Rechtsexperten und Bürgerrechtsaktivisten kritisch. Sie bemängelten, dass die Begründung der Richtermehrheit nicht nur unterschiedlich, sondern auch dogmatisch dürftig ausgefallen war. So vertraten vier Richter die Auffassung, dass der betreffende Artikel 295 gar keine Anwendung auf Thaksin finden könne, weil diese Bestimmung laut Verfassungstext nur für aktive Amtsinhaber bzw. Mandatsträger gelte. Thaksin war aber zum Zeitpunkt der Abgabe seiner Erklärung kein Regierungsmitglied mehr. Fraglich ist bei dieser Interpretation allerdings, warum das Verfassungsgericht den Fall dann überhaupt angenommen hatte. Außerdem wird bei einer solchen Auslegung von

¹ Andernfalls drohen die Konsequenzen des Artikel 295 der Verfassung: „Jede Person, die ein politisches Amt innehat und es vorsätzlich unterlässt, die in dieser Verfassung genannten Dokumente vorzulegen, die Vermögenswerte und Verbindlichkeiten aufweisen, oder unvollständige oder falsche Dokumente vorweist, (...) muss für fünf Jahre auf jedes politische Amt verzichten.“ [Übersetzung durch den Verfasser, J.Z.]

Artikel 295 eine effektive Bekämpfung von Vermögensverschleierungen verhindert – was der Teleologie der Norm und dem Kontext, in der sie steht, zuwiderläuft.

Dieser politisch wohl bedeutsamste Fall der thailändischen Rechtsgeschichte machte das Verfassungsgericht über die Grenzen Thailands hinaus bekannt.² Wichtiger für die Entwicklung des thailändischen Rechtssystems war aber die öffentliche Resonanz im Land selbst. Noch vor Jahresfrist konnten viele Thais mit der Institution “Verfassungsgericht” nichts verbinden, inzwischen jedoch ist seine Existenz weit bekannt. Auch wenn die Entscheidung juristisch angreifbar ist und unter politischen Reformaspekten einen Rückschlag für den Rechtsstaat darstellt, hat sich das Gericht doch als oberstes Verfassungsorgan profiliert, das den Premierminister hätte absetzen *können*. In früheren Fällen hatte das Gericht mehr Mut und Politiker, die Vermögenswerte verschleiert hatten, für fünf Jahre begrenzt eine mittlere aus der Politik verbannt.³ Allerdings fanden diese Fälle nur begrenzt Resonanz innerhalb der Bevölkerung. Thaksin dagegen gilt, besonders im Norden und Nordosten des Landes, noch immer als politischer Hoffnungsträger, dem zugetraut wird, das Land aus der wirtschaftlichen Krise führen zu können. Zugute gehalten wird ihm dabei sein persönlicher wirtschaftlicher Erfolg: Durch seine Telekommunikationsunternehmen stieg Thaksin innerhalb weniger Jahre zum reichsten Mann des Landes auf. Ob ihn dies allein allerdings qualifiziert, auch sein Land zu neuem Wohlstand zu führen, ist fraglich nach fast zwei Jahren seiner Amtszeit ohne herausragende ökonomische Erfolge.

II. Die Reformverfassung von 1997

Die Anklage eines Premierministers vor einem Verfassungsgericht und die theoretische Möglichkeit seiner Amtsenthebung durch ein solches Tribunal wären vor zehn Jahren noch undenkbar gewesen. Durch den Coup von 1991 gelangte das Militär wiederum und bis heute letztmals zu diktatorischer Machtstellung. Diese fand erst mit den blutigen Unruhen

² So war die Entscheidung der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* am 4. August 2001 eine Meldung auf Seite 1 und einen Kommentar wert; *Time Asia* und *Asiaweek* brachten Thaksin in ihren ersten Augustausgaben 2001 ebenfalls auf dem Titel, *CNN* berichtete in der Folge des 3. August 2001 ausführlich.

³ Schlagzeilen machte in diesem Zusammenhang der im Jahr 2000 vom Verfassungsgericht verhandelte Fall des früheren thailändischen Innenministers Sanan Kachornprasert, der nach der Erhebung der Anklage gegen ihn von seinem Regierungsamt und später auch als Generalsekretär der seinerzeit regierenden Demokratischen Partei zurücktrat, die damit eine ihrer wichtigsten politischen Schlüsselfiguren verlor. Inzwischen hat Sanan, der vier Verfassungsrichtern, die Thaksin freigesprochen haben, Anlegung unterschiedlicher Maßstäbe bei der Behandlung seines und des Falls des Premierministers vorwirft, unter Anwendung des Art. 304 der Verfassung (Sammlung von 50.000 Unterschriften zur Einleitung eines förmlichen Amtsenthebungsverfahrens über den Senat) erste Schritte zur Amtsenthebung dieser Richter eingeleitet. Vgl. u.a. *Bangkok Post*, 31. Oktober 2001.

vom Mai 1992 ihr Ende. Seitdem befindet sich Thailand in einem Prozess der Demokratisierung. Ein Ergebnis dieser Reformbemühungen war die Verfassung von 1997⁴ – immerhin die sechzehnte seit dem Ende der absoluten Monarchie 1932, zugleich aber die erste, in der Menschenwürde⁵, Grundrechte⁶, Rechtsstaatsprinzip⁷ sowie Rechtsschutz durch Verwaltungsgerichte⁸ verankert sind. Mit ihren 336 Artikeln gehört die thailändische Verfassung zu den längsten der Welt. In den sieben Artikeln, die das erste Kapitel ausmachen, werden geschützt (in dieser Reihenfolge): Die Monarchie, das Demokratieprinzip mit einem König als Staatsoberhaupt, die Volkssouveränität, die Menschenwürde, das Gleichheitsprinzip, der Vorrang der Verfassung sowie die rechtsmethodische Bestimmung, dass alle unregelmäßigen Fälle im Sinne der Verfassung zu entscheiden sind. Über Artikel 4, das Menschenwürdeprinzip, wurde bei den Verfassungsberatungen heftig gestritten⁹: Einige Mitglieder der Verfassungsgebenden Versammlung wollten dieses Grundrecht in das dritte Kapitel, „Rechte der Thais“, verbannen. Dem hatten sich Jura-Professoren der Bangkokker Thammasat-Universität in den Beratungen standhaft widersetzt. Ihnen ist es zu verdanken, dass die Menschenwürde heute ein allgemeines, nicht nur für alle Thais geltendes Grundrecht ist.

Auffallend ist, dass die Verfassung viele Details regelt. Vergleichbare Bestimmungen sind in der Bundesrepublik Deutschland nicht im Grundgesetz (GG), sondern in einfachen Gesetzen wie dem Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG), Satzungen wie der Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT) oder Rechtsverordnungen zu finden. Bestimmungen über die Pflichten von Staatsbürgern (Kapitel 4 der thailändischen Verfassung) finden sich im GG, außer bei den Regeln zur Wehrpflicht, überhaupt nicht. Ebenfalls facettenreicher ist die thailändische Verfassung bei den Grundrechten.¹⁰ Notwendig ist diese Ausführlichkeit, da – anders als in Deutschland – noch nicht auf eine gefestigte Verfassungsrechtsprechung zurückgegriffen werden kann.

Obwohl der deutschen, französischen, schwedischen oder US-amerikanischen Verfassung viele Regelungen entlehnt sind, finden sich einige bemerkenswerte Unterschiede zu den

⁴ Die Verfassung in englischer Sprache ist abrufbar unter: <http://www.krisdika.go.th/law/text/lawpub/e11102540/text.htm>; Zur gewandelten Rolle des Senats unter der neuen Verfassung *Aurel Croissant*, Von der Veto-Kammer zum deliberativen Organ? VRÜ 33 (2000), S. 348

⁵ Artikel 4 der Verfassung: „Die Menschenwürde, sowie Rechte und Freiheiten der Menschen sollen geschützt werden.“ [Übersetzung durch den Verfasser, J.Z.]

⁶ Artikel 26 – 65 der Verfassung.

⁷ Artikel 6, 7 (Vorrang der Verfassung), 27 (Bindung an Recht und Gesetz), 28 II (Rechtsweggarantie) der Verfassung.

⁸ Artikel 276 – 280 der Verfassung.

⁹ siehe Fn. 5.

¹⁰ Die Grundrechte nehmen 44 Artikel ein: Artikel 26 – 65 der Verfassung.

westlichen Vorbildern. Einer davon ist, dass die Verfassung erst nach einer Periode von fünf Jahren nach ihrem Inkrafttreten im Hinblick auf mögliche Modifikationen überprüft werden kann (Artikel 336). Dies wird im Herbst 2002 der Fall sein. Fraglich ist, ob die dann zu erwartenden Änderungen folgende Unterschiede zu westlichen Verfassungen aufheben werden:

Bewerber für beide Häuser des Parlaments müssen in Thailand eine akademische Qualifikation vorweisen, die mindestens dem Bachelor entspricht (Artikel 107 III), also ein rund sechssemestriges Studium. Damit ist der allergrößte Teil der thailändischen Bevölkerung vom passiven Wahlrecht ausgeschlossen. Ziel der Bestimmung ist es, die Arbeitsfähigkeit des Parlaments durch eine akademische Qualifikation seiner Mitglieder zu sichern. Inzwischen wird daran gedacht, Artikel 107 III bei der bevorstehenden Verfassungsänderung im Herbst 2002 zu streichen.¹¹

Bewerber zum Repräsentantenhaus müssen einer Partei angehören (mindestens 90 Tage vor ihrer Nominierung). Unabhängige Bewerber werden gemäß Art. 107 IV nicht zugelassen. Ziel ist es auch hier, die Arbeitsfähigkeit des Parlaments durch starke Fraktionen zu sichern. Thailänder, die ihre Staatsbürgerschaft durch Anerkennung und nicht bereits durch Geburt erhalten haben, besitzen nur ein aktives Wahlrecht (Artikel 105 I, 107 I). Bei der Wahl zum Senat dürfen nur parteilose Kandidaten antreten.

Das Verfassungsgericht besteht aus nur einem Senat mit 15 Richtern. Alle Richter behandeln jeden Fall und müssen jeder Entscheidung eine persönliche Urteilsbegründung anfügen. Dies führt zu langwierigen Verfahren. Das Urteil wird erst veröffentlicht, wenn auch der letzte Richter seine schriftliche Begründung abgegeben hat. Bemerkenswert ist die Zusammensetzung des Verfassungsgerichts: Es besteht aus fünf Richtern des Obersten Gerichtshofs (vergleichbar dem Bundesgerichtshof), zwei Richtern des Obersten Verwaltungsgerichts, fünf weiteren Rechtsexperten wie Professoren und drei Politikwissenschaftlern (Artikel 255 i.V.m. 257). Dieser letzten Gruppe wird besonders zugetraut, die Verfassung teleologisch, also nach Sinn und Zweck, auszulegen. In dieser Disziplin besteht bei vielen Juristen noch Nachholbedarf: Eine rechtsmethodische Schulung im Öffentlichen Recht fand jahrzehntelang in den Universitäten fast nicht statt. Zudem war Staatsrecht lange Zeit ein frei wählbares Wahlfach, und zudem aufgrund der ständig wechselnden Verfassungen nicht beliebt. Dagegen konnten sich die Studenten der Politik lange Zeit mit Verfassungsfragen intensiv auseinandersetzen. Trotzdem wird überlegt, die drei Posten der Politikwissenschaftler zu streichen, um das Verfassungsgericht zu verkleinern. Mit dann nur noch 12 Richtern könnte eine Teilung in zwei gleich große Senate erfolgen (was bei 15

¹¹ Einschätzung mehrerer, von den Autoren im August 2001 befragter, führender thailändischer Rechtswissenschaftler.

Richtern aufgrund der ungeraden Zahl unmöglich ist), wodurch der Aufbau dem des deutschen Bundesverfassungsgerichts ähneln würde.

Die klassischen Grundrechte werden allen Thailändern gewährt – allerdings auch nur ihnen. Vergleichbar ist die Koppelung des Grundrechtsschutzes an die Staatsbürgerschaft mit den “Deutschengrundrechten” im Grundgesetz. Freilich sind die wichtigsten Freiheitsrechte des Grundgesetzes (Artikel 2, 4, 5, 10, 14) “Jedermannsrechte” und gelten damit auch für Nichtdeutsche. In der thailändischen Verfassung sind vor allem geschützt: Gleichheit vor dem Gesetz (Artikel 30 I), Diskriminierungsverbot (Artikel 30 III), Folterverbot (Artikel 31), Unschuldsvermutung (Artikel 33), freie Meinungsäußerung (Artikel 37 und 39), Religionsfreiheit (Artikel 38) und Versammlungsfreiheit (Artikel 44). Das Recht auf eine mindestens zwölfjährige freie Schulbildung wird durch Artikel 43 garantiert. Eingriffe in diese Grundrechte sind möglich, jedoch müssen diese verhältnismäßig erfolgen und dürfen den Kernbereich des Grundrechts nicht antasten (Artikel 29). Allerdings kann das Verfassungsgericht über die Verletzung von Grundrechten nur im Rahmen einer abstrakten oder konkreten Normenkontrolle entscheiden. Verfassungsbeschwerden seitens der Bürger sind nicht möglich. Vorgesehen sind aber Entscheidungen des Verfassungsgerichts über Organstreitigkeiten und die Amtsenthebung des Premierministers (wie im Fall Thaksin). Die Wahlprüfung, die in Deutschland in letzter Instanz ebenfalls in den Händen des Bundesverfassungsgerichts liegt, übernimmt in Thailand die Nationale Wahlkommission. Ebenfalls keine Notwendigkeit sah man, dem Verfassungsgericht die Entscheidung über Parteiverbote anzuvertrauen. Ohnehin definieren sich die Parteien in Thailand mehr über Personen und weniger über Inhalte. Gefordert wird meist annähernd das Gleiche, wenn überhaupt ein politisches Programm vorhanden ist. Ein philosophisch-historischer Unterbau wie bei den europäischen Programmparteien fehlt völlig.

Die thailändische Verfassung von 1997 hat neben dem umfangreichen Grundrechtsschutz auch eine direkte Form der Bürgerbeteiligung eingeführt: Jeder Bürger kann, wenn er 50.000 Unterstützer findet, einen Gesetzesvorschlag ins Parlament einbringen (Artikel 170). Nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht ist die Stimmabgabe bei Wahlen, u.a. bei den alle vier Jahre stattfindenden Parlamentswahlen (Artikel 68). Um Wahlbetrug und Stimmenkauf einzuschränken, verpflichtet die Verfassung die politischen Parteien auf eine demokratische Struktur und ein transparentes Verfahren bei der Kandidatenaufstellung (Artikel 47 II). Das Wahlsystem ist eine Mischung aus Verhältnis- und Mehrheitswahlrecht. 500 Sitze sind im Repräsentantenhaus zu vergeben, 400 davon werden durch die Gewinner von Einer-Wahlkreisen besetzt. Weitere 100 Mandate werden über landesweite Parteilisten vergeben, wofür eine 5 %-Sperrklausel besteht. Bei Ungereimtheiten im Wahlverfahren kann die Nationale Wahlkommission Untersuchungen anstellen, Verwarnungen aussprechen und Neuwahlen in einzelnen Bezirken anordnen, bei denen der unzulässigen Manipulation überführte Bewerber nicht mehr antreten dürfen. Nach den letzten Parlamentswahlen am 6. Januar 2001 hatten deshalb eine Reihe von Wiederholungswahlen

stattzufinden, in einigen Bezirken bis zu fünfmal. Aus diesem Grund diskutieren thailändische Rechtsexperten derzeit, die Rechte der Wahlkommission zur Überprüfung möglicher Ungereimtheiten (wie Stimmenkauf) im Vorfeld zu stärken, ihr aber das Recht zu nehmen, beliebig viele Nachwahlen anzuordnen. Da die Verfassung im Herbst 2002 nach einer fünfjährigen Erprobungsphase zum ersten Mal geändert werden kann, ist die skizzierte Reform des Wahlrechts bereits vor der nächsten Stimmabgabe 2004 zu erwarten.

III. Das Verfassungsgericht

Erst 1998 entstand in Thailand das, nach dem südkoreanischen, zweite Verfassungsgericht auf dem asiatischen Kontinent, und im März 2001 nahm die Verwaltungsgerichtsbarkeit (die bisher einzige in Asien) ihre Arbeit auf. Zuvor hatte Thailand keine Gerichtsbarkeit im Öffentlichen Recht. Die neuen Systeme folgen der kontinentaleuropäischen Rechtstradition, wobei viele Bestimmungen aus dem französischen und deutschen Recht übernommen wurden. Dagegen orientiert sich der innere Aufbau der an Gerichte am angloamerikanischen Rechtskreis. Beide Gerichte haben ihren Sitz in Bangkok. Alle Richter des Verfassungsgerichts müssen mindestens 40 und dürfen höchstens 70 Jahre alt sein. Die fünfzehn, derzeit durchweg männlichen Richter hatten bis November 2001 über 150 Fälle abgeschlossen, 78 Klagen wurden bis dahin nicht zugelassen, und über 40 befanden sich im Eingangsverfahren.¹² Die Sicherung von Grundfreiheiten ist oberstes Ziel der Verfassungsrechtsprechung. Bei der notwendigen Interpretation der Charta vertreten reformorientierte Verfassungsrichter die Auffassung, man dürfe man nicht nur am Wortlaut von Normen haften, sondern müsse vielmehr den Geist des Gesetzes erfassen. Bei dieser teleologischen Auslegung seien sowohl "westliche" wie "östliche" Werte von Bedeutung. Da momentan noch ein Kommentar zur Verfassung fehlt, fällt den Richtern die Entscheidungsfindung zuweilen schwer. Während in Deutschland schon über zwanzig Grundgesetz-Kommentare verfügbar sind¹³, hat es in Thailand aufgrund der ständig wechselnden Verfassungen bisher keine mit ähnlichen europäischen Projekten vergleichbaren wissenschaftlichen Anstrengungen in dieser Richtung gegeben.¹⁴ Zumindest aber wurden die Beratungen zur Verab-

¹² Quelle: Office of the Constitutional Court gegenüber den Autoren.

¹³ Vgl. *Jochen Zenthöfer*, Staatsrecht I, 3. Auflage 2002, S. 114

¹⁴ Es existiert jedoch ein von Juristen der Bangkokker Ramkhamhaeng-Universität unter der Leitung von Prof. Dr. Montree Rupsuwan 1999 in thailändischer Sprache erstellter, von der Konrad-Adenauer-Stiftung geförderter quellenkritischer Kommentar zur gegenwärtigen thailändischen Verfassung. Quelle: Büro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Bangkok, erreichbar über: kasthai@ksc.th.com

scheidung der Reformverfassung von 1997 dokumentiert und stehen inzwischen auf CD-Rom zur Verfügung.¹⁵

Ein Grund für die hohe Arbeitsbelastung des Gerichts ist die fehlende Teilung in zwei Senate. Alle Fälle werden deshalb in großer – nichtöffentlicher – Runde entschieden. Dabei benennt der Präsident des Gerichts den ersten Richter, der daraufhin seine Argumentation und seine Entscheidung darzulegen hat. Die Reihenfolge der nachfolgenden Redner bestimmt sich nach Sitzordnung oder Alphabet. Eine zweite Meinungsäußerung oder gar eine Korrektur des individuellen Urteils ist nicht vorgesehen. Nachdem alle fünfzehn Richter gesprochen haben, wird das Ergebnis bekannt gegeben. Anschließend verfassen alle Fünfzehn eine schriftliche Urteilsbegründung, die nicht von den mündlichen Erläuterungen abweichen darf, diese aber noch konkretisieren soll.¹⁶

IV. Verwaltungsaufbau und Verwaltungsrecht

Thailand ist traditionell ein zentralistischer Staat. Sitz aller oberen und obersten Behörden sowie der oberen Gerichte ist Bangkok. Rechtsgrundlage staatlicher Eingriffe sind neben dem 1996 eingeführten Verwaltungsverfahrensgesetz vor allem Rechtsverordnungen. In der Vergangenheit kennzeichnete sich die Verwaltung durch mangelnde Reformfreudigkeit. Zusätzlich zeigte sie sich anfällig für die Einflüsse wichtiger Machteliten wie z.B. dem Militär oder Interessengruppen aus der Wirtschaft. Von einer unabhängigen Verwaltung konnte keine Rede sein. Begrüßenswert ist daher die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Den Thais stehen inzwischen drei in der Verwaltungsgerichtsordnung (Thai-VwGO) beschriebene Klagearten zur Erlangung des gewünschten Rechtsschutzes zur Verfügung:

Will ein thailändischer Bürger einen Verwaltungsakt beseitigt wissen, wählt er die Anfechtungsklage. Zuvor ist jedoch ein Widerspruchsverfahren bei der den Akt ausstellenden Behörde zu durchlaufen. Damit soll dieser die Möglichkeit der Korrektur gegeben werden.

Begehrt der Bürger dagegen den Erlass eines Verwaltungsakts, zum Beispiel eine ihm bislang versagte Baugenehmigung, wählt er die Verpflichtungsklage. Auch hier ist ein Widerspruchsverfahren vorzuschalten.

¹⁵ Database for Thailand's Constitution Drafting Assembly Records. Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 (1997). Bangkok, Nonthaburi [2000]; Information der US-amerikanischen Asia Foundation, Bangkok, und des King Prajadhipok's Institute (KPI), Nonthaburi. Allerdings bestehen Zweifel an der Vollständigkeit der dort erfassten Dokumente.

¹⁶ Erläuterungen eines Verfassungsrichters gegenüber den Autoren im August 2001.

Möchte der Bürger eine Leistung der Behörde, die kein Verwaltungsakt ist, ergreift er die Leistungsklage. Damit kann er sich z.B. Auskünfte erstreiten oder Akten einsehen.

Diese Rechtsschutzmöglichkeiten erinnern sehr an das deutsche Recht. Tatsächlich haben die Thais sowohl die VwGO als auch das deutsche Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) fast vollständig übernommen. Zentral ist in beiden Rechtsordnungen der Verwaltungsakt (§ 35 VwVfG).

Durch die Einrichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit können die Thais ihre Rechte nun auch einklagen, wovon sie bisher eifrig Gebrauch machen. Seit Arbeitsbeginn am 9. März 2001 hat das Gericht mehr als 4.000 Klagen¹⁷ erhalten, davon nicht wenige Altlasten, die früher die Petitionsabteilung des Staatsrates bearbeitet hatte. Nichtsdestotrotz erreichen das Gericht jeden Tag bis zu 50 neue Fälle. Oberste Verwaltungsrichter führen dies auf die Möglichkeit der Klageerhebung durch Brief zurück. Die weitaus überwiegende Zahl der Antragsteller verfassen ihre Begehren schriftlich und ohne Zuhilfenahme eines Rechtsanwalts. Problematisch ist, dass die rechtsunkundigen Bürger oft keine Angaben zur Sache machen und sich die Verfahren aufgrund zahlreicher Rückfragen in die Länge ziehen. Weiterhin fallen viele vorgelegte Sachverhalte nicht in die Zuständigkeit des Gerichts oder sind verjährt. Die Nichtannahme von Fällen frustriert die Antragsteller und könnte die Hoffnungen der Thais auf ihr neues Gericht enttäuschen. Um dem entgegenzuwirken, werden inzwischen Verwaltungsgerichte der ersten Instanz eröffnet: 16 sollen es einmal werden – im ganzen Land verteilt. Ein erstes hat im Sommer 2001 die Arbeit in Chiang Mai (Nordthailand) aufgenommen, wo bisher 50 Fälle im Monat zu bearbeiten waren.¹⁸ Gegen jede ihrer Entscheidungen ist eine Berufung zum Obersten Verwaltungsgericht in Bangkok möglich. Als problematisch für die Gründung weiterer erstinstanzlicher Gerichte hat sich das Fehlen qualifizierter Verwaltungsjuristen herausgestellt. Verwaltungsrecht hatten nur die jüngeren Juristen als Pflichtfach im universitären Curriculum – wer aber jung ist, kann in einem Land mit kulturell fest verankertem Senioritätsprinzip nicht sofort Richter werden.¹⁹

¹⁷ Stand: November 2001, Quelle: Office of the Administrative Courts.

¹⁸ Weitere erstinstanzliche Regionalverwaltungsgerichte bestehen inzwischen in Songkhla (Südthailand) sowie in Nakhon Ratchasima (Nordostthailand). Quelle: Office of the Administrative Courts.

¹⁹ Auch wenn keine rechtsverbindlichen Altersvoraussetzungen für die Berufung ins Richteramt bestehen, zeigen die Erfahrungswerte, dass die Vollendung des 40. Lebensjahres unabdingbar ist, um Richter an einem Verwaltungsgericht der ersten Instanz werden zu können. Eine Berufung an das Oberste Verwaltungsgericht gelang bisher, bis auf eine Ausnahme, i.d.R. nur Bewerbern mit einem Lebensalter von mindestens Mitte Fünfzig (Analyse der den Autoren vom Office of the Administrative Courts zur Verfügung gestellten offiziellen Biographien der Richter des Obersten Verwaltungsgerichtshofes).

V. Rechtsgeschichtliche Wegmarken

Nicht erst seit den neunziger Jahren hat die deutsche Jurisprudenz einen erheblichen Einfluss auf das Recht in Thailand. Als König Chulalongkorn (Rama V.) 1897 Berlin besuchte, schrieb er in seine Heimat: "Sehr eindrucksvoll sind das Heer und das Recht. Das Heer können wir nicht übernehmen, aber das Recht studieren".²⁰ Nach seiner Rückkehr initiierte der König ein Rechtssystem nach kontinentaleuropäischem Modell. Dabei stellte er fest, dass die Auslegungskriterien der Glaubensvorschriften im Buddhismus denen des christlich geprägten europäischen Rechts ähnelten. Nach und nach übernahm das frühere Siam so große Teile des deutschen Bürgerlichen Rechts und des Strafrechts. Im Jahre 1908 wurde das Strafgesetzbuch verabschiedet. Bürgerliches Recht und Handelsrecht wurden in einer Kodifikation vereint und nach europäischem Muster aufgebaut. Das Gesetz kennt bis heute sechs Bücher: Allgemeiner Teil, Allgemeines Schuldrecht, Besonderes Schuldrecht (einzelne Vertragstypen), Sachenrecht, Familienrecht und Erbrecht. Während das Schuld- und Sachenrecht fast vollständig aus deutschen, französischen und schweizerischen Parallelgesetzen übernommen wurden, erhielt das Familienrecht kulturell bedingte Änderungen. Bevor diese modernen Gesetzbücher in Kraft traten, galt in Thailand eine alte volkstümliche Kodifikation, die aus dem indischen "Dharmasastra" oder "Codex Manu" stammt. Die letzte Zusammenfassung dieser Kodifikation wurde von König Rama I. im Jahre 1805 erstellt und ist als "Codex Rama I." bekannt. Darin regeln 29 Abschnitte materielles und prozessuales Recht. Überliefert wurden viele Vorschriften, deren Entstehung bis ins 14. Jahrhundert zurückreicht. Der "Codex Rama I." kannte beispielsweise ein Gesetz über Räuberei: Wer einen Raub mit Todesfolge begangen hatte, wurde der Familie des Opfers übergeben. Diese durfte den Täter nach ihrem Belieben bestrafen, eine finanzielle Entschädigung fordern oder seinen Eintritt in das buddhistische Mönchsleben verlangen. Obwohl sich hier Elemente des Vergeltungsrechts wiederfinden, wurden den Tätern nicht selten auch goldene Brücken gebaut. Da das Töten im Buddhismus als schwere Sünde gilt, wurde versucht, die Todesstrafe in vielen Fällen zu vermeiden. Das hält die heutige thailändische Regierung freilich nicht von einer Politik ab, an Drogenhändlern regelmäßig ein Exempel statuieren zu lassen, so dass zahlreiche zum Tode verurteilt werden.

Über mindestens 600 Jahre galt damit das traditionelle Recht, bevor es vor rund 100 Jahren durch moderne Kodifikationen abgelöst wurde – zu einer Zeit also, als auch in Deutschland neue Regelwerke wie das BGB in Kraft traten.

In einigen Provinzen im äußersten Süden des Landes (Satun, Yala, Narathiwat und Pattani) wird der muslimischen Bevölkerung, deren Anteil dort relativ groß ist, die Anwendung traditionellen islamischen Rechts unter sich zugebilligt. Allerdings beschränkt sich dies auf bestimmte Bereiche wie das Familien- und Erbrecht. Minderheitenschutz garantiert die

²⁰ Berliner Morgenpost, 18.12.2001, Seite 18.

Verfassung in Artikel 46. Allerdings hat dies keine Tradition in Thailand. So gab es in den fünfziger Jahren diskriminierende Gesetze gegen ethnische Chinesen, die deren Zuwanderung massiv einzuschränken suchten.

VI. Zivilrecht

In Thailand sind das Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) und das Handelsgesetzbuch (HGB) in einem Zivil- und Handelsgesetzbuch (ZHGB) zusammengefasst. Das Gesetzbuch ist mit 1755 Artikeln deutlich kürzer als die deutschen Parallelwerke – allein das BGB hat 2385 Paragraphen -, da es Generalklauseln bevorzugt. Aus dem BGB wurden vor allem die Regelungen der Rechtsgeschäftslehre²¹, der Geschäftsführung ohne Auftrag und der ungerichtfertigten Bereicherung übernommen. Auf das Abstraktionsprinzip wurde verzichtet: Fehler eines Verpflichtungsgeschäfts (z.B. im Kaufvertrag) schlagen automatisch auf das Verfügungsgeschäft (z.B. die Übereignung des Kaufgegenstandes) durch. Hier zeigt sich der Einfluss auch französischer und englischer Rechtsprinzipien. Im Familien- und Erbrecht übernimmt das ZHGB viel vom traditionellen thailändischen Recht.

Der Einfluss der Verfassung auf Normen des Zivilrechts war für viele thailändische Juristen bislang unbekannt. Die Wechselwirkung der Rechtsgebiete kann deshalb nur dann in der Praxis Auswirkungen zeitigen, wenn, wie inzwischen geschehen, auch das Öffentliche Recht zum Pflichtfach in der Juristenausbildung wird. Im Sachenrecht sind das Publizitäts- und Bestimmtheitsprinzip sowie das Prinzip des numerus clausus dinglicher Rechte bekannt. Bei Grundstücken erfolgt der Erwerb, wie in Deutschland, durch die Eintragung ins Grundbuch. Unbewegliche Sachen werden nach dem Konsensprinzip übereignet. Dem BGB ähnlich sind auch die Regelungen zum Besitz und zu den beschränkt dinglichen Rechten wie Hypothek oder Grundschuld. Heiraten können in Thailand nur Heterosexuelle. Die Ehe wird in ein Familienbuch eingetragen. Scheidung ist möglich (Art. 1514 ZHGB), hat aber negative Folgen für das gesellschaftliche Ansehen der Frau. Polygamie ist nicht erlaubt, wird aber geduldet und ist keine Ausnahmerecheinung. Im Erbrecht werden die Abkömmlinge, anschließend die Eltern des Erblassers vorrangig berücksichtigt, sollte kein Testament vorliegen. Ist ein letzter Wille vorhanden, herrscht völlige Testierfreiheit. Ein Pflichtteil ist nicht vorgesehen. Mönche können über ihren Besitz frei verfügen; tun sie es zu Lebzeiten nicht, erbt der Tempel (Art. 1623 ZHGB).

Das Wirtschaftsrecht wird seit der Krise von 1997 mutig zu reformieren versucht. So ist ein modernes Insolvenzrecht – nach deutschem Modell – entstanden. Bei der Neufassung des Zwangsvollstreckungsrechts orientieren sich thailändische Rechtsexperten an US-amerika-

²¹ Beide Rechtsordnungen bewegen sich derzeit durch die Schuldrechtsreform wieder auseinander; vgl., *Christian Rauda / Jochen Zenthöfer*, Das neue Schuldrecht, Dänischenhagen 2001, S. 1ff.

nischen und deutschen Gesetzen. Auch bei der anstehenden Reform des Wettbewerbsrechts blickt man nach Europa. Dabei sind Regelungen gegen alle Formen von unlauterem Wettbewerb zu implementieren. Problematisch ist, dass die wissenschaftliche Durchdringung der übernommenen Kodifikationen nur langsam vorankommt. Sehr wenige thailändische Rechtsanwälte können englisch-, geschweige denn deutschsprachige Gesetzeskommentare verstehen. Eine weitere Unsicherheit ergibt sich aus den unterschiedlichen kulturellen Traditionen der westlichen Welt zu Thailand. So ist in vielen Fällen davon abzuraten, westliche Gesetze ohne Rücksicht auf eigene Gewohnheiten vollständig zu übernehmen. Gefragt ist vielmehr eine behutsame Einpassung in die thailändische Rechtsdogmatik. Dies wird noch einige Jahre in Anspruch nehmen und kann aufgrund der Komplexität zweifellos als das spannendste zivilrechtliche Forschungsgebiet dieses Jahrzehnts bezeichnet werden.

VII. Kennzeichen und Probleme thailändischer Rechtswirklichkeit

1. Rechtszugang

Traditionell wird der Zugang zu Recht und Rechtsprechung als mühselig, teuer sowie unfair empfunden und mithin von der Durchschnittsbevölkerung so weit wie möglich vermieden. Besonders die ohnehin benachteiligten Bevölkerungsgruppen werden Recht und Rechtsprechung vornehmlich als von politischen Machterwägungen geprägte Bereiche ansehen, die jenseits ihrer Alltagswelt liegen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass nach allgemeiner Überzeugung der Durchschnittsbevölkerung in Thailand der Weg zu Recht und Gerechtigkeit bis heute nur über Macht und Politik führt. Schon in der Gesellschaft des alten Siam suchte man auf der dörflichen Ebene Gerechtigkeit und Schutz zuerst beim eigenen, lokalen Patron. Und selbst wenn in neuerer Zeit Bürger förmliche Rechtswege zur Vertretung ihrer Interessen zu wählen wünschten, standen ihnen dafür entweder keine oder nur unzureichende Instrumente zur Verfügung, deren Nutzung im allgemeinen nicht zum gewünschten Erfolg führte. Ein Beispiel dafür ist der 1979 eingerichtete *Petition Council*, eine Abteilung des bereits 1874 von König Chulalongkorn (Rama V.) begründeten Staatsrates²² (*Council of State*), der den Monarchen bei Gesetzesentwürfen beraten sowie Streitigkeiten zwischen Behörden und einzelnen Bürgern regeln sollte. Letztere Funktion war auch dem *Petition Council* zugeordnet, aber es gelang dieser Abteilung nie, im Sinne ihrer Aufgabe öffentliches Profil zu gewinnen. Ausweislich neuerer wissenschaftlicher Untersuchungen²³ erhielt sie z.B. im Jahr 1998 644 Eingaben, von denen nur etwas mehr als die

²² Zur Geschichte des Staatsrates vgl. die Angaben im Abschnitt "Information" auf der Homepage des *Council of State* unter: <http://www.krisdika.go.th>

²³ Die Angaben in diesem Abschnitt beruhen auf Informationen und Ergebnissen einer vom Bangkokker Büro der US-amerikanischen *Asia Foundation* im Auftrag der *Asian Development*

Hälfte (325) abschließend bearbeitet wurden. Darunter befanden sich jedoch 278 abgewiesene Petitionen ohne Urteilsspruch. Mithin wurden lediglich in 47 Fällen Entscheidungen getroffen, d.h. für nur 7% der insgesamt eingereichten Petitionen.

Schwerwiegende Handicaps des thailändischen Rechtssystems bleiben die Langwierigkeit und die zahlreichen Unzulänglichkeiten der Gerichtsverfahren. Über 80% der erstmaligen Vorladungen der Parteien eines Verfahrens verfehlen ihren Zweck, so dass insbesondere Angeklagte im Wege einer zweiten Vorladung vor Gericht gebracht werden müssen. Dasselbe gilt für Zeugen: In über 80% aller Verfahren scheitert mindestens eine der beteiligten Parteien durch Nichterscheinen ihrer Zeugen, ein in Thailand gängiges Phänomen, von dem selbst das Verfassungsgericht schon betroffen war. Die Rechtsmittel, um Zeugen zwangsweise vor Gericht erscheinen zu lassen, sind so komplex, dass es schon allein aufgrund dessen zu mindestens einer Vertagung pro Verfahren kommt. Da überdies drei Viertel aller offiziell festgesetzten Verhandlungstage eines Verfahrens mehr als einen Monat auseinander liegen, können sich selbst einfachste Verfahren über Jahre hinziehen, auch wenn keine der beteiligten Parteien eine solche Manipulation beabsichtigt.

Nicht zuletzt erweist sich die noch immer weit verbreitete Unkenntnis zentraler Gesetzgebung als Belastung für das Rechtssystem. Dies gilt nicht nur für die Bürger, denen nicht selten keinerlei Informationen über ihre Verfassungsrechte, insbesondere die ihnen demnach zustehenden Partizipationsmöglichkeiten, zur Verfügung gestellt werden, weil Schul- und Erwachsenenbildung diesen Bereich kaum berücksichtigen und die Zivilgesellschaft mit ihren begrenzten Mitteln diese Defizite nicht kompensieren kann. Auch Fachbeamte aller Behörden offenbaren durch ihr rechtswidriges Verwaltungshandeln regelmäßig z.T. bedenkliche Unkenntnis rechtlicher Grundlagen, die für ihre Tätigkeit von höchster Relevanz sind.

2. *Privilegierung von Machteliten*

Eines der charakteristischen Kennzeichen der thailändischen Gesellschaft, die Gewährung von Privilegien an bestimmte Berufsgruppen, ist jüngst in eine intensive öffentliche Diskussion geraten. In deren Mittelpunkt stehen besonders die dem Militär gewährten Vorrechte bezüglich der Behandlung von Angehörigen der Streitkräfte, die im Verdacht einer kriminellen Handlung stehen.²⁴ Diese Privilegierung ergibt sich aufgrund einer aus dem

Bank (ADB) durchgeführten, bisher unveröffentlichten Studie zu "Legal Literacy for Supporting Governance".

²⁴ Anlass hierfür war der gewaltsame Tod eines Polizeioffiziers Ende Oktober, für den der Sohn eines führenden Politikers der derzeitigen Regierungspartei NAP verantwortlich gemacht wird. Der Tatverdächtige, zum Tatzeitpunkt Offiziersanwärter, ist bei Manuskriptabschluss noch immer flüchtig. Polizei und Militär sahen sich in Zusammenhang mit diesem Fall schwerster öffentlicher

Jahr 1955 stammenden und bis 1969 immer wieder erweiterten Vereinbarung zwischen den Ministerien für Inneres und Verteidigung. Demnach ist mit einem militärischen Tatverdächtigen u.a. folgendermaßen zu verfahren:

Die Polizei informiert als Geste des Entgegenkommens gegenüber dem Militär zunächst den militärischen Vorgesetzten des Verdächtigen über die bevorstehende Festnahme. Rechtlich wäre sie befugt, tatverdächtige Militärangehörige jederzeit festzunehmen. Diese Bestimmung steht daher auch im Mittelpunkt der Kritik der Polizei, während die Militärs auf ihren Fortbestand drängen.

Während eines Verhörs kann der militärische Tatverdächtige auf die Anwesenheit eines Offiziers der Obersten Militärstaatsanwaltschaft bestehen. Auch diese Regelung trifft auf den Widerstand der Polizei.

Gegenwärtig ist es der Polizei nicht erlaubt, militärischen Tatverdächtigen Handschellen anzulegen bzw. sie, sofern sie in Gewahrsam genommen werden, zum Ablegen ihrer Uniform aufzufordern. Insbesondere letzteres wird von den Streitkräften als ehrverletzend strikt abgelehnt.²⁵

Nicht ohne Grund also stößt diese Sonderbehandlung von Militärangehörigen in Zusammenhang mit der Handhabung ihrer Straftaten durch die Polizei insbesondere in jüngster Zeit auf wachsende Kritik. Es ist ein Zeichen für die effektive Wächterfunktion der Zivilgesellschaft, dass dort die Opposition gegen rechtliche Ungleichbehandlung von thailändischen Staatsbürgern am größten ist. Findet doch die weit verbreitete Überzeugung breiter Bevölkerungskreise von der offensichtlich extremen Ungleichheit zwischen verschiedenen Gruppen der Gesellschaft hier erneut ihre Bestätigung. Entsprechend groß ist die Sorge um die Glaubwürdigkeit aller rechtsstaatlicher Reformen.²⁶ Und zu Recht wird vornehmlich in

Kritik ausgesetzt, da der Eindruck entstand, die Sicherheitsbehörden hätten die Suche nach dem Verdächtigen aufgrund seiner familiären Herkunft und seines militärischen Hintergrunds bewusst nicht engagiert betrieben oder gar verschleppt, um ihm gegebenenfalls die Vernichtung von Beweismaterial zu ermöglichen (vgl. u.a. die fortgesetzte Berichterstattung in den englischsprachigen Tageszeitungen *Bangkok Post* und *The Nation* seit dem 30. Oktober 2001).

²⁵ Eine Uniform hat in Thailand einen erheblich höheren Symbolwert als z.B. in Europa. Insbesondere militärische und polizeiliche Ränge und ihre äußeren Zeichen gelten protokollarisch als vom König verliehene Insignien der jeweiligen Position mit "Ewigkeitscharakter". Aus diesem Grund werden ihre Träger z.B. auch nach Quittieren des Militär- oder Polizeidienstes förmlich mit ihrem letzten Rang betitelt: Bekanntestes Beispiel hierfür ist der Premierminister selbst, der in offiziellen Regierungsverlautbarungen als "Polizeioberstleutnant Thaksin Shinawatra" bezeichnet wird.

²⁶ Besonders deutlich brachte dies der Kommentator der Tageszeitung *The Nation* am 02. November 2001 zum Ausdruck: "Die Herrschaft des Rechts wird durch die Privilegien für militärische Tatverdächtige zunichte gemacht. Die ganze politische Rhetorik, wonach jedermann dem Gesetz

den Medien herausgestellt, dass keine wirklich gefestigte Demokratie solche Arrangements braucht.²⁷ Ihre Existenz deutet vielmehr auf einen erhöhten Reformbedarf innerhalb der thailändischen Streitkräfte hin, wo ein grotesker Ehrenbegriff insbesondere des Offizierskorps die Wahrnehmung der gesellschaftlichen Realität und ihrer Veränderungen blockiert und das Ansehen des Militärs in der Bevölkerung weiter sinken lässt. Es bleibt abzuwarten, ob sich der für das öffentliche Meinungsklima im allgemeinen sensible Premierminister Thaksin mit seinem laut Presseberichten²⁸ nachhaltig forcierten Drängen gegenüber dem Militär zur weitgehenden Aufgabe ihrer Rechtsprivilegien durchzusetzen vermag; gilt er doch trotz gegensätzlicher Beteuerungen nicht gerade als überzeugter Verfechter rechtsstaatlicher Prinzipien.²⁹

VIII. Ausblick

Wo steht Thailand auf dem Weg von der Herrschaft durch Recht (“rule by law”) zur Rechtsherrschaft (“rule of law”)?

Nicht zu bestreiten ist das politische Reformbewusstsein der thailändischen Gesellschaft während der vergangenen beiden Jahrzehnte: Heute beanspruchen die Bürger sehr viel selbstbewusster als früher ihre Rechte und Freiheiten, die ihnen durch die Verfassung garantiert werden; und mit ebenso großem, gewachsenem Selbstbewusstsein bringen sie ihr Verlangen nach transparenter Regierung, die ihnen Rechenschaft ablegt, zum Ausdruck.

Die seit 1997 durch die Reformverfassung erreichten Fortschritte führten zu einer Akzentverschiebung der Rolle der Bürger von passiver Unterwerfung hin zu sehr viel aktiverer Partizipation. Thailands Gesellschaft durchläuft einen Transformationsprozess, der seinen Ausgang nahm in einer Phase eines unhinterfragbaren, allumfassenden Entscheidungsmonopols der Regierung, in dessen Endstadium sie jedoch idealiter nur noch die Rahmenbedingungen setzen wird, innerhalb derer die Bürger die Entscheidungen treffen. Die dafür erforderlichen Garantien zur Teilnahme und Teilhabe am Prozess der politischen Entscheidungsfindung stellt erstmals die Verfassung von 1997 zur Verfügung.

Diese Entwicklung hat reale Konsequenzen: Bedenkt man, dass noch vor einem Jahrzehnt schon allein die Kenntnisdefizite hinsichtlich des Verwaltungsrechts viele Richter davon

untersteht und niemand, gleichgültig, wie bedeutend oder mächtig auch immer, über dem Gesetz steht, erweist sich als gänzlicher Unsinn” [Übersetzung durch den Autor, N.E.].

²⁷ Vgl. *Bangkok Post*, 02. November 2001.

²⁸ Vgl. *Bangkok Post*, 19. November 2001.

²⁹ Vgl. *Norbert Eschborn*, “Thailand unter Thaksin. ‚Neues Denken, neues Handeln‘ – zurück in die Zukunft?”, in: *KAS-Auslandsinformationen* 3/2001, S. 82-127, 127; www.kas.de:

abgehalten haben, die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten überhaupt zu prüfen. Gängige Praxis war es, grundsätzlich durch keinerlei gerichtliche Prüfung in den Entscheidungsprozeß von Beamten zu intervenieren, um dergestalt ihren für gewöhnlich breiten, jedoch nicht unbedingt rechtlich begründeten Ermessensspielraum zu begrenzen. So ist erkennbar, welchen Fortschritt das thailändische Rechtssystem allein durch die Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit gemacht hat. Dieser neue Rechtsstrang kann maßgeblich dazu beitragen, eine Atmosphäre zu schaffen, die es den Thais erlaubt, unrechtmäßigem Staatshandeln wirkungsvoll entgegenzutreten. Gleichwohl wird die neue Verwaltungsgerichtsbarkeit sich ihren festen Platz im thailändischen Rechtssystem erst noch erobern müssen – eine Aufgabe, die durch die erkennbar skeptische Distanz, mit der ihr zumal die etablierten Gerichtsbarkeiten bisher begegneten, besonders schwer zu meistern sein wird. Zu sehr berührt das Verwaltungsrecht althergebrachte Einstellungen und Verfahrensweisen der Administration. Möglicherweise droht es gar, im Einzelfall die sorgsam austarierten Balancen des thailändischen Behördengefüges aus dem Gleichgewicht zu bringen, so dass fraglich erscheint, ob die für ihr großes Beharrungsvermögen bekannten traditionsverhafteten Kräfte des Staatsapparates dies ohne weiteres akzeptieren werden. Hinzu kommt die psychologische Komponente einer Revidierung eines Verwaltungsaktes per Gerichtsbeschluss, die theoretisch jeder betroffene Bürger erwirken kann und die für eine sich äußerst staatstragend gebärdende Verwaltung, deren Angehörige sich selbst als “Diener des Königs” (nicht als Diener des Volkes) bezeichnen und nicht an Widerspruch gewöhnt sind, eine einschneidende Änderung ihres Selbstverständnisses bedeuten muss. Dies gilt um so mehr, als die Vorbeugung vor rechtlicher Überprüfung des Verwaltungshandelns von Staatsbediensteten im Interesse der Vermeidung rechtswidriger Verwaltungsakte auch die Erfordernis einer höheren (rechtlichen) Qualifizierung der Beamten mit sich bringen muss. Ein solcher Sekundäreffekt der neuen Verwaltungsgerichtsbarkeit wäre überaus wünschenswert, zielt er doch auf ein politisches Kernanliegen: Die von vielen früheren Regierungen im Wege der Ankündigungspolitik immer wieder versprochene Verwaltungsreform. Sie ist auch unter der Regierung Thaksin bisher über das Stadium der Diskussion bekannter Missstände nicht hinausgekommen.

Der nur wenig älteren Verfassungsgerichtsbarkeit stehen nach einer relativ problemfreien Anfangsperiode jetzt eher schwierige Zeiten bevor. Gefahren drohen ihr in erster Linie durch das parlamentarische Berufungsverfahren der Verfassungsrichter im thailändischen Senat. Eigentlich gedacht als politisch transparenter Weg der Auswahl der obersten Verfassungshüter, hat sich dieses Verfahren bereits als anfällig für die schädlichen Einflüsse traditioneller thailändischer Gefälligkeitspolitik erwiesen und Kandidaten mit zweifelhafter Qualifikation auf die Richterbank des Verfassungsgerichts gebracht.

Ungeachtet aller derzeit bestehenden Probleme der neuen Gerichtsbarkeiten birgt allein ihre Existenz die Grundlage einer langfristig weitreichenden Veränderung nicht nur des Rechts-, sondern auch des politischen Systems in sich: Institutionsbildung war und ist ein wichtiger

Bestandteil der Rechtsreform in Thailand. Erfahrungen in anderen Transformationsländern belegen, dass neue Reforminstitutionen der Rechtsprechung nach einer anfänglichen Periode mit dem z.T. schwierigen Bemühen um die Gewinnung von Profil und öffentlicher Anerkennung durchaus in der Lage sind, durch ihre Arbeit positiv stilbildend auf Legislative und Exekutive einzuwirken.

Ausschlaggebend für die Zukunft des thailändischen Rechtssystems und der begonnenen Reformen bleibt ein anderer Aspekt: Inwieweit werden die Thais die Bereitschaft entwickeln, Recht als Mittel zur gesellschaftlichen Reform anzuerkennen und zu nutzen? Um Rechtsstaatlichkeit zu erreichen, bedarf es u.a. eines ausgeprägten Rechtsbewusstseins der Staatsbürger. Gesetzestreuere Verhalten wiederum basiert nicht zuletzt auf der allgemeinen Überzeugung, dass bestehendes Recht mit den vorherrschenden Moralvorstellungen weitgehend übereinstimmt und die Organe des Gesetzesvollzugs zur Anwendung der ihnen hierfür zur Verfügung stehenden Instrumente legitimiert sind. Thailand muss sich, soll seine Rechtsreform erfolgreich fortgeführt und vollendet werden, zu einer Nation entwickeln, wo Durchschnittsbürger und politische Entscheidungsträger gleichermaßen nicht nur eine symbolische, oberflächliche Funktion des Rechts (*“role of law”*) meinen dürfen, wenn sie von Rechtsstaatlichkeit (*“rule of law”*) sprechen. Dies ist eine Generationenaufgabe.