

Heiduk, Felix

**Research Report**

## Stand und Perspektiven der Sicherheitssektorreformen in Südostasien: Indonesien, Thailand und die Philippinen im Vergleich

SWP-Studie, No. S 23/2009

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs,  
Berlin

*Suggested Citation:* Heiduk, Felix (2009) : Stand und Perspektiven der Sicherheitssektorreformen in Südostasien: Indonesien, Thailand und die Philippinen im Vergleich, SWP-Studie, No. S 23/2009, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252718>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Felix Heiduk*

## Stand und Perspektiven der Sicherheitssektor- reformen in Südostasien

Indonesien, Thailand und die Philippinen  
im Vergleich

S 23  
Oktober 2009  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-  
lich die persönliche Auf-  
fassung des Autors wieder

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2009

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Das Konzept der Sicherheitssektorreform**
- 7 Zur Definition des Begriffs Sicherheitssektor
- 7 Aufgaben und Ziele einer Sicherheitssektorreform
- 10 **Von Diktaturen und Prätorianern: Herausforderungen der Sicherheitssektorreformen in Südostasien**
- 10 Aufgaben und Funktionen des Militärs in Südostasien
- 11 Organisation und Struktur
- 11 Die Schwäche der zivilen Institutionen
- 13 **Sicherheitssektorreformen in Indonesien, den Philippinen und Thailand im Vergleich**
- 13 Das Post-Suharto-Indonesien
- 13 *Demokratische Kontrolle*
- 14 *Professionalisierung*
- 15 *Finanzierung*
- 16 *Rechtsstaat und Menschenrechte*
- 17 Die Philippinen nach »People Power I«
- 17 *Demokratische Kontrolle*
- 18 *Professionalisierung*
- 19 *Finanzierung*
- 20 *Rechtsstaat und Menschenrechte*
- 21 Thailand nach dem »blutigen Mai« von 1992
- 21 *Demokratische Reformen*
- 23 *Professionalisierung*
- 23 *Finanzierung*
- 24 *Rechtsstaat und Menschenrechte*
- 26 **Bilanz und Perspektiven der Sicherheitssektorreformen**
- 27 Empfehlungen
- 29 **Abkürzungen**

*Dr. des. Felix Heiduk ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Asien*

*Die Forschungsreise, die der vorliegenden Studie zugrunde liegt und auf der eine Reihe ihrer Erkenntnisse basieren, wurde von der Fritz-Thyssen-Stiftung gefördert*

**Stand und Perspektiven der Sicherheitssektorreformen in Südostasien.  
Indonesien, Thailand und die Philippinen  
im Vergleich**

Indonesien, Thailand und die Philippinen haben in den vergangenen Jahrzehnten Transformationsprozesse durchlaufen, in deren Folge die dort herrschenden autoritären Regime abgelöst wurden. Obwohl in allen drei Staaten demokratische Reformen stattgefunden haben, können die erzielten Fortschritte keineswegs als konsolidiert und die eingeleiteten Entwicklungen als unumkehrbar gelten. Geradezu exemplarisch hat der Militärputsch in Thailand 2006 gezeigt, dass eine Reform des Sicherheitssektors wesentlicher Bestandteil jedes Demokratisierungsprozesses sein muss. Vielerorts sind die staatlichen Sicherheitskräfte in den Augen von Teilen der Bevölkerung keine Garanten von Stabilität und Sicherheit, sondern im Gegenteil Produzenten bzw. Katalysatoren von Instabilität und Unsicherheit. Die Sicherheitskräfte dieser Länder, allen voran das politisch traditionell einflussreiche Militär, sind zudem potentiell Akteure, die sich den Demokratisierungsprozessen widersetzen und somit eine nachhaltige Förderung von Frieden, Demokratie und Entwicklung behindern. Alle drei genannten Staaten sind zunehmend mit Problemen wie dem transnationalen Terrorismus oder der Piraterie konfrontiert, denen ihre Sicherheitsapparate bisher nur unzureichend begegnen konnten. Unter anderem aus diesem Grund ist ihr Beitrag zur regionalen Sicherheit begrenzt.

Auf die sicherheitspolitische Brisanz dysfunktionaler Sicherheitsapparate wurde bereits in den Asienstrategien Deutschlands wie der Europäischen Union (EU) Mitte der neunziger Jahre hingewiesen. Eine Sicherheitssektorreform und die damit einhergehende Konsolidierung demokratischer und rechtsstaatlicher Verhältnisse spielen diesen Strategien zufolge eine zentrale Rolle für die Wahrung von Sicherheit und Stabilität. Angesichts der wachsenden geostrategischen Bedeutung Südostasiens und der überregionalen Ausstrahlung diverser Sicherheitsprobleme (z.B. Terrorismus) berühren Fragen der Sicherheitssektorreform (SSR) südostasiatischer Staaten insofern stets auch die sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands und der EU in der Region. Im 2006 erstellten interministeriellen Rahmenkonzept der

Bundesregierung zur Unterstützung von Reformen des Sicherheitssektors in Entwicklungs- und Transformationsländern heißt es: »In der internationalen Gemeinschaft hat sich in den letzten Jahren zunehmend die Erkenntnis durchgesetzt, dass Reformen mit dem Ziel der Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols und der demokratischen Kontrolle des Sicherheitssektors Schlüsselvoraussetzung für Frieden, Achtung und Schutz der Menschenrechte, nachhaltige Entwicklung und zugleich strategischer Ansatzpunkt der Krisenprävention sind.«

Auch wenn SSR bislang in keinem der drei Staaten auf der Basis eines kohärenten Konzepts implementiert worden sind, hat es in ihnen seit Beginn der Transformationsprozesse Bestrebungen gegeben, entsprechende Reformen voranzutreiben. Vor allem das Militär geriet unter Druck und wurde mit der Forderung konfrontiert, sich aus der Politik zurückzuziehen, sich zu professionalisieren, sich strukturell zu reformieren und sich der Kontrolle demokratisch gewählter Regierungen zu unterstellen. Die Ergebnisse der Reformbemühungen sind unterschiedlich: In Thailand wurde durch einen Putsch eine vom Militär in vielerlei Hinsicht »gelenkte Demokratie« (re-)etabliert, die Philippinen wurden mehrmals von fehlgeschlagenen Militärputschen erschüttert, und in Indonesien verhielten sich die Militärs seit dem Rücktritt Suhartos politisch neutral. Ungeachtet dieser Unterschiede haben sich die Sicherheitskräfte in allen drei Staaten demokratischer Kontrolle teilweise entzogen und konnten trotz ihres formalen Rückzugs aus der Politik umfangreiche Prärogativen autoritärer Macht bewahren.

Bei allen vordergründigen Ähnlichkeiten der drei Staaten in Bezug auf Ihre Sicherheitssektoren werden in dieser vergleichenden Studie die markanten Unterschiede mit Blick auf die Breite, Tiefe und den Erfolg der Reform dieser Sektoren herausgearbeitet. Im Zuge des Vergleichs sollen verschiedene Faktoren identifiziert werden, die den Status quo der SSR in den jeweiligen Staaten erklären können. Darauf aufbauend werden die Herausforderungen dargestellt, denen praktische Politik interner wie externer Akteure in diesen Bereichen gegenübersteht.

Deutsche und europäische Politik sollten generell die Einbeziehung der jeweiligen nationalen Sicherheitskräfte in SSR-Maßnahmen durch neue Reforminitiativen fördern. Die Bundesregierung kann speziell mit Dialogen Unterstützung leisten, in denen sie die deutschen Erfahrungen zum Beispiel mit dem Berufsförderungsdienst der Bundeswehr, der Versorgung

von Soldaten bei Dienstunfähigkeit oder auch mit der Hinterbliebenenversorgung mitteilt und ihre Expertise anbietet. Gleichzeitig gilt es, die Zivilgesellschaft in ihrer Funktion als Multiplikator des Konzepts einer Sicherheitssektorreform sowie als wichtige Instanz zur Kontrolle von Regierung und Sicherheitskräften zu stärken und die jeweiligen Regierungen zu drängen, zivilgesellschaftliche Organisationen in etwaige Reformbestrebungen einzubeziehen. Auch Legislative und Judikative sind gefordert, sich vermehrt Handlungskompetenzen und Wissen zu Themen wie Budgetkontrolle oder Menschenrechtsschutz anzueignen (*capacity-building*). Dabei ist dem Potential des Bildungssektors für den Aufbau ziviler Kapazitäten in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik mehr Beachtung zu schenken. Bei Verstößen von Sicherheitskräften gegen Menschenrechte und/oder rechtsstaatliche Prinzipien ist Druck auf die Regierungen in Jakarta, Bangkok oder Manila auszuüben, der insofern Erfolg verspricht, als sich diese Regierungen außenpolitisch als »demokratische Staaten« darstellen und daher sensibel auf internationalen Druck reagieren. Weiterhin wird empfohlen, ressortübergreifende Länderstrategien zur Unterstützung von SSR-Projekten zu formulieren, um der Gefahr kurzfristiger Ad-hoc-Maßnahmen vorzubeugen, und zumindest EU-weit die Kohärenz SSR-relevanter Projekte der europäischen Geberländer zu fördern. Schließlich muss entschiedener als bisher an die positiven Erfahrungen aus der EU-geführten Aceh Monitoring Mission angeknüpft werden, wenn es darum gehen soll, die europäischen Bemühungen um Mediation der Konflikte in Südostasien (vor allem Philippinen und Thailand) zu intensivieren.

# Das Konzept der Sicherheitssektorreform

## Zur Definition des Begriffs Sicherheitssektor

Zum Sicherheitssektor zählen zunächst diejenigen – genuin staatlichen – Institutionen, die das staatliche Gewaltmonopol ausüben und als Kernaufgabe die innere und äußere Sicherheit zu gewährleisten haben. Klassische Sicherheitsakteure sind Polizei, Militär, Geheimdienst, Sondertruppen, Nationalgarden usw. Zusätzlich gehören zum Sicherheitssektor jene Teile des Justizwesens, die für Strafjustiz und Strafverfolgung zuständig sind, und sämtliche staatlichen Organe, die mit der Führung und/oder Kontrolle der Sicherheitskräfte betraut sind (unter anderem die Regierung, das Verteidigungs-, Außen- oder Innenministerium, das Parlament oder die Justizbehörden).

Im Kontext von SSR als Teil eines gesamtgesellschaftlichen Demokratisierungsprozesses werden neben den staatlichen Institutionen auch zivilgesellschaftliche Akteure wie Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Medien oder Forschungseinrichtungen einbezogen, die ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Kontrolle der Sicherheitsapparate leisten können. Angesichts eines nur rudimentär oder gar nicht vorhandenen staatlichen Gewaltmonopols in einer ganzen Reihe von Staaten außerhalb der OECD-Welt hat sich die Beschränkung auf staatliche Institutionen als unzureichend erwiesen. Daher wird in der Literatur eine breiter angelegte Definition des Sicherheitssektors verwendet, die neben den staatlichen auch nichtstaatliche Akteure wie zum Beispiel private Sicherheitsfirmen, Paramilitärs und Milizen berücksichtigt.<sup>1</sup> Ohne Einbeziehung solcher formell nichtstaatlichen Akteure ist im Großteil der reformbedürftigen Länder eine Reform des Sicherheitssektors, vor allem im Hinblick auf die Professionalisierung der Sicherheitskräfte, nicht zu leisten.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice – A DAC Reference Document*, Paris 2004.

<sup>2</sup> Heiner Hänggi, »Making Sense of Security Sector Governance«, in: Heiner Hänggi/Theodor H. Winkler (Hg.), *Challenges of Security Sector Governance*, Münster 2003, S. 3–23 (8f).

## Aufgaben und Ziele einer Sicherheitssektorreform

Dysfunktionale und außerhalb ziviler demokratischer Kontrolle operierende Sicherheitsapparate werden in vielen Staaten sowohl zu einem Sicherheitsproblem wie auch zu einem Hindernis für eine erfolgreiche Demokratisierung. Daher zielt SSR nicht nur auf die Professionalisierung der Sicherheitskräfte ab,<sup>3</sup> sondern auch auf die Schaffung bzw. Stärkung demokratischer Institutionen zur Kontrolle dieser Kräfte.<sup>4</sup> Die Bandbreite der Maßnahmen, die im Sinne eines solchen ganzheitlichen SSR-Ansatzes notwendig erscheinen, kann demzufolge von DDR-Programmen (Disarmament, Demobilization and Reintegration) für ehemalige Kombattanten in Nachkriegsgesellschaften über die Aufarbeitung von Kriegs- bzw. Menschenrechtsverletzungen und die Reform der für den Sicherheitssektor zuständigen staatlichen Ministerien bis hin zur Stärkung relevanter zivilgesellschaftlicher Akteure reichen. In der Praxis variiert SSR von Land zu Land entsprechend dem spezifischen Kontext. Obwohl insofern kein universell anwendbares SSR-Konzept existiert, gibt es Fälle von Ländern, deren Sicherheitssektoren vergleichbare Merkmale und Problematiken aufweisen.<sup>5</sup> In der Literatur finden sich drei Kontexte, in denen SSR typischerweise stattfinden: der entwicklungspolitische, der post-autoritäre und der Post-Kon-

<sup>3</sup> In den klassischen Theorien zivil-militärischer Beziehungen bezeichnet der Begriff »Professionalismus« nicht nur die Expertise, die Sicherheitskräfte zur Anwendung von Gewalt befähigt, sondern auch deren Beschränkung auf ihre originären Aufgaben. Im Falle des Militärs bedeutet dies etwa die strikte Trennung der Landesverteidigung als originärer Aufgabe von anderen, etwa politischen und wirtschaftlichen Betätigungsfeldern oder Aufgaben und die Unterordnung unter zivile Entscheidungsträger. Vgl. Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-military Relations*, London 1998.

<sup>4</sup> Vgl. Herbert Wulf, »Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries«, in: David Bloomfield et al. (Hg.), *Berghof Handbook for Conflict Transformation*, Berlin 2004, <[www.berghof-handbook.net/uploads/dialogue2\\_wulf.pdf](http://www.berghof-handbook.net/uploads/dialogue2_wulf.pdf)>.

<sup>5</sup> Heiner Hänggi, »Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction«, in: Alan Bryden/Heiner Hänggi (Hg.), *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, Münster 2004, S. 3–18 (3).



flikt-Kontext. Einschlägig und charakteristisch für die ausgewählten drei Staaten Südostasiens ist der post-autoritäre Kontext.<sup>6</sup>

Der skizzierte breite Ansatz von SSR lässt sich im Rahmen dieser Studie allerdings nicht sinnvoll operationalisieren. Die Fragestellung dieser Studie fokussiert stattdessen im Wesentlichen auf den Zusammenhang von SSR und Demokratisierung sowie politischer Stabilität. Besonderes Augenmerk soll auf die Rolle der jeweiligen Militärapparate in Thailand, Indonesien und den Philippinen gelegt werden, die im Kontext der Demokratisierungsprozesse in ihren Ländern als Vetoakteure in Erscheinung treten können. Die SSR in den drei Staaten ist auf zwei wesentliche Ziele gerichtet: die Etablierung einer demokratischen Kontrolle des Sicherheitsapparates, allen voran des Militärs, sowie die Verbesserung der Sicherheit des Staates und seiner Bürger und Bürgerinnen. Konkreter gefasst geht es um die Kontrolle der Sicherheitskräfte durch demokratische Institutionen, die Beachtung nationaler und internationaler rechtlicher Standards, die Herstellung von Transparenz in allen operativen wie strukturellen Belangen, eine den erwähnten Standards gemäße professionelle Ausbildung und doktrinäre Ausrichtung der Sicherheitskräfte sowie die Bereitstellung von Kapazitäten zur Kontrolle dieser Kräfte durch die zivilen politischen Institutionen und die Zivilgesellschaft.<sup>7</sup>

Die Herausforderung besteht folglich in der Durchsetzung des Primats demokratischer Politik gegenüber den Sicherheitskräften bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung bzw. Verbesserung ihrer Fähigkeit, unter Achtung von Demokratie und Menschenrechten Sicherheit zu gewährleisten. Die Analyse des aktuellen Stands der SSR wird sich auf vier zentrale Reformfelder richten:<sup>8</sup>

1. *Die Etablierung und/oder Stärkung von demokratischer Kontrolle und damit eng verbunden die Reform der zivilen Kontrollinstitutionen.* Primäre Aufgabe in diesem Feld ist zunächst die Herstellung von *good governance* in allen Bereichen des Sicherheitssektors. Dies kann

Reformen der Verfassung sowie der einschlägigen Gesetze, die Etablierung von Prinzipien wie der Rechenschaftspflicht staatlicher Sicherheitskräfte gegenüber Regierung, Legislative und Judikative, die Förderung ziviler Expertise in den Bereichen äußerer und innerer Sicherheit sowie weitere Reformen beinhalten. Darüber hinaus ist auch die Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure (NGOs, Journalisten, Akademiker etc.) im Umgang mit Strategien zur Etablierung ziviler demokratischer Kontrolle der Sicherheitsapparate vorzusehen.

2. *Die Professionalisierung der Sicherheitsapparate.* Hierzu gehören unter anderem die Depolitisierung der Sicherheitskräfte (auf institutioneller wie ideologischer Ebene), die institutionelle Trennung der verschiedenen Akteure (z.B. von Polizei und Militär), Reformen im Ausbildungs- und Beförderungssystem der Sicherheitskräfte sowie die Reform ihrer Strukturen.

3. *Die Reform des Verteidigungshaushalts.* Eine ausufernde Zuteilung staatlicher Ressourcen an die Sicherheitsapparate hat oftmals negative Auswirkungen auf die Kapazitäten des Staates in entsprechend benachteiligten anderen Bereichen wie Bildung oder Entwicklung. Teilziel einer Reform der einschlägigen Budgets kann aber auch die hinreichende finanzielle Ausstattung der Sicherheitsapparate sein, die zur Aufrechterhaltung ihrer Funktionalität notwendig ist. Erforderlich sind nicht zuletzt die Herstellung von Transparenz sowie die Förderung ziviler Expertise im Bereich Budgetierung.

4. *Die Verbesserung der Sicherheitssituation der Bevölkerung.* Zentrale Aufgabe der Sicherheitsapparate ist die Gewährleistung von Sicherheit (intern und extern). Um die nicht selten prekäre Sicherheitslage zu verbessern, kann beispielsweise die Etablierung rechtsstaatlicher Prinzipien, die Reform des (Militär-) Justizwesens und die Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen notwendig sein, die von den Sicherheitskräften begangen wurden.<sup>9</sup>

6 Weil Thailand seit einigen Jahren zum Kreis der Geberländer gehört, erscheint eine Verortung im entwicklungs-politischen Kontext nur bedingt möglich.

7 Hänggi, »Making Sense of Security Sector Governance« [wie Fn. 2], S. 16ff.

8 Vgl. Wulf, »Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries« [wie Fn. 4], S. 12; Hänggi, »Making Sense of Security Sector Governance« [wie Fn. 2], S. 18; Nicole Ball, *Promoting Security Sector Reform in Fragile States*, Washington, D.C.: The United States Agency for International Development (USAID), April 2005 (PPC Issue Paper Nr. 11), S. 12.

9 Vgl. Clem McCartney/Martina Fischer/Oliver Wils (Hg.), *Security Sector Reform: Potentials and Challenges for Conflict Transformation*, Berlin: Berghof Forschungszentrum für Konstruktive Konfliktbearbeitung, 2004 (Berghof Handbook Dialogue Series Nr. 2); ebenso: Albrecht Schnabel/Hans-Georg Ehrhart, »Post-conflict Societies and the Military: Challenges and Problems of Security Sector Reform«, in: dies. (Hg.), *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*, Tokyo 2005, S. 1–16; Nicole Ball/Dylan Hendrickson, *Trends in Security Sector Reform (SSR): Policy, Practice and Research*, Paper prepared for Workshop on »New Directions in Security Sector Reform«, Ottawa, 3./4.11.2005.

Die Durchsetzung des Primats der Politik und demokratischer Kontrollen bei gleichzeitiger Gewährleistung von Sicherheit ist selbst in den als konsolidiert geltenden Demokratien Westeuropas oder der USA ein oftmals widersprüchlicher und nach wie vor unvollkommener Prozess. Ungleich schwerer fällt es den jungen Demokratien Südostasiens, diese Aufgabe zu bewältigen. Dabei ist die Reform des Sicherheitssektors in den hier untersuchten drei Staaten ohne Alternative, wenn es darum geht, nicht nur für Sicherheit, sondern insbesondere für demokratische Entwicklung und politische Stabilität zu sorgen.

## Von Diktaturen und Prätorianern: Herausforderungen der Sicherheitssektorreformen in Südostasien

Bei der Debatte über SSR in Südostasien darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Entwicklungspfade moderner Staatlichkeit dort anders verlaufen sind als in westlichen Staaten. Im Zuge der Nationalstaatsbildung Thailands, Indonesiens und der Philippinen sind Sicherheitsapparate entstanden, die sich in Ideologie, Organisation und Funktion stark von jenen Westeuropas oder der USA unterscheiden.

In Indonesien ging das Militär aus Guerillaeinheiten der anti-kolonialen Befreiungsbewegung hervor, die im Kampf gegen die holländischen Kolonialherren 1949 die Unabhängigkeit des Landes erreichte.<sup>10</sup> Daraus resultierte seit Gründung der Republik ein Selbstverständnis der bewaffneten Streitkräfte Indonesiens als »Hüter der Einheit der Nation« und damit als dezidiert politischer Akteur. Dies manifestierte sich zum Beispiel in einer eigenen Parlamentsfraktion des Militärs unter der »neuen Ordnung« Suhartos.<sup>11</sup>

Auf den Philippinen, die 1946 ihre Unabhängigkeit von den USA erlangten, wurde das politische System dem der USA nachempfunden. Das Prinzip der zivilen Oberhoheit (*civilian supremacy*) über die Streitkräfte wurde mit der Republikgründung eingeführt. Das Militär spielte demzufolge bis zur Machtübernahme von Ferdinand Marcos keine zentrale politische Rolle. Unter seiner Diktatur aber wurden mit Verhängung des Kriegsrechts 1972 führende Posten in Politik und Verwaltung mit Militärs besetzt, die Marcos loyal ergeben waren. Die Folge war eine Politisierung der Streitkräfte, die sich bis heute auf die politischen Verhältnisse auswirkt.<sup>12</sup>

In Thailand, das zu keinem Zeitpunkt seiner Geschichte kolonialisiert worden war, war das Militär 1932 direkt an dem Putsch beteiligt, der das Ende der

absoluten Monarchie und den Übergang zu einer konstitutionellen Monarchie markierte. Seitdem ist das Militär ein zentraler politischer Akteur in Thailand, der durch bislang 18 Putsche die Amtsperioden ziviler Regierungen immer wieder unterbrochen hat. Das thailändische Militär, das sich als Garant von Stabilität und Sicherheit des Landes sowie der Monarchie versteht, legitimierte seine direkten Interventionen in die Politik stets mit dem Verweis auf die Ineffektivität, Korruption und Schwäche der amtierenden zivilen Regierung.<sup>13</sup>

### Aufgaben und Funktionen des Militärs in Südostasien

Entsprechend seinem Selbstverständnis als dezidiert politischer Akteur hat das Militär in allen drei Staaten über Dekaden hinweg Funktionen wahrgenommen, die weit über die klassische Aufgabe der Landesverteidigung hinausgingen.<sup>14</sup> Primäres Anliegen war die Sicherung der inneren Stabilität des Staates bzw. seines Regimes. Diese Stabilität war in allen drei Staaten von Beginn an durch kommunistische oder separatistische Aufstandsbewegungen bedroht.<sup>15</sup>

Damit eng verbunden war in Thailand, Indonesien und den Philippinen das Bemühen um die wirtschaftliche Entwicklung des Landes, um so der oftmals großen Unterstützung entgegenzuwirken, die kommu-

<sup>10</sup> Harold W. Maynard, »The Role of the Indonesian Armed Forces«, in: Edward A. Olsen/Stephen Jurika (Hg.), *The Armed Forces in Contemporary Asian Societies*, Boulder 1986, S. 186–214 (189).

<sup>11</sup> Geoffrey Robinson, »Indonesia: On a New Course?«, in: Muthiah Alagappa (Hg.), *Coercion and Governance – The Declining Political Role of the Military in Asia*, Stanford 2001, S. 226–256 (227).

<sup>12</sup> Viberto Selochan, »The Military and the Fragile Democracy of the Philippines«, in: Ronald James May/Viberto Selochan (Hg.), *The Military and Democracy in Asia and the Pacific*, Canberra 2004, S. 59–68 (64ff).

<sup>13</sup> Suchit Bunbongkarn, »The Military and Democracy in Thailand«, in: May/Selochan (Hg.), *The Military and Democracy in Asia and the Pacific* [wie Fn. 12], S. 47–58 (52).

<sup>14</sup> Robin Luckham, »Introduction: The Military, the Developmental State and Social Forces in Asia and the Pacific: Issues for Comparative Analysis«, in: Viberto Selochan (Hg.), *The Military, the State, and Development in Asia and the Pacific*, Boulder 1991, S. 1–50 (17ff).

<sup>15</sup> Extern unterstützt wurde das Militär bei der Wahrnehmung seiner multiplen Funktionen durch die militärischen Kooperations- und Ausbildungsprogramme der USA. Diese waren nie ausschließlich auf die militärische und strategische Ausbildung ausgerichtet, sondern hatten immer auch Komponenten zur »Aufstandsbekämpfung« und »nationalen Entwicklung«. Siehe Carolina Hernandez, »The Military in Philippine Politics«, in: Rodolfo C. Severino/Lorraine Carlos Salazar (Hg.), *Whither the Philippines in the 21st Century*, Singapur 2007, S. 78–99 (81).

nistische und separatistische Aufstandsbewegungen besonders in den peripheren Regionen genossen.<sup>16</sup> Das Militär übernahm infolgedessen entwicklungs-politische und wohlfahrtsstaatliche Aufgaben wie den Ausbau staatlicher Infrastruktur oder die Implementierung ländlicher Entwicklungsprojekte. Vor allem in Thailand spielten bei dem Sieg über die kommunistische Guerilla in den achtziger Jahren auch die entwicklungspolitischen Leistungen des Militärs eine entscheidende Rolle.<sup>17</sup> Auf den Philippinen unter Marcos und in Thailand wurden Führungspositionen in Staatsunternehmen mit Militärs besetzt,<sup>18</sup> in Indonesien direkt nach Republikgründung ein Teil der ehemals holländischen Kolonialbetriebe in Militärunternehmen und Kooperativen umgewandelt. Aus deren Einnahmen finanzierte sich das Militär zu großen Teilen selbst und war daher nicht auf Mittel aus dem staatlichen Verteidigungshaushalt angewiesen. Aus der aufgezeigten Vielzahl von politischen, sozialen und wirtschaftlichen Aufgaben und Funktionen resultierte eine Vielfalt an korporatistischen Eigeninteressen des Militärs.

## Organisation und Struktur

Die besonderen funktionalen und doktrinären Eigenschaften des Militärs in Südostasien spiegeln sich in der Form ihrer Organisation bzw. in ihrer Struktur wider. In Indonesien bietet die sogenannte Territorialstruktur den Militärs die Möglichkeit permanenter politischer Einflussnahme. Diese Struktur wurde bereits in den fünfziger Jahren entwickelt und sah vor, dass jeder zivilen Verwaltungseinheit (von der nationalen bis auf die dörfliche Ebene) ein militärisches Pendant an die Seite gestellt wurde. Die Polizei war Teil der ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia – Streitkräfte der Republik Indonesien) und unterstand somit direkt militärischem Kommando.<sup>19</sup> Bis 2004 verfügte das Militär in Indonesien zudem, wie erwähnt, über eine eigene Fraktion im Parlament.

In Thailand und den Philippinen, deren Militärs keinerlei derart »pro-interventionistische« Struktur besaßen, bildeten sich ebenfalls einige Besonderheiten heraus. In Thailand kam es infolge der vielen Militärputsche zu einer Militarisierung der Verwaltung. So wurden beispielsweise über militäreigene TV- und Radiostationen Wählerstimmen für Kandidaten mobilisiert, die dem Militär gegenüber loyal eingestellt waren. Angesichts einer immer stärker werdenden kommunistischen Guerilla wurde 1965 mit der Etablierung des Communist Suppression Operations Command (1974 in Internal Security Operations Command [ISOC] umbenannt) die Aufstandsbekämpfung den Streitkräften übertragen, denen man im Zuge dessen auch die Polizei unterstellte. Nachdem Präsident Marcos auf den Philippinen das Kriegsrecht verhängt hatte, vollzog sich ebenfalls eine Militarisierung von Teilen der Bürokratie. Das Militär fungierte als Instrument zur Unterdrückung Oppositioneller und betrieb Wahlfälschung.<sup>20</sup>

In allen drei Ländern wurden außerdem diverse paramilitärische Einheiten und Milizen ins Leben gerufen. Manche von ihnen wurden vom Militär ausgebildet und ausgerüstet, andere wiederum von privaten Akteuren (z.B. Geschäftsleuten) aufgestellt und bewaffnet. In diesem Kontext gelangten in größerem Umfang Kleinwaffen in die entsprechenden Gesellschaften – eine Entwicklung, die durch die Aktivitäten bewaffneter Aufstandsbewegungen noch forciert wurde.<sup>21</sup> In allen drei Staaten genoss das Militär somit weitreichende institutionelle Autonomie.

## Die Schwäche der zivilen Institutionen

Kehrseite der starken politischen Einflussposition des Militärs ist die Schwäche ziviler Institutionen. Unter der »neuen Ordnung« Suhartos stellte das indonesische Militär nicht nur seit den achtziger Jahren den Vizepräsidenten, sondern besetzte auch Schlüsselposten in Kabinett, Parlament, Verwaltung und Minis-

<sup>16</sup> Bunbongkarn, »The Military and Democracy in Thailand« [wie Fn. 13], S. 58.

<sup>17</sup> Interview mit Lt. Gen. Perapong Manakit, Advisor to the Office of the National Security Council, Bangkok, 19.9.2008.

<sup>18</sup> Harold Crouch, »Civil-Military Relations in Southeast Asia«, in: Larry Diamond et al. (Hg.), *Consolidating the Third Wave Democracies – Themes and Perspectives*, Baltimore, Md. u.a.: Johns Hopkins University Press, 1997, S. 207–235 (211ff).

<sup>19</sup> Vgl. Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia*, 2., überarbeitete Auflage, Ithaca 1988.

<sup>20</sup> Crouch, »Civil-Military Relations in Southeast Asia« [wie Fn. 18], S. 213ff.

<sup>21</sup> Vgl. David Capie, *Small Arms Production and Transfers in Southeast Asia*, Canberra: Strategic and Defence Studies Centre, 2002 (Canberra Papers on Strategy and Defence Nr. 146); vgl. auch Robert Muggah/Yeshua Moser-Puangsuwan (Hg.), *Whose Security Counts? Participatory Research on Armed Violence and Human Insecurity in Southeast Asia*, Genf: Small Arms Survey/Nonviolence International, 2003.

terien.<sup>22</sup> Oppositionelle Parteien und regimekritische zivilgesellschaftliche Organisationen waren verboten. Das Militär unterstützte offen die Suharto-Partei Golkar. Große Teile der politischen Eliten sowie der zivilen Verwaltung waren vom Militär stark abhängig, das aufgrund seiner Machtfülle eine dominierende Stellung im Staat innehatte. Das Militär wurde folglich »allenfalls von Suharto, nicht aber von der Legislative und der Jurisdiktion kontrolliert«.<sup>23</sup>

In Thailand bildeten sich in Zeiten ziviler Herrschaft zwar unabhängige Parteien und andere Interessenverbände, diese konnten aber aufgrund der häufigen Militärputsche und der damit einhergehenden Parteiverbote keinerlei dauerhafte Machtbasis in der Gesellschaft aufbauen. Zudem fungierten viele Parteien lediglich als Patronagevehikel politischer Eliten und hatten daher weder eine politische Programmatik noch eine gesellschaftliche Basis. Nicht zuletzt gilt das Militär in Thailand traditionell als Beschützer der politisch nach wie vor einflussreichen Monarchie und unterhält entsprechend enge Verbindungen zum Königshaus.

Auf den Philippinen folgte auf die Verhängung des Kriegsrechts 1972 das Verbot aller politischen Parteien und die Auflösung des Parlaments. Mit Unterstützung des Militärs regierte Marcos fortan per Dekret. In den von Gewaltkonflikten betroffenen Gebieten des Landes<sup>24</sup> stellte das Militär dabei häufig die einzige funktionierende staatliche Institution dar.<sup>25</sup> Im Unterschied zu Thailand und Indonesien fehlte es auf den Philippinen jedoch an einer starken Zentralverwaltung. Seit jeher trifft Manila keine wichtigen innenpolitischen Entscheidungen, die den Interessen der mächtigen Provinzgouverneure zuwiderliefen. Die Gouverneure wurden selbst unter

der Marcos-Diktatur ebenso wie die Bürgermeister und andere lokale Offizielle nicht ernannt, sondern durch Lokalwahlen bestimmt. Die Schwäche der Zentralregierung und die feudalen Strukturen in den ländlichen Teilen der Philippinen begünstigten insofern zivile Akteure, allen voran die Großgrundbesitzer. Dies erklärt, warum Politik und Administration auf den Philippinen weniger stark vom Militär durchdrungen sind, als in dies in den beiden Nachbarländern der Fall ist.<sup>26</sup>

Angesichts der herausgearbeiteten Befunde stellt die Reform des Sicherheitssektors eine große Herausforderung für die Demokratisierung, politische Stabilität und Sicherheit der drei Staaten dar. Zentrale Missstände sind die Politisierung des Militärs, die fehlende Abtrennung der militärischen von den polizeilichen Aufgaben, das Fehlen bzw. die Dysfunktionalität ziviler Kontrollinstitutionen und die Dominanz des Militärs im sicherheitspolitischen Bereich. Eine graduelle Herausbildung professioneller, unter ziviler Kontrolle stehender Sicherheitskräfte fand, wenn überhaupt, nur auf den Philippinen statt, deren Militär sich an dem Konzept der US-amerikanischen Kolonialmacht orientierte.<sup>27</sup> Die Militärapparate Thailands und Indonesiens adaptierten zu keinem Zeitpunkt die westliche Doktrin der zivilen Suprematie über die Streitkräfte.

<sup>22</sup> Leonard C. Sebastian, *Realpolitik Ideology: Indonesia's Use of Military Force*, Singapur 2006, S. 321.

<sup>23</sup> Andreas Ufen, »Die Streitkräfte Indonesiens im Wandel«, in: *Österreichische militärische Zeitschrift* (Wien), 42 (2004) 5, S. 543–550 (545).

<sup>24</sup> Hier sind insbesondere folgende Akteure zu erwähnen: die in vielen ländlichen Gebieten operierende maoistische New People's Army (NPA), die aus der Moro National Liberation Front (MNLF) hervorgegangene und für einen unabhängigen Islamstaat auf Mindanao kämpfende MILF (Moro Islamic Liberation Front) und die seit den neunziger Jahren auf den Inseln Basilan und Jolo operierende Abu Sayaf, die al-Qaida nahesteht.

<sup>25</sup> Rosalie Arcala Hall, »Exploring New Roles for the Philippine Military: Implications for Civilian Supremacy«, in: *Philippine Political Science Journal* (Quezon City), 25 (2004) 48, S. 107–131 (110f).

<sup>26</sup> Crouch, »Civil-Military Relations in Southeast Asia« [wie Fn. 18], S. 218.

<sup>27</sup> Und selbst auf den Philippinen kam es zu einer ganzen Reihe von Putschversuchen durch Militärs. Vgl. Carolina Hernandez, »The Military in Philippine Politics«, in: Severino/Salazar (Hg.), *Whither the Philippines in the 21st Century* [wie Fn. 15], S. 81.

# Sicherheitssektorreformen in Indonesien, den Philippinen und Thailand im Vergleich

## Das Post-Suharto-Indonesien

Die Asienkrise 1997/98 zog eine Legitimitätskrise der »neuen Ordnung« nach sich, die schließlich im Mai 1998 zum Rücktritt Suhartos führte. Im Zuge der Transition zur Demokratie wurden viele neue politische Parteien etabliert, die Pressezensur abgeschafft und 1999 die ersten freien und fairen Wahlen seit 1956 abgehalten. Von der Legitimitätskrise des Ancien régime war auch das Militär betroffen. Zentrale Forderungen der *reformasi*-Bewegung – die sich größtenteils aus Studenten und Vertretern der städtischen Mittelschichten zusammensetzte und Suharto durch Organisation von Massenprotesten schließlich zum Rücktritt zwang – waren der Rückzug des Militärs aus der Politik und die Aufarbeitung der von den staatlichen Sicherheitskräften unter Suharto begangenen Menschenrechtsverletzungen. Befürchtungen, die Beschneidung der Macht des Militärs könnte Anlass zu einem Putsch geben, haben sich bislang jedoch als unbegründet erwiesen. Bei den Wahlen 1999, 2004 und 2009 verhielt sich das Militär jeweils neutral.

## Demokratische Kontrolle

Eine Initialzündung für die Reform der Sicherheitskräfte war das bereits 1999 von führenden Militärs verfasste *paradigma baru peran TNI* (»Neues Paradigma für die TNI« – Tentara Nasional Indonesia, die nationalen Streitkräfte Indonesiens). Implementiert unter dem Slogan *reformasi internal* (interne Reform), definierte es die »neue« Rolle der TNI in einem nunmehr demokratischen Indonesien. Im Hinblick auf diese Rolle strebte das Militär erklärtermaßen danach, keine nichtmilitärischen Führungspositionen mehr zu besetzen, politische Entscheidungen nur noch indirekt zu beeinflussen und nicht-militärische Aufgaben an andere Institutionen abzutreten.<sup>28</sup> Eine Reformmaßnahmen vorantreibende wichtige Kraft

<sup>28</sup> Rizal Sukma/Edy Prasetyono, *Security Sector Reform in Indonesia: The Military and the Police*, Den Haag: Netherlands Institute of International Relations »Clingendael«, Conflict Research Unit, Februar 2003 (Working Paper Nr. 9), S. 22.

waren zivilgesellschaftliche Akteure, die durch kritische Kommentierung von Gesetzesvorlagen, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit wie auch durch Beratung von Regierung, Parlament und Ministerien massiv auf den Prozess einwirkten.

In der Folge wurde der politische Einfluss des Militärs durch zahlreiche institutionelle Reformen beschnitten. So wurde das Verteidigungsministerium reorganisiert und als Minister erstmals ein Zivilist eingesetzt (zuvor war der Oberbefehlshaber der Streitkräfte zugleich auch Verteidigungsminister), die politische Neutralität des Militärs wurde in der Verfassung festgeschrieben und die Verbindung zur Suharto-Partei Golkar gelöst. Weitere Maßnahmen betrafen die institutionelle Trennung von Militär und Polizei sowie die Auflösung der unter dem Kürzel »Kassopol« (Kepala Staf Sospol – Stabschef für soziale und politische Angelegenheiten) firmierenden Büros für soziale und politische Angelegenheiten. Die bis dahin verfassungsmäßig festgeschriebene Doppelfunktion (*dwifungsi*)<sup>29</sup> des Militärs ist abgeschafft, die Parlamentsfraktion des Militärs 2004 aufgelöst worden. 2002 wurde das neue Verteidigungsgesetz und 2004 das für die zukünftige Rolle der Streitkräfte zentrale TNI-Gesetz (Gesetz 34/2004 zur Reform des Militärs) verabschiedet. Das TNI-Gesetz sah unter anderem ein Verbot des Dienstes aktiver Militärs in der Bürokratie, ein demokratisches, die Menschenrechte achtendes Militär sowie die Abschaffung aller Militärunternehmen bis zum Jahr 2009 vor.<sup>30</sup>

Kritiker werteten diese Reformen jedoch eher als »taktischen Rückzug« des Militärs denn als Zeugnis einer vollständigen Aufgabe seines politischen Einflusses.<sup>31</sup> Entgegen anderslautender Forderungen von

<sup>29</sup> Im Sinne der *dwifungsi*-Ideologie besaßen die Streitkräfte neben einer militärischen auch eine soziopolitische Rolle als Hüter der Einheit der Nation. Daher wurden Schlüsselpositionen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft gezielt mit aktiven Militärs besetzt.

<sup>30</sup> Kritiker haben darauf hingewiesen, dass von dieser Regelung all jene Posten in der Verwaltung ausdrücklich ausgenommen sind, die militärische Kompetenzen bzw. militärisches Wissen erfordern. Nach wie vor dominieren Militärs daher zum Beispiel das Verteidigungsministerium.

<sup>31</sup> Richel Langit, »Indonesian Military – The Powers That Be«, in: *Asia Times* (online), 1.10.2004.

Reformern unterstellt das TNI-Gesetz das Militär in operativer Hinsicht der Kontrolle des Präsidenten, während alle organisatorischen Kompetenzen beim Verteidigungsminister liegen. Dadurch werden institutionelle Zuständigkeiten und Hierarchien verwischt, was wiederum die Etablierung funktionierender Kontrollmechanismen erschwert. Nach wie vor besteht die Möglichkeit, Posten in der Verwaltung, für die militärische Kompetenzen bzw. militärisches Wissen erforderlich sind, mit aktiven Militärs zu besetzen. Auf einem Großteil der Stellen im Verteidigungsministerium unterhalb der Führungsebene finden sich denn auch weiterhin Offiziere.<sup>32</sup>

Während für Armee und Polizei Reformprogramme vorgelegt und zumindest in Teilen implementiert worden sind, blieben die Geheimdienste bislang nahezu vollständig unangetastet. Der Nationale Geheimdienst (BIN), der Militärgeheimdienst (BAIS) und die Polizei nehmen allesamt auch im Post-Suharto-Indonesien geheimdienstliche Aufgaben wahr, ohne dabei ziviler Kontrolle zu unterliegen. Die Kontrollmechanismen des Parlaments beschränken sich ebenso wie jene des Finanzministeriums auf Budgetfragen. Abgesehen davon fehlt vielen Parlamentariern und Verwaltungsangestellten das sicherheitspolitische Know-how, das nötig wäre, um vorhandene Kontrollinstrumente effektiv einzusetzen oder gar neue zu etablieren.<sup>33</sup>

Festzuhalten bleibt, dass viele Reformen verabschiedet worden sind, um die Kontrolle der Sicherheitskräfte durch demokratische Organe sicherzustellen. Als Folge haben sich die Militärs aus dem Parlament zurückgezogen. Ihre politische Neutralität ist im Post-Suharto-Indonesien nunmehr formell durchgesetzt. Von den Reformen ausgenommen blieb bislang die Territorialstruktur der TNI, die den Militärs nach wie vor indirekten politischen Einfluss bis auf die Dorfebene sichert. Aufgrund der Dominanz des Militärs in sicherheitspolitischen wie nachrichtendienstlichen Fragen sind zudem demokratische Kontrollinstrumente von Legislative und Exekutive nur begrenzt effektiv.

<sup>32</sup> Yuddy Chrisnandi, *Post-Suharto Civil-military Relations in Indonesia*, Singapur 2007, S. 83ff.

<sup>33</sup> Interview mit Begi Hersutanto, Defense Advisor of Committee I (parlamentarische Verteidigungskommission), Jakarta, 1.9.2008.

## Professionalisierung

Neben den genannten Maßnahmen zur formellen Depolitisierung der TNI setzten Regierung und Verteidigungsministerium auch Reformen in der militärischen und polizeilichen Ausbildung durch.<sup>34</sup> Bestandteil der Reformen war eine Verringerung des Stellenwerts sozialwissenschaftlicher Fächer, die zuvor im Kontext der *dwifungsi* in der Ausbildung einen hohen Stellenwert eingenommen hatten, sowie die Einrichtung von Seminaren zu Demokratie und Menschenrechten.

Eine Veränderung der Militärdoktrin und eine darauf basierende funktionale Neuausrichtung der TNI hat bislang jedoch nicht stattgefunden. Die Ersetzung des Begriffs *dwifungsi* (Doppelfunktion) in der Verfassung durch den Begriff *peran* (Rolle) kann jedenfalls nicht als umfassende doktrinaire Veränderung gelten. Die neue Rolle stützte sich auf das gleiche ideologische Konstrukt des Militärs als »guardian of the nation« wie die *dwifungsi* unter Suharto.<sup>35</sup>

Die im Jahr 2000 per Gesetz verfügte institutionelle und funktionelle Trennung von Polizei und Militär wurde nach dem Ausbruch bzw. der Eskalation innerstaatlicher Gewaltkonflikte<sup>36</sup> in der Praxis nie vollständig implementiert.<sup>37</sup> Die Polizei war aufgrund unzureichender Kapazitäten (Ausbildung, Ausrüstung etc.) den neuen Aufgaben nicht gewachsen. Die Schwäche der Polizei erforderte nach Aussage des Verteidigungsministers in weiten Teilen des Landes nach wie vor eine stetige Präsenz des Militärs, da die innere Sicherheit und damit die Stabilität der Nation anders nicht zu gewährleisten war.<sup>38</sup> In diesem Kontext konnte sich das Militär als »Hüter der Einheit der Nation« re-etablieren. Der Übernahme polizeilicher Aufgaben durch die TNI folgte nach den Terroranschlägen von Bali 2002 die Reaktivierung der nachrichtendienst-

<sup>34</sup> Ministry of Defence, *Indonesia: Defending the Country, Entering the 21st Century*, Jakarta, 31.3.2003, S. 14.

<sup>35</sup> Interview mit Begi Hersutanto, Defense Advisor of Committee I, Jakarta, 1.9.2008.

<sup>36</sup> Hier ist vor allem die Eskalation der Sezessionskonflikte in Aceh und Papua im Zuge der erfolgreichen Abspaltung Ost-Timors 1999 zu nennen. Zudem kam es auf Sulawesi und den Molukken zu bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Muslimen und Christen.

<sup>37</sup> Jun Honna, *Military Politics and Democratization in Indonesia*, London 2003, S. 241.

<sup>38</sup> Interview mit Juwono Sudarsono, Verteidigungsminister der Republik Indonesien, Jakarta, 29.8.2008.

lichen Funktionen des Militärs, die dann 2004 im TNI-Gesetz festgeschrieben wurden.<sup>39</sup>

Eine umfassende Professionalisierung wird daneben durch weitere Faktoren behindert: fehlende Disziplin, endemische Korruption und häufige Missachtung rechtsstaatlicher Standards durch Polizei und Militär.<sup>40</sup> Vor allem die Polizei gilt landesweit als äußerst korrupt und ineffizient und verstößt in ihrer Arbeitsweise gegen nationale und internationale Standards. Hinzu kommt, dass Loyalitätsbeziehungen bei Beförderungen eine primäre Rolle spielen und Verwicklungen in Menschenrechtsverletzungen Karrierechancen keineswegs beeinträchtigen.

## Finanzierung

Seit dem Unabhängigkeitskrieg ist die von der Zentralregierung unzureichend finanzierte TNI finanziell weitgehend autonom. Schlüssel dazu war die Umwandlung ehemaliger Kolonialbetriebe in Militärunternehmen und -stiftungen.<sup>41</sup> Geschätzte 70–80% seiner realen Ausgaben erwirtschaftete das Militär seit seiner Gründung selbst.<sup>42</sup> Der Anteil des staatlichen Verteidigungshaushalts am Bruttosozialprodukt (BSP) betrug 2007 nicht einmal 1%.<sup>43</sup> Die Eigenfinanzierung des Militärs ist in zweierlei Hinsicht problematisch: Einerseits sind die selbsterwirtschafteten Teile des Verteidigungshaushalts öffentlich nicht ausgewiesen und daher intransparent, was auch der Kontrolle des Verteidigungsbudgets von ziviler Seite enge Grenzen setzt.<sup>44</sup> Andererseits verhindert die Verstrickung in wirtschaftliche Belange eine Konzentration des Militärs auf die Landesverteidigung als seine originäre Aufgabe.

**39** International Crisis Group (ICG), *Indonesia: Rethinking Internal Security Strategy*, Brüssel/Jakarta, 20.12.2004 (Asia Report Nr. 90), S. 5.

**40** Vgl. hierzu beispielsweise die Jahresberichte von Amnesty International zu Indonesien.

**41** Crouch, *The Army and Politics in Indonesia* [wie Fn. 19], S. 274.

**42** Human Rights Watch, *Too a High Price – The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities*, New York, Juni 2006 (Report, Vol. 18, No. 5 [C]), S. 14ff, ebenso: Lesley McCulloch, »Trifungsi: The Role of the Indonesian Military in Business«, in: Jörn Brömmelhörster/Wolf-Christian Paes (Hg.), *The Military as an Economic Actor – Soldiers in Business*, Basingstoke 2003, S. 94–123.

**43** The International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 2008*, London 2008, S. 381.

**44** Abdul Khalik, »TNI Reports Deemed »Unaccountable«, in: *The Jakarta Post* (online), 23.10.2008.

Um dem entgegenzuwirken, sah das TNI-Gesetz vor, dass bis 2009 den wirtschaftlichen Aktivitäten des Militärs durch Privatisierung oder Nationalisierung der Militärbetriebe ein Ende gesetzt wird.<sup>45</sup> Ausgenommen sind zunächst nur Betriebe, die im Non-profit-Sektor angesiedelt sind und zum Beispiel Wohlfahrtsleistungen für Soldaten absichern.<sup>46</sup> Laut Gesetz sollen allerdings einzig profitable Unternehmen mit einem Wert von mindestens 5 Milliarden Rupien (550 000 US-Dollar) übernommen werden – laut Aussagen von Beobachtern sind dies derzeit kaum mehr als ein Dutzend.<sup>47</sup>

Da überdies geplant ist, die bislang stiefmütterlich behandelten Teilstreitkräfte der Marine und Luftwaffe zu verstärken, die besonders technologie- und damit kostenintensiv sind, dürften sich die ohnehin schon bestehenden staatlichen Finanzierungslücken noch vergrößern.<sup>48</sup> Bislang entfällt der größte Anteil des staatlichen Verteidigungsetats auf Personalkosten für die insgesamt 432 000 Soldaten des Heeres.<sup>49</sup>

Da als Folge der Asienkrise 1997/98 viele Militärunternehmen bankrott gingen, sahen sich die Militärs zur verstärkten Nutzung informeller bzw. illegaler Finanzierungsquellen (illegaler Holzschlag, Drogenhandel, Prostitution, Schmuggel etc.) gezwungen.<sup>50</sup> Die schlechte Ausrüstung, Bezahlung und Versorgung lasse ihnen, so die Militärs, keine andere Wahl.<sup>51</sup> Kritiker haben denn auch auf die endemische Korruption als wichtigen Faktor verwiesen.<sup>52</sup> Vor allem im Beschaffungswesen werden durch die Ansetzung von Preisen für Rüstungsgüter, die deren Marktwert deut-

**45** Kurniawan Hari, »Govt to Take over TNI Businesses«, in: *The Jakarta Post* (online), 9.12.2004.

**46** Interview mit Makmur Keliat, Universitas Indonesia, Depok, 1.9.2008.

**47** Interview mit Beni Sukadis, Lembaga Studi Pertahanan dan Studi Strategis Indonesia (Lesperssi; Indonesian Institute for Strategic and Defense Studies), Jakarta, 29.8.2008.

**48** Interview mit Juwono Sudarsono, Verteidigungsminister der Republik Indonesien, Jakarta, 29.8.2009.

**49** Vgl. Pro Patria Institute, *Management and Control of Indonesia's Defence Resources*, Jakarta: Pro Patria, November 2007 (Monograph Nr. 10), S. 17. Im Vergleich zum Heer nehmen sich Marine (74 000 Soldaten) und Luftwaffe (27 000) klein aus.

**50** Mark Forbes, »Hope for Peace as Drums Welcome Aceh Deal«, in: *The Age* (online), 15.8.2005.

**51** Sebastian, *Realpolitik Ideology* [wie Fn. 22], S. 336.

**52** Interview mit Dewi Fortuna Anwar, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI; The Indonesian Institute of Sciences), Jakarta, 2.9.2008; ebenso: »Corruption Threatens Indonesia's Defense System«, in: *The Jakarta Post* (online), 1.3.2004.



lich überschreiten (*mark-ups* oder *overpricing* genannt), jährlich große Summen veruntreut. Neue Ausrüstungsgüter landen zudem oftmals direkt auf dem Schwarzmarkt. Viele Angehörige der Sicherheitskräfte sind offen für Bestechung. Nach Aussagen der indonesischen Anti-Korruptionsbehörde KPK beziffert sich die Summe der durch Korruption im Beschaffungswesen versickernden Gelder auf jährlich bis zu 3,9 Milliarden US-Dollar.<sup>53</sup>

Letztlich wird deutlich, dass es bisher kein Konzept gibt, um die Eigenfinanzierung des Militärs mittelfristig zu beenden.<sup>54</sup> Wenn das Militärbudget aber nicht aufgestockt wird, ist der für die Sicherung der Landesgrenzen notwendige Ausbau von Marine und Luftwaffe nicht zu leisten. Der extrem niedrige Sold insbesondere unterer Ränge, die mangelhafte Ausstattung vieler Einheiten und das fast gänzliche Fehlen eines sozialen Sicherungssystems schaffen den Nährboden für illegale Betätigungen und grassierende Korruption.

### Rechtsstaat und Menschenrechte

Ein wesentliches Merkmal der Suharto-Ära war die Repression politischer Gegner, die Folter, extralegale Hinrichtungen und spurloses Verschwinden zu fürchten hatten. Daran beteiligt war neben den staatlichen Sicherheitskräften, die im Auftrag des Regimes handelten, auch die Justiz. Zentrale Forderungen der Reformbewegung waren folglich die Etablierung einer unabhängigen Justiz, die Abschaffung der Straflosigkeit des Militärs und die Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen, derer sich die Sicherheitskräfte schuldig gemacht hatten. Nach dem Ende des Suharto-Regimes wurden auf Druck der Reformkräfte ein unabhängiges Verfassungsgericht, eine Justiz- und eine nationale Menschenrechtskommission eingerichtet, um die institutionelle Unabhängigkeit der »dritten Gewalt« abzusichern. Bislang ist aber die Verwicklung der Sicherheitskräfte in Menschenrechtsverletzungen und andere extralegale Aktivitäten nicht aufgearbeitet worden,<sup>55</sup> weil die zivilen Institutionen zu schwach

sind und Jakarta politischen Widerstand leistet.<sup>56</sup> Prominentestes Beispiel ist der juristisch bislang nicht geahndete Mord an dem prominenten indonesischen Menschenrechtsaktivisten und Träger des alternativen Nobelpreises, Munir Said Thalib, im Jahre 2004.<sup>57</sup> Trotz der erreichten institutionellen Unabhängigkeit der Justiz fühlen sich viele Richter und Rechtsanwälte selbst zehn Jahre nach dem Fall Suhartos nicht dem Rechtsstaat und der Unabhängigkeit der Justiz verpflichtet, sondern primär den Interessen der amtierenden Regierung. Mangelhafte Ausbildung, knappe Ressourcen und unzureichende Zeugenschutzprogramme erschweren eine wirksame Arbeit der Justiz zusätzlich.<sup>58</sup>

Aus Sicht vieler Juristen ist neben dem politischen Widerstand das Gesetz 31/1997 ein zentrales Hindernis für die Beseitigung der weitgehenden Straflosigkeit aktiver oder sich im Ruhestand befindlicher Militärs.<sup>59</sup> Diesem Gesetz zufolge kann gegen Angehörige des Militärs nicht vor zivilen Gerichten prozessiert werden. Trotz Drucks des obersten Gerichtshofes ist es bislang nicht zu einer Revision des Gesetzes 31/1997 gekommen. Während sich Polizisten für ihre Straftaten vor zivilen Gerichten verantworten müssen, sind für Soldaten nach wie vor ausschließlich die Militärgerichte zuständig. Die Quote der Soldaten, gegen die überhaupt Verfahren eingeleitet werden, ist extrem niedrig, das Strafmaß oftmals sehr gering.<sup>60</sup> Vielerorts werden die Prozesse vor Militärgerichten auch gezielt

53 »Procurement Bribery Costs the Country Rp36t Yearly«, in: *The Jakarta Post* (online), 13.11.2007.

54 Interview mit General a.D. Agus Widjojo, Unit Kerja Presiden Pengelolaan Program dan Reformasi (UKP-PPR), Jakarta, 4.9.2008.

55 J. Fabian Junge, *Verpasste Chance, unerfüllte Versprechen – Der ad hoc-Menschenrechtsgerichtshof zu den Verbrechen in Tanjung Priok 1984*, Berlin: Watch Indonesia/Kontras, 2009, S. 35ff.

56 Vgl. Human Rights Watch, *Out of Sight – Endemic Abuse and Impunity in Papua's Central Highlands*, New York, Juli 2007 (Report, Vol. 19, No. 10 [C]); Amnesty International, *New Military Operations, Old Patterns of Human Rights Abuses in Aceh (NAD)*, London, 7.10.2004 (Report, ASA 21/033/2004).

57 Sven Hansen, »Keine Sühne für Giftmord an Menschenrechtler«, in: *Taz* (online), 2.1.2009.

58 Vgl. Human Rights Watch, *Justice Denied for East Timor. Indonesia's Sham Prosecutions, the Need to Strengthen the Trial Process in East Timor, and the Imperative of U.N. Action*, New York, 20.12.2002.

59 Vgl. Imparsial, *Reforming Indonesian Military Justice*, Jakarta, Juni 2007.

60 Ein vielzitiertes Beispielfall ist die Erschießung von vier Bauern in Java 2007 durch indonesische Marines. Die Bauern hatten zuvor dagegen protestiert, dass das Militär Land an den Besitzer einer großen Obstplantage verpachtet hatte, das sie als ihr eigenes ansahen. Die Soldaten wurden anschließend vor ein Militärgericht gestellt und zu lediglich 18 Monaten Haft verurteilt. Vgl. Peter Gelling, »Reform Keeps Indonesian Military in Check«, in: *International Herald Tribune* (online), 28.10.2008.

zur öffentlichen Reinwaschung von Militärangehörigen genutzt.<sup>61</sup>

Trotz der Implementierung eines institutionell unabhängigen Justizwesens wird die Straflosigkeit des Militärs weiterhin nicht angetastet. Kontrollinstanzen wie die nationale Menschenrechtskommission sehen sich in ihrer Arbeit durch massive Widerstände aus Politik und Militär stark eingeschränkt.

## Die Philippinen nach »People Power I«

Die enge Beziehung zwischen Ferdinand Marcos und dem philippinischen Militär endete, als das Marcos-Regime in den achtziger Jahren im Zuge einer wirtschaftlichen und politischen Krise zusehends an Legitimität verlor. 1986 veranlasste dies einige Offiziere zu einem Putschversuch,<sup>62</sup> der letztlich in der von zivilen und militärischen Kräften getragenen »People Power-I«-Reformbewegung mündete und zum Sturz von Marcos führte. Ab 1986 kam es zu einer Re-Vitalisierung der demokratischen Institutionen, wobei die Militärs aufgrund ihrer ungebrochen pro-interventionistischen Haltung allein sieben Mal gegen die Marcos-Nachfolgerin Aquino zu putschen versuchten. Zuletzt unternahmen Militärs 2003 und 2005 Putschversuche, die jedoch allesamt fehlschlügen.<sup>63</sup> Ungeachtet dieser Putschversuche in der Post-Marcos-Ära hat es seit 1986 auf den Philippinen umfangreiche Bemühungen gegeben, den Sicherheitssektor zu depolitisieren, zu demokratisieren und zu modernisieren.

### Demokratische Kontrolle

Die geltende Verfassung von 1987 lässt den Sicherheitskräften formell keine Möglichkeit, politisch zu intervenieren. Aktiven Militärs ist der Eintritt in Verwaltung und Regierung verboten. Die unter Marcos dysfunktionalen zivilen Kontrollorgane im Kongress wurden wiederbelebt. Der Kongress kann seitdem alle finanziellen Belange der Sicherheitskräfte und deren

Beförderungssystem wirksam kontrollieren und dazu auch unabhängige Untersuchungskommissionen einsetzen. Die neu geschaffene nationale Menschenrechtskommission hat das Recht, Beförderungen solcher Offiziere zu unterbinden, die nicht an Menschenrechtstrainings teilgenommen haben oder sich Verstößen gegen die Menschenrechte schuldig gemacht haben.<sup>64</sup>

All diese Errungenschaften können aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass in einer ganzen Reihe anderer Bereiche eine zivile Kontrolle der Sicherheitskräfte nicht stattfindet oder äußerst defizitär ist.<sup>65</sup> Beispiele sind das von der Menschenrechtskommission bislang noch nie in Anspruch genommene Vetorecht gegen die Beförderung von Militärs<sup>66</sup> oder das bislang nicht aktivierte Subcommittee on Intelligence des Kongresses, das die Arbeit der Geheimdienste kontrollieren soll.<sup>67</sup> Auch für die Polizei gibt es keine unabhängige Aufsichtsbehörde, die entsprechende Funktion nimmt die National Police Commission (NAPOLCOM) wahr, der ein Polizist vorsitzt.<sup>68</sup> Per Dekret (Executive Order No. 464) verhinderte die derzeit amtierende Präsidentin Arroyo die Befragung von Kabinettsmitgliedern, Polizei- und Militärkommandeuren durch den Kongress, die nach dem Skandal um die Fälschung der Wahlen 2004 geplant war. Insgesamt beschränkt sich demgemäß die zivile Kontrolle der Sicherheitskräfte vor allem auf die des Budgets. Die Überwachung des Militärhaushalts durch die Legislative wird allerdings in erster Linie zur Pflege von Patronagenetzwerken genutzt und nicht als Reforminstrument.<sup>69</sup>

Laut Aussagen von Beobachtern mangelt es vielen Parlamentariern und Verwaltungsangestellten außerdem an einem genauen Verständnis der Kontrollmechanismen.<sup>70</sup> Erschwerend kommt hinzu, dass die

<sup>61</sup> Usman Hamid/Syaiful Haq, »TNI Reform: No More Business as Usual«, in: *The Jakarta Post* (online), 17.10.2008.

<sup>62</sup> Unzufriedene Offiziere größtenteils unterer und mittlerer Ränge formierten sich in den achtziger Jahren zur sogenannten RAM (Reform the Armed Forces of the Philippines Movement).

<sup>63</sup> Vgl. Patricio N. Abinales, »Life after the Coup: The Military and Politics in Post-Authoritarian Philippines«, in: *Philippine Political Science Journal* (Quezon City), 26 (2005) 49, S. 27–62.

<sup>64</sup> European Commission, *EU Needs Assessment Mission Philippines, 18–28 June 2007 – Report*, Brüssel, Oktober 2007, S. 16.

<sup>65</sup> Interview mit General a.D. Rodolfo G. Biazon, Senator, Pasay City, 17.9.2008.

<sup>66</sup> Philip Alston, *Report of the Special Rapporteur of the United Nations Human Rights Council on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions on His Mission to the Philippines*, Genf 2007, S. 22.

<sup>67</sup> Interview mit Hon. Ana Theresia Hontiveros-Baraquel, Kongressabgeordnete von Akbayan, Quezon City, 9.9.2008.

<sup>68</sup> European Commission, *EU Needs Assessment Mission Philippines* [wie Fn. 64], S. 10.

<sup>69</sup> Renato Cruz de Castro, »The Dilemma between Democratic Control versus Military Reforms«, in: *Journal of Security Sector Management* (Cranfield), 3 (2005) 3, S. 1–24 (4f).

<sup>70</sup> Ebd.

sicherheitspolitischen Debatten seit dem Ende des Marcos-Regimes von den zahlreichen Ex-Militärs dominiert werden, die in Regierungs- und Verwaltungspositionen berufen worden sind. Und nicht zuletzt ist der Reformdruck aus der Zivilgesellschaft gering. Das liegt zum einen daran, dass die Zivilgesellschaft in zwei Lager gespalten ist: das eine besteht aus Organisationen, die mit der New People's Army (NPA) sympathisieren, das andere ist überaus heterogen zusammengesetzt. Die Spaltung entlang ideologisch-politischer Lager hat bisher übergreifende Aktionen und Kampagnen verhindert. Der andere Grund für den geringen Reformdruck beruht in der Tatsache, dass eine große Anzahl zivilgesellschaftlicher Organisationen im Zuge der »Aufstandsbekämpfung« direktes Ziel von Repressionen durch die Sicherheitskräfte geworden sind.

Seit dem Fall des Marcos-Regimes sind folglich zentrale demokratische Kontrollinstitutionen formell etabliert worden, von denen aber nur unzureichend Gebrauch gemacht wurde. Und wenn parlamentarische Kontrollmechanismen in Gang gesetzt werden, geschieht dies oftmals nur im Hinblick auf Partikularinteressen führender Kongressabgeordneter. Einige parlamentarische Kontrollgremien wurden aus Angst vor dem »Missbrauch« von Informationen durch die Opposition noch nie aktiviert. Der Mangel an demokratischer Kontrolle durch den Kongress ist von der Zivilgesellschaft bislang nicht wettgemacht worden.

### Professionalisierung

Seit dem Ende der Marcos-Diktatur sind auch im Bereich Professionalisierung einige Reformanstrengungen unternommen worden. So wurde vor allem die von Marcos verfügte institutionelle Verschmelzung von Militär und Polizei rückgängig gemacht und die Polizei dem Innenministerium unterstellt. Aufgabe des Militärs ist seither die Landesverteidigung, Sache der Polizei ist die Wahrung der inneren Sicherheit. Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für die Sicherheitskräfte wurden zudem um Menschenrechtstrainings erweitert.

Die diversen Putschversuche des Militärs in der Post-Marcos-Ära lassen darauf schließen, dass dessen Depolitisierung nicht nachhaltig war und insofern verfehlt worden ist.<sup>71</sup> Eine von der Regierung ein-

<sup>71</sup> Florentino P. Feliciano et al., *The Report of the Fact Finding Commission*, Manila, 17.10.2003, S. 132f.

gesetzte Untersuchungskommission benannte als Gründe für die Putschversuche die unzureichende Modernisierung des Militärs, Korruption und Ineffizienz, die Ablehnung von Friedensverhandlungen mit »Staatsfeinden« (NPA und Moro Islamic Liberation Front [MILF]) und die als »messianischer Komplex« umschriebene Selbstwahrnehmung des Militärs als Beschützer der Nation.<sup>72</sup> Viele Angehörige des Offizierskorps sehen in der fortwährenden Intervention der Politik in militärische Belange einen zentralen Stolperstein auf dem Weg zur Professionalisierung der philippinischen Sicherheitskräfte.<sup>73</sup>

Ein weiterer hemmender Faktor ist die fehlende Trennung von innerer und äußerer Sicherheit. Alle Versuche, die Sicherheitskräfte zu modernisieren und neu zu strukturieren, führten bislang nicht zum gewünschten Erfolg. Das 1995 vom Senat verabschiedete *Armed Forces of the Philippines Modernization Law* sah eine strategische Neuorientierung des Militärs auf die Landesverteidigung, eine Reduzierung der Truppenstärke und die Modernisierung der für die Verteidigung eines Archipels wichtigen Luftwaffe vor.<sup>74</sup> Keines dieser Vorhaben wurde umgesetzt. Angesichts des neuerlichen Erstarkens der NPA und der MILF im Zuge der Umstrukturierung der Sicherheitskräfte wurde schließlich Ende der neunziger Jahre die institutionelle und funktionelle Trennung von Militär und Polizei wieder rückgängig gemacht. Ähnlich wie in Indonesien schien auch auf den Philippinen die Polizei aufgrund personeller und operationeller Mängel nicht in der Lage, die Aufstandsbewegung effektiv zu bekämpfen. Polizeiliche Aufgaben wie die Gewährleistung der inneren Sicherheit und die Strafverfolgung wurden daher vielerorts dem Militär übertragen.<sup>75</sup>

Luftwaffe und Marine dienten im Widerspruch zu den Zielen des Modernisierungsprogramms wieder im Wesentlichen zur Unterstützung des Heeres bei Bodenoperationen,<sup>76</sup> und die Truppenstärke des Heeres wurde nicht im beabsichtigten Umfang

<sup>72</sup> Ebd., S. 130.

<sup>73</sup> Joel Rocamora, »From Regime Crisis to System Change«, in: Severino/Salazar (Hg.), *Whither the Philippines in the 21st Century* [wie Fn. 15], S. 18–42 (22).

<sup>74</sup> Robert Karniol, »The Philippines: Battling the Home Front«, in: *Jane's Defence Weekly* (Coulsdon), 38 (2002) 19, S. 22–27 (24).

<sup>75</sup> Robert Karniol, »Back to Basics«, in: *Jane's Defence Weekly* (Coulsdon), 42 (19.1.2005) 3, S. 24–29 (28).

<sup>76</sup> Karniol, »The Philippines: Battling the Home Front« [wie Fn. 74], S. 24.

reduziert.<sup>77</sup> Die Wiedereinsetzung des Militärs im Bereich der inneren Sicherheit wurde durch das 2003 verabschiedete Philippine Defense Reform Program (PDRP) zusätzlich gefördert. Das Programm zielt weniger auf eine Professionalisierung denn auf eine Verbesserung jener Kapazitäten des Militärs ab, die für die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit benötigt werden.<sup>78</sup>

In den Debatten über eine neue Militärdoktrin wird der operative Fokus des Militärs eindeutig auf die innere Sicherheit gerichtet. Dabei nimmt das Militär vor allem in den Bürgerkriegsgebieten mehr und mehr sozioökonomische Aufgaben wahr (unter anderem in den Bereichen Entwicklungspolitik, Umweltschutz, Infrastrukturausbau und Katastrophenschutz), für die es qua Verfassung bislang nicht zuständig ist. Die Diskrepanz zwischen Modernisierungsbedarf und fehlgeschlagenen Modernisierungsversuchen hat zu Frustration vor allem innerhalb der unteren und mittleren Offiziersränge geführt, was wiederum Anlass zu einer Reihe von Putschversuchen gab.

## Finanzierung

Ähnlich wie in Indonesien ist das Verteidigungsbudget der Philippinen sehr niedrig: Die Militärausgaben machen weniger als 1,5% des BSP aus.<sup>79</sup> Im Unterschied zu Indonesien finanziert sich das philippinische Militär jedoch nicht zu großen Teilen selbst. Der Verteidigungshaushalt unterliegt in Höhe und Zusammensetzung der Aufsicht des Kongresses, der seine Kontrollfunktion seit dem Fall des Marcos-Regimes formell auch durchaus wahrgenommen hat. Viel wichtiger als die staatliche Mittelzuwendung waren und sind jedoch externe Finanzspritzen. Auf der Basis der von Washington und Manila 1946 und 1947 abgeschlossenen verteidigungspolitischen Verträge, insbesondere des Military Assistance Program von 1947, in dem sich Washington zur Finanzierung und Ausrüstung der philippinischen Streitkräfte verpflichtete, wurde jahrzehntelang der Großteil der philippinischen Militärausgaben mit Krediten oder

Militärhilfen der USA gedeckt.<sup>80</sup> Nachdem die Verträge Ende 1991 ausgelaufen waren und die US-Militärbasen geschlossen wurden, sanken die US-Militärhilfen von durchschnittlich 200 Millionen US-Dollar pro Jahr auf 7,7 Millionen (1993).<sup>81</sup> Die durch den Wegfall dieser Hilfen entstandenen Finanzierungslücken konnten nicht überbrückt werden, was nicht zuletzt den Aufbau einer auf die Abwehr externer Bedrohungen ausgerichteten Landesverteidigungsarmee enorm erschwerte.<sup>82</sup>

Mit dem Visiting Forces Agreement wurden 1999 die militärischen Beziehungen zu den USA neu ausgerichtet. Das Abkommen sah neben gemeinsamen Manövern auch Programme zur Modernisierung der Ausrüstung und eine Verbesserung der Kapazitäten zur Aufstandsbekämpfung vor. Begünstigt durch die zentrale Rolle der Philippinen als wichtigster Verbündeter der USA im »war on terror« in Südostasien stiegen die amerikanischen Militärhilfen von 38,8 Millionen US-Dollar im Jahr 2001 auf 164 Millionen US-Dollar im Jahr 2005 an. 85% der US-Militärhilfe für Südostasien gehen an die Philippinen, die zudem einer der größten Empfänger solcher Hilfen weltweit sind.<sup>83</sup> Das Gros der US-Militärhilfen war jedoch direkt an den Anti-Terrorkampf gekoppelt. Folglich profitieren die in diesen Kampf involvierten Einheiten überproportional, Truppenteile vor allem in der Marine und Luftwaffe sind dagegen nach wie vor nur begrenzt einsatzfähig.<sup>84</sup>

Alle Versuche, diesen Missständen durch strukturelle Reformen zu begegnen, sind bisher fehlgeschlagen. Noch immer werden 80% des Militärbudgets für Personalkosten aufgewendet und weniger als 1% für die Neuanschaffung von Ausrüstungsgegenständen.<sup>85</sup> Ähnliches gilt für den Polizeihaushalt: 92% der Mittel

<sup>77</sup> IISS, *The Military Balance 2008* [wie Fn. 43], S. 399.

<sup>78</sup> Vgl. Department of National Defense, *The Philippine Defense Reform*, Manila 2003; ebenso: Gilberto C. Tedoro, »Reforming Philippine Defence«, in: *Military Technology* (Bonn), 17 (2008) 9, S. 108–113 (112).

<sup>79</sup> Herbert Docena, *At the Door of All the East: The Philippines in U.S. Military Strategy, Focus on the Global South: Focus on the Philippines*, Bangkok, November 2007 (Special Report Nr. 2), S. 83.

<sup>80</sup> Mark Beeson/Alex J. Bellamy, *Securing Southeast Asia: The Politics of Security Sector Reform*, London 2008, S. 164.

<sup>81</sup> John McBeth, »Broken Toys: Cash-strapped Armed Forces Look for a New Role«, in: *Far Eastern Economic Review* (Hongkong), 9.9.1993, S. 29.

<sup>82</sup> Renato Cruz de Castro, »Congressional Intervention in Philippine Post-Cold War Defense Policy, 1991–2003«, in: *Philippine Political Science Journal* (Quezon City), 25 (2005) 48, S. 79–106 (85).

<sup>83</sup> Vgl. Docena, *At the Door of All the East* [wie Fn. 79]; ebenso: M. Abas, »US Military Posture in the Asia-Pacific«, in: *Asian Defence Journal* (Kuala Lumpur), Juni 2007, S. 4–9 (5).

<sup>84</sup> Interview mit Col. Benedicto Jose, Chief of the AFP Human Rights Office, Manila, 16.9.2008.

<sup>85</sup> Library of Congress – Federal Research Division, *Country Profile Philippines*, März 2006, S. 24, <<http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/profiles/Philippines.pdf>> (4.12.2008).

dieses Etats werden für Personalkosten aufgewendet und nur 7,5% für die Erhaltung und den Ankauf neuer Ausrüstung. 60% der Empfänger von Gehältern der unteren Lohngruppen leben unterhalb der Armutsgrenze, und für die über 120 000 Polizeibeamten der Philippinen steht lediglich ein einziges Polizeihospital zur Verfügung.<sup>86</sup> An alledem konnte das ambitionierte Integrated Transformation Program (2005–2015) der Philippine National Police (PNP) bislang wenig ändern, das eine Aufstockung der operativen Kapazitäten der Polizei und eine qualitative Verbesserung der Polizeiarbeit zum Ziel hat.

In vielen Einheiten sind Ausrüstung, Waffen und Transportgeräte gar nicht vorhanden oder in sehr schlechtem Zustand. Die Korruption innerhalb der Sicherheitskräfte verschärft die operativen Mängel zusätzlich. Der Diebstahl von Ausrüstungsgegenständen durch gewöhnliche Soldaten und Polizisten, die vielfach für Bestechungen jedweder Art empfänglich sind, ist ebenso häufig wie der illegale Verkauf dieser Güter an gegnerische Konfliktparteien. Höhere Offiziere bessern ihre Gehälter vielerorts durch Korruption und Bestechung im Beschaffungswesen auf.<sup>87</sup> Und in vielen vom Bürgerkrieg betroffenen Teilen des Landes sind reguläre Einheiten des Militärs, der Polizei sowie Paramilitärs für private Unternehmen tätig.<sup>88</sup>

Die ehrgeizigen Pläne der neunziger Jahre, die den Sicherheitskräften finanzielle Autonomie sichern sollten, sind an den dürftigen finanziellen Ressourcen des Staatshaushalts, an Korruption und am mangelnden Willen der maßgeblichen politischen Eliten gescheitert. Laut Beobachtern stellt der unzureichende Reformwille der zivilen Eliten dabei das größte Problem dar. Die Kontrolle des Militärhaushalts durch den Kongress wurde bisher vor allem genutzt, um die bestehenden Patronagenetzwerke auszubauen.<sup>89</sup> Dank des Wiederanstiegs der US-Militärhilfen seit Ende der neunziger Jahre konnten zwar einige Finanzlücken geschlossen werden; aufgrund der Anbindung dieser Hilfen an die strategischen Interessen der USA (vor

allem im »war on terror«) wurde die Ausrüstung der philippinischen Sicherheitskräfte aber nur punktuell verbessert.

## Rechtsstaat und Menschenrechte

Während des Marcos-Regimes gehörten Folter, Entführungen und außergerichtliche Hinrichtungen in großem Umfang zur Praxis staatlicher Sicherheitskräfte. Nach dessen Ende 1986 wurden auf Druck zivilgesellschaftlicher Akteure eine von der Exekutive unabhängige nationale Menschenrechtskommission und ein Ombudsmann eingesetzt. Die Ausbildung der Sicherheitskräfte wurde um Menschenrechtstrainings erweitert und innerhalb des Militärs ein Menschenrechtsbüro geschaffen, das intern ermittelt, wenn der Vorwurf von Menschenrechtsverletzungen erhoben wird. Eine systematische Aufarbeitung der unter Marcos begangenen Menschenrechtsverletzungen fand auf den Philippinen bislang nicht statt. Mit wenigen Ausnahmen blieben die Täter straffrei. Verstöße der Sicherheitskräfte gegen geltende Gesetze werden auch heute noch in den seltensten Fällen geahndet, für die Putschisten der Aquino-Ära erließ Aquinos Nachfolger Estrada sogar eine Amnestie.<sup>90</sup>

Nach dem Amtsantritt Gloria Arroyos im Januar 2001 setzte eine schleichende Erosion rechtsstaatlicher Prinzipien und Grundrechte ein. Seitdem wurden unterschiedlichen Quellen zufolge zwischen 100 und 800 Oppositionelle umgebracht<sup>91</sup> – laut Untersuchungen des Human Rights Council der Vereinten Nationen oftmals unter direkter Beteiligung bzw. auf Anordnung der staatlichen Sicherheitskräfte.<sup>92</sup>

Der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen, Philip Alston, verweist auf zwei strukturelle Gründe für das systematische Fehlverhalten der Sicherheitskräfte: Zum einen ziele die Aufstandsbekämpfungsstrategie der Regierung Arroyo seit 2001 verstärkt auf die Schwächung zivilgesellschaftlicher »Frontorganisationen« der Communist Party of the Philippines (CPP) bzw. der NPA als ihres bewaffneten Arms. Die Ermordung von Personen, die mit der CPP affi-

<sup>86</sup> Cecille M. Suerte Felipe, »Transforming the PNP«, in: *Star Week* (online), 12.2.2008.

<sup>87</sup> Interview mit Marites Danguilan Vitug, *Newsbreak*, Quezon City, 11.9.2008, siehe ebenso: Carlos H. Conde, »Corruption Troubles Philippine Military«, in: *International Herald Tribune* (online), 26.5.2005.

<sup>88</sup> Carmela Fonbuena, »Gunning for Nickel«, in: *Newsbreak* (Manila), (Juli–September 2008), S. 42–43.

<sup>89</sup> Cruz de Castro, »The Dilemma between Democratic Control versus Military Reforms« [wie Fn. 69], S. 4f.

<sup>90</sup> Abinales, »Life after the Coup« [wie Fn. 63], S. 39.

<sup>91</sup> Die Menschenrechtsorganisation Karapatan dokumentierte für die Zeit zwischen 2001 und 2007 885 Ermordungen, die von der Regierung eingesetzte Task Force USIG lediglich 116 Fälle. Vgl. Karapatan, *2007 Year-End Report on the Human Rights Situation in the Philippines*, Quezon City 2007.

<sup>92</sup> Vgl. Alston, *Report of the Special Rapporteur on His Mission to the Philippines* [wie Fn. 66].

liert sind oder mit ihr sympathisieren, ist explizit Teil dieser Strategie.<sup>93</sup>

Zum anderen nennt Alston in seinem Bericht als weitere Ursache das völlige Versagen des nominell unabhängigen Justizsystems. So bemühte sich der Ombudsmann der Menschenrechtskommission nicht ausreichend um die Aufklärung von Fällen,<sup>94</sup> aus fehlender Ausstattung und mangelnder Koordination resultierten Unzulänglichkeiten bei der Ermittlung der Straftaten durch Polizei und das National Bureau of Investigation, für die Durchführung forensischer Untersuchungen und für Zeugenschutzprogramme mangle es an Ressourcen. Auch die »stillschweigende Übereinkunft« zwischen Polizei und Arme, die außergerichtlichen Hinrichtungen zu vertuschen,<sup>95</sup> und das fehlende Problembewusstsein großer Teile der politischen Eliten spielten eine zentrale Rolle.<sup>96</sup> Daher ist es nicht verwunderlich, dass die Sicherheitskräfte eine Beteiligung an den Morden öffentlich leugnen.<sup>97</sup>

Erst infolge nationalen und internationalen Drucks gingen 2008 die Mordraten zurück und lancierte die Regierung Arroyo eine ganze Reihe von Maßnahmen zur Aufklärung außergerichtlicher Hinrichtungen.<sup>98</sup> Dazu gehörten eine polizeiliche Task Force, spezielle Gerichte für »politische Fälle« und Menschenrechtsbüros in Armee und Polizei. Der Großteil der Morde konnte bislang dennoch nicht aufgeklärt werden. Menschenrechtsorganisationen und Journalisten, die sich für eine rückhaltlose Aufklärung engagieren, werden durch generelle rechtsstaatliche Mängel, regelmäßige Übergriffe der Sicherheitskräfte auf »Kriminelle« und »Terroristen«, die lange Dauer von Prozessen und den Einfluss von Korruption auf ordentliche Gerichtsverfahren stark behindert.<sup>99</sup> Die Unter-

minierung rechtsstaatlicher Prinzipien wird folglich von Sicherheitskräften aktiv betrieben und von der Regierung geduldet. Parlamentarische Kontrollorgane und die Justiz wollen oder können dem aufgrund mangelnder Ausstattung nicht entgegenwirken.

## Thailand nach dem »blutigen Mai« von 1992

Die neuere Geschichte Thailands ist gekennzeichnet von kurzen Phasen ziviler demokratischer bzw. semi-demokratischer Herrschaft, denen Militärputsche jeweils ein Ende setzten. Nach dem Militärputsch 1991 und der blutigen Niederschlagung der Studententeste gegen die Militärjunta im Gefolge der Wahlen 1992 intervenierte König Bhumipol, um weiteres Blutvergießen zu verhindern. Die Junta-Regierung, angeführt von Premierminister General Suchid, trat daraufhin zurück. Anschließend erlebte Thailand die längste Periode seiner neueren Geschichte ohne Militärregierung, in der erstmals auch Reformen des Sicherheitssektors angestrengt wurden. Im Jahr 2006 wurde der bereits unter der Regierung Thaksin (1999–2005) weitgehend blockierte Demokratisierungsprozess erneut durch einen Militärputsch gestoppt.

### Demokratische Reformen

Nach den Massakern des »Schwarzen Mai« 1992 wurden verschiedene parlamentarische Kontrollmechanismen etabliert.<sup>100</sup> Die 1997 in Kraft getretene Verfassung verbot es aktiven Militärs, Positionen in Regierung oder Senat zu besetzen und Kandidaturen oder Parteien direkt zu unterstützen.<sup>101</sup> Beförderungen in obere Offiziersränge sowie die Höhe und Zusammensetzung des Militärbudgets unterstanden fortan der Kontrolle des Parlaments.<sup>102</sup> Das Parlament kann seither formell Anhörungen und Debatten zu sicherheitspolitischen Themen fordern und Kontrollausschüsse einsetzen. Derartige Kontrollmechanismen des Parlaments sind bisher jedoch nur in besonders schweren Korruptionsfällen und auf Druck der Öffent-

<sup>93</sup> Vgl. Rosalie Arcala Hall, »Politics in the Frontline: Local Civil-Military Interactions in Communist Counterinsurgency Operations in the Philippines«, in: *Philippine Political Science Journal* (Quezon City), 27 (2006) 50, S. 1–31.

<sup>94</sup> Interview mit Jose Midas P. Marquez, Supreme Court, Manila, 15.9.2008.

<sup>95</sup> Vgl. Alston, *Report of the Special Rapporteur on His Mission to the Philippines* [wie Fn. 66].

<sup>96</sup> »Muchachos«, in: *Philippine Inquirer* (online), 12.3.2007.

<sup>97</sup> Interview mit Col. Benedicto Jose, Chief of the AFP Human Rights Office, Manila, 16.9.2008; ebenso: »Philippines Blames Communist Rebels for Most of Political Killings«, in: *International Herald Tribune* (online), 28.11.2007.

<sup>98</sup> Alston, *Report of the Special Rapporteur on His Mission to the Philippines* [wie Fn. 66], S. 17ff.

<sup>99</sup> Vgl. hierzu auch den Länderbericht »Philippinen« im Jahresbericht der NGO »Reporter ohne Grenzen«: Reporters without Borders, *Worldwide Press Freedom Index 2007*, Paris 2007.

<sup>100</sup> James Ockey, »Thailand: The Struggle to Redefine Civil-Military Relations«, in: Alagappa (Hg.), *Coercion and Governance* [wie Fn. 11], S. 187–208 (198).

<sup>101</sup> Ebd., S. 207.

<sup>102</sup> Beeson/Bellamy, *Securing Southeast Asia* [wie Fn. 80], S. 113.

lichkeit in Gang gesetzt worden.<sup>103</sup> Unberührt von Reformen blieben Verteidigungsministerium und Nachrichtendienste, die weiterhin von Militärs dominiert werden.<sup>104</sup> Nach der Wahl Thaksins zum Premierminister kam es außerdem verstärkt zu Versuchen, die seit 1992 eingeführten parlamentarischen Kontrollmechanismen im Sinne der Regierungsinteressen zu instrumentalisieren. Die Bemühungen Thaksins, das Militär über Patronage direkt an sich zu binden, gehören laut Beobachtern zu den wesentlichen Erklärungsfaktoren für den Putsch vom September 2006.<sup>105</sup>

In der Verfassung von 2007, die eine von der Militärjunta eingesetzte Nationalversammlung ausgearbeitet hatte, wurden nahezu sämtliche Errungenschaften der demokratischen Reformen aus den neunziger Jahren aufgehoben. Exekutive und Legislative wurden geschwächt, die größtenteils royalistische Judikative und das Militär entsprechend gestärkt.<sup>106</sup> Artikel 39 der Verfassung sieht nicht nur eine Generalamnestie für die Putschisten vor, sondern schreibt auch bereits eine Amnestie für alle Militärs fest, die in künftige Staatsstriche involviert sein könnten.<sup>107</sup> Eine zivile Kontrolle der Sicherheitskräfte wird vom Militär nur in Form der Kontrolle durch den König hingenommen. Forderungen der nationalen Menschenrechtskommission nach einer stärkeren Betonung individueller Freiheits- und Bürgerrechte fanden in der neuen Verfassung keinen Niederschlag.

Einen massiven politischen Machtzuwachs erfuhr das Militär durch den vom Parlament Ende 2007 verabschiedeten Internal Security Act (ISA). Zentrales Machtinstrument des Militärs ist das Internal Security Operations Command (ISOC), das im ISA neu ausgerichtet wurde. Das mit wesentlich mehr Geld und Mitarbeitern ausgestattete und vom Oberbefehlshaber der Streitkräfte geführte Kommando<sup>108</sup> ist nunmehr

ermächtigt, zur Aufrechterhaltung der nationalen Sicherheit für unbegrenzte Zeit und ohne vorherige Verhängung des Ausnahmezustandes die Leitung staatlicher Behörden zu übernehmen. Das ISOC ist außerdem befugt, die Presse- und Meinungsfreiheit und die Bürgerrechte umfassend einzuschränken, ohne dass es dazu eines Parlamentsbeschlusses bedürfte. Personen, die Mitarbeiter des ISOC als »Sicherheitsbedrohung« einstufen, können für sechs Monate in »Ausbildungslagern« festgehalten werden. Dazu müssen ihnen weder Beweise vorgelegt werden noch ist diese Maßnahme einer richterlichen Kontrolle ausgesetzt.<sup>109</sup>

Der Einfluss der Legislative oder zivilgesellschaftlicher Akteure auf die Sicherheitspolitik und auf entsprechende Entscheidungsfindungsprozesse wurde auf diese Weise extrem begrenzt. Kritiker bewerteten das ISA denn auch als mit »international anerkannten legalen Prinzipien unvereinbar«<sup>110</sup> und bezeichneten es als »zweiten Coup d'état«<sup>111</sup> sowie als Institutionalisierung eines permanenten Ausnahmezustandes.<sup>112</sup> Dass das ISA von einer Parlamentsmehrheit abgesegnet wurde, erklärt sich aus dem großen politischen Einfluss von Ex-Militärs im Parlament und aus der Tatsache, dass es außerhalb des Militärs nur wenig sicherheitspolitische Expertise gibt.<sup>113</sup> Die thailändische Zivilgesellschaft hat bislang kaum Beiträge zu Reformen leisten können, weil zum einen die Spaltung des Landes in Thaksin-Gegner und -Befürworter bisher verhindert hat, dass entsprechende Kampagnen oder Projekte entstehen, die die gegensätzlichen politischen Strömungen übergreifen. Zum anderen haben zivilgesellschaftliche Reformkräfte direkte Repression durch die staatlichen Sicherheitskräfte zu befürchten. Formen der Repression sind die Beschneidung der Pressefreiheit, oftmals legalisiert durch vermeintliche Verstöße gegen das Gesetz zur Respektierung des Königshauses (*lesse majeste*), aber auch ernste Bedrohungen für Leib und Leben. So dokumentierten inter-

**103** Perapong Manakit, *Role of Parliament in Defence Budgeting in Thailand*, Paper prepared for the Workshop on the Role of Parliament in National Security Policy and Defence Budgeting in Asean Member States, Phuket, 22.5.2008.

**104** Interview mit Lt. Gen. Surapong Suwana-adth, Director of Joint Intelligence, Bangkok, 26.9.2008.

**105** Vgl. Catharin Dalpino, »Thailand's Elusive Equilibrium«, in: *Current History* (Philadelphia), 106 (April 2007) 699, S. 180-185.

**106** Thitinan Pongsudhirak, »Thailand since the Coup«, in: *Journal of Democracy* (Baltimore), 19 (2008) 4, S. 140-153 (146).

**107** H. B. Warimann, »Military to Stay in Thai Democracy«, in: *Asian Defence Journal* (Kuala Lumpur), (November 2007) 11, S. 4-9 (9).

**108** »Cabinet Backs B84.3m in Isoc »Rewards«, in: *Bangkok Post*

(online), 23.7.2007.

**109** Amnesty International, *Jahresbericht 2008*, Berlin 2008, <[www.amnesty.de/jahresbericht/2008/thailand](http://www.amnesty.de/jahresbericht/2008/thailand)>.

**110** International Commission of Jurists (ICJ), »Thailand: ICJ Recommends Thai Government Withdraw Internal Security Bill«, Press Statement, Genf, 13.7.2007.

**111** Pravit Rojanaphruk, »Security Bill Sails Through Unopposed«, in: *The Nation* (online), 21.12.2007.

**112** Noy Thrupkaew, »GWOT: Thailand«, in: *The Nation* (online), 31.12.2007.

**113** Interview mit Paul Green, International Commission of Jurists (ICJ), Bangkok, 24.9.2008.

nationale Menschenrechtsorganisationen mehr als 20 Morde an Kritikern der Regierung und des Militärs.<sup>114</sup>

Die fortbestehende politische Krise und die tiefe gesellschaftliche Spaltung des Landes haben die Neu-Etablierung der politischen Macht des Militärs 2007 und 2008 begünstigt und jeglichen Reformansatz zunichte gemacht. Im Zuge des Putsches sind nahezu sämtliche parlamentarischen wie zivilgesellschaftlichen Kontrollmechanismen blockiert worden. Wenn es um die Wahrung der inneren Sicherheit geht, kann das Militär zukünftig auf der Basis des ISA demokratische Verfahren wie auch Menschen- und Bürgerrechte außer Kraft setzen.

### Professionalisierung

Der Putsch vom September 2006 hat gezeigt, dass Thailands Militär seit 1992 weder seine pro-interventionistische Haltung aufgegeben noch einen vollständigen Rückzug aus der Politik vollzogen hat. Das Militär sah und sieht sich als Verteidiger der Monarchie, einer (patriarchalisch verstandenen) »thailändischen« Demokratie und letztlich als genuin politischen Akteur. Daher gehört neben der Landesverteidigung nach wie vor auch die Gewährleistung der inneren Sicherheit, die »politische Stabilität« und die wirtschaftliche Entwicklung zu seinen Kernaufgaben. Die in den neunziger Jahren vollzogene institutionelle Trennung von Militär und Polizei hat sich folglich auf operativer Ebene nicht manifestiert. Angesichts der Ineffektivität der Polizei übernimmt das Militär polizeiliche Aufgaben vor allem im muslimischen Süden des Landes, der von einem secessionistischen Gewaltkonflikt betroffen ist, in den mehrere für die Unabhängigkeit dieses Landesteils kämpfende Guerillaorganisationen verwickelt sind. Neben den größtenteils mit Militärs besetzten Geheimdiensten ist auch die Polizei in weiten Teilen vom Militär abhängig – schlecht ausgebildet und ausgerüstet gilt sie zudem als in besonderem Maße korrupt.<sup>115</sup> Im Zuge der Dominanz der Nachrichtendienste erstreckt sich der Einfluss des Militärs dabei nicht nur auf Fragen der inneren Sicherheit, sondern auch auf die thailändische Außenpolitik. Beförderungen von Offizieren aufgrund von Patronage und Nepotismus sind ein

weiterer Faktor, der eine Professionalisierung des thailändischen Militärs bislang verhindert hat.<sup>116</sup>

Abgesehen von den regulären Kräften haben in den letzten Jahren vor allem diverse Paramilitärs und Milizen negative Schlagzeilen gemacht.<sup>117</sup> Paramilitärische Einheiten wurden in der jüngeren Geschichte Thailands vor allem zur Bekämpfung kommunistischer und separatistischer Guerillas eingesetzt. In den letzten Jahren haben sie jedoch weitere Aufgaben wahrgenommen. Dazu gehören zum Beispiel die Kontrolle von Flüchtlingscamps an der Grenze zu Myanmar oder die Beteiligung am »war on drugs« unter Thaksin. Zahlreiche paramilitärische Einheiten, die als Folge unzulänglicher Ausbildung und fehlender Kontrollmechanismen häufig in Korruptionsfälle und Menschenrechtsverletzungen involviert sind, kommen derzeit vor allem bei der Aufstandsbekämpfung im Süden des Landes zum Einsatz. Ihre Zahl hat sich entsprechend in dieser Region seit 2004 verdreifacht.<sup>118</sup>

Das thailändische Militär ist weit davon entfernt, als professionelle Landesverteidigungsarmee zu fungieren. Eine doktrinäre wie funktionale Neuausrichtung hat nicht stattgefunden, das Selbstverständnis als politischer Akteur ist ungebrochen. Andere Sicherheitsinstitutionen wie Polizei und Geheimdienste sind entweder schwach oder vom Militär abhängig, und nicht zuletzt fehlt es an Reformkräften in Politik und Zivilgesellschaft.

### Finanzierung

Zentrale Initiativen zur Reform des Verteidigungsbudgets zielten bis zum Putsch 2006 vor allem auf dessen Verringerung. Anlass dazu gab das drastische Absinken der Staatseinnahmen im Zuge der Asienkrise, in deren Folge der Verteidigungshaushalt um 25% schrumpfte. Parallel dazu konnten vor allem parlamentarische Funktionen zur Kontrolle des Verteidigungsetats ausgebaut werden. Dabei wurde allerdings die Budgetautonomie der Kommandeure von Heer, Marine und Luftwaffe nicht beschnitten, die insofern weiterhin allein über die Verwendung der Mittel entscheiden. Nach wie vor gibt es zudem keine Möglich-

<sup>114</sup> Vgl. Human Rights Watch, *Country Summary Thailand – World Report 2009*, New York, Januar 2009.

<sup>115</sup> »A Law unto Themselves«, in: *The Economist* (online), 17.4.2008.

<sup>116</sup> Warimann, »Military to Stay in Thai Democracy« [wie Fn. 107], S. 6.

<sup>117</sup> Vgl. Desmond Ball/David Scott Mathieson, *Militia Redux – Or Sor and the Revival of Paramilitarism in Thailand*, Bangkok 2007.

<sup>118</sup> Vgl. ICG, *Southern Thailand: The Problem with Paramilitaries*, Bangkok/Brüssel, 23.10.2007 (Asia Report Nr. 140).



keit, die Verwendung der Gelder zu evaluieren. Schon seit 1999 wurden strukturelle Reformen geplant, um die Militärausgaben zu senken, vor allem durch eine Verkleinerung des Heeres und einer Veränderung der Personalstruktur.<sup>119</sup> Bis heute entfallen 75% des Militärbudgets auf Personalkosten. Die für Ausrüstung und Ausbildung der Einheiten verfügbaren finanziellen Ressourcen sind demgegenüber sehr gering.<sup>120</sup> Als Folge der auf Klientelstrukturen gestützten Beförderungspolitik hat die thailändische Armee derzeit rund 1500 aktive Generäle. Aufgrund der Widerstände des Militärs wurden geplante Reformen in diesen Bereichen nicht implementiert.<sup>121</sup>

Auch hat die Reduzierung des Budgets um 25% die Konkurrenz verschiedener Einheiten um die schrumpfenden Anteile am Militärhaushalt angeheizt und die Militärs zur Ausweitung ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten veranlasst.<sup>122</sup> Daher folgten viele militärische Aktivitäten wirtschaftlichen Interessen und Logiken. Dass die Einnahmen des Militärs aus dem Bankensektor oder den militäreigenen TV-Stationen im offiziellen Verteidigungshaushalt nicht klar erkennbar ausgewiesen wurden,<sup>123</sup> förderte zudem die Intransparenz dieses Haushalts. Seit Jahren existieren *secret budgets*, deren Mittel nach Aussage von Armeevertretern vor allem für nachrichtendienstliche Zwecke verwendet werden.<sup>124</sup> Laut Medienberichten wurde mit diesen Mitteln auch die Durchführung des Putsches im September 2006 finanziert.<sup>125</sup>

Als Folge des Putsches sind Budgetreformen in noch höherem Grade als zuvor blockiert. Seit dem Staats-

**119** Die einzelnen Truppenteile der Royal Thai Army (Heer, Marine, Luftwaffe) verfügen jeweils über einen eigenen Verwaltungsapparat.

**120** Interview mit Lt. Gen. Surapong Suwana-adth, Director of Joint Intelligence, Bangkok, 26.9.2008; ebenso: Nirmal Gosh, »Thai Defence Budget Rise ›Increases Reform Pressure«, in: *Straits Times* (online), 11.12.2006.

**121** Interview mit Rungrawee Chalermripinyorat, Analyst, ICG, Bangkok, 25.9.2008.

**122** Wirtschaftlich aktiv sind die Militärs traditionell im Tourismus- und Bankensektor, außerdem betreiben sie verschiedene TV- und Radiostationen. Vgl. Michael Vatikiotis, »Soldiers in Suits: Thai Military's Business Plans Raise Eyebrows«, in: *Far Eastern Economic Survey* (Hongkong), 159 (1996) 14, S. 62.

**123** Beeson/Bellamy, *Securing Southeast Asia* [wie Fn. 80], S. 114f.

**124** Vgl. Sheila S. Coronel (Hg.), *The Right to Know: Access to Information in Southeast Asia*, Manila: Philippine Center for Investigative Journalism (PCIJ), 2001.

**125** »After Suspicions of Secret Fund, Sonthi Says Supporters ›Needed Money«, in: *Bangkok Post* (online), 20.12.2006.

streich 2006 wurde der Verteidigungshaushalt stetig aufgestockt (2007 um 34% und 2008 um weitere 24%). Durch von der Junta vollzogene Beförderungen gelangte zwischen 2006 und 2007 eine ganze Reihe von Offizieren in führende Positionen staatlicher Unternehmen.<sup>126</sup> Ein im November 2007 vorgelegtes Modernisierungsprogramm mit zehnjähriger Laufzeit sieht neue Rüstungsausgaben in Höhe von 12,5 Milliarden US-Dollar für die Armee und 20,5 Milliarden US-Dollar für die Luftwaffe vor.<sup>127</sup> Eine Umsetzung des Programms würde zu einer Erhöhung der Verteidigungsausgaben von derzeit 1,58% des thailändischen BSP auf rund 2% im Jahr 2014 führen.<sup>128</sup> Ob solche drastischen Erhöhungen den gewünschten Modernisierungserfolg bringen und den strategischen Status quo in Südostasien absichern können, wird von Beobachtern bezweifelt. Letztere sehen als zentralen hemmenden Faktor das Fortbestehen struktureller Probleme an, wie hohe Personalkosten, mangelnde Transparenz und endemische Korruption.<sup>129</sup> Politische Machtverschiebungen zugunsten des Militärs haben seit dem Putsch die einschlägigen zivilen Kontrollmechanismen dermaßen geschwächt, dass sich kaum Widerstände gegen die Erhöhung des Budgets regten.<sup>130</sup>

## Rechtsstaat und Menschenrechte

Reformen mit dem Ziel, rechtsstaatliche Prinzipien zu etablieren und die Wahrung der Menschen- und der Bürgerrechte durchzusetzen, hat es im thailändischen Sicherheitssektor bislang nicht gegeben. Weder das Vorgehen der anti-kommunistischen Todesschwadronen des Militärs gegen vermeintliche Kommunisten in

**126** Shawn W. Crispin, »Trial by Fire for Thailand's New PM«, in: *Asia Times* (online), 16.12.2008.

**127** Vgl. Benjamin Mahmud, »Thailand's Force Modernisation Plans«, in: *Asian Defence Journal* (Kuala Lumpur), (November 2007), S. 10–13.

**128** Vgl. Richard A. Bitzinger/Curie Maharani, *Arms, Money, and Security: Southeast Asia's Growing Importance as an Arms Market*, Singapur: S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS), 2008 (RSIS Commentaries, 43/2008).

**129** Vgl. Pasuk Phongpaichit et al., *Guns, Girls, Gambling, Ganja – Thailand's Illegal Economy and Public Policy*, Chiang Mai 1998.

**130** Interview mit Rungrawee Chalermripinyorat, Analyst, ICG, Bangkok, 25.9.2008; ebenso: Ron Matthews/Curie Maharani, *Advanced Fighter Purchase: Herlading Thai Military Modernisation Programme?*, Singapur: RSIS, 18.2.2008 (RSIS Commentaries, 14/2008); Don Pathan, »Military Spending to Soar a Further 24%«, in: *The Nation* (online), 28.6.2007.

den siebziger Jahren noch die Massaker des Militärs an pro-demokratischen Demonstranten 1973, 1976 und 1992 sind bis heute aufgearbeitet worden. Keiner der verantwortlichen Militärs wurde vor Gericht gestellt.

Im Rahmen des »war on drugs« gab Premier Thaksin im Januar 2003 zwei Erlasse heraus,<sup>131</sup> die illegale Drogen als »Plage« der Gesellschaft bezeichneten und die Polizei anhielten, so viele Drogendealer wie möglich auszuschalten. Anhand von Namenslisten bereits straffällig gewordener Drogenhändler oder einschlägig verdächtigter Personen wurden daraufhin zwischen Februar und April 2003 rund 2000 Menschen von staatlichen Sicherheitskräften ermordet.<sup>132</sup> Während die Regierung den »war on drugs« als notwendig für die Bewahrung des Landes vor dem Ausufernden Konsums harter Drogen und vor dem damit einhergehenden gesellschaftlichen Verfall rechtfertigte, regten sich auf Seiten der Opposition, der Medien oder der thailändischen Öffentlichkeit kaum Proteste dagegen.<sup>133</sup>

Menschenrechtliche und rechtsstaatliche Standards werden dabei auch außerhalb des »war on drugs« missachtet: Allein 2007 starben 751 Menschen in Gefängnissen oder im Polizeigewahrsam eines unnatürlichen Todes.<sup>134</sup> Zusätzlich kam es im mehrheitlich muslimischen Süden des Landes im Zuge der Aufstandsbekämpfung zu massiven Menschenrechtsverletzungen durch das Militär. Dabei machten vor allem die Massaker von Krue-sa und Tak Bai Schlagzeilen.<sup>135</sup> Der internationale Druck, dem Thailand aufgrund des Militärputsches ausgesetzt war, führte 2006 und 2007 zwar zu einem rapiden Nachlassen der Übergriffe, außergerichtliche Hinrichtungen oder Folter wurden

bislang aber gerichtlich kaum geahndet.<sup>136</sup> Eine Aufklärung der Massaker und eine Bestrafung der verwickelten Militärs steht weiterhin aus.<sup>137</sup>

Der Internal Security Act sowie das über das drei Südprovinzen Pattani, Yala und Narathiwat verhängte Notstandsrecht erlaubten es dem Militär unter anderem, Personen, die der Mitgliedschaft in aufständischen Organisationen verdächtig wurden, ohne Gerichtsbeschluss bis zu 30 Tage lang festzuhalten. Dabei garantieren die Paragraphen 16 und 17 des Notstandsgesetzes den Sicherheitskräften im Kontext der Aufstandsbekämpfung Immunität vor zivil- und strafrechtlicher Verfolgung. Folter und Misshandlungen nach Festnahmen haben seit der Verhängung des Notstandes stark zugenommen.<sup>138</sup> Menschenrechtler werden immer wieder vom Militär zu Staatsfeinden deklariert und in der Folge Opfer von Übergriffen.<sup>139</sup> Die weitreichende Aussetzung grundlegender Bürgerrechte und rechtsstaatlicher Prinzipien haben Beobachter als Lizenz zum Töten bezeichnet.<sup>140</sup> Politik und Justiz decken hierbei weitgehend die Aktivitäten des Militärs. Unabhängige Beschwerdestellen, etwa die nationale Menschenrechtskommission, und die thailändische Zivilgesellschaft sind durch die Sonderrechte für Sicherheitskräfte und die im Kontext des Putsches eingeführte Zensur der Medien deutlich geschwächt worden.<sup>141</sup>

Paradigmatisch ist in diesem Kontext eine staatliche Sicherheitsdoktrin, die als Ziel der Aufstands- und Verbrechensbekämpfung primär eine große Zahl von »ausgeschalteten« Tätern vorgibt. Dies führte laut Beobachtern zu einer problematischen Konkurrenz zwischen verschiedenen Einheiten, da nur diejenigen finanziell großzügig ausgestattet werden, die genügend »aufgebrachte« Aufständische vorweisen können.<sup>142</sup>

**131** Erlass des Premierministers Nr. 29–31/2546 und Nr. 30/2546.

**132** Vgl. Meryam Dabhoiwala, »A Chronology of Thailand's »War on Drugs«, in: *Article 2* (Bangkok), 2 (2003) 3, S. 10–16; ebenso: Nick Cheesman, »Murder as Public Policy in Thailand«, in: *Article 2* (Bangkok), 2 (2003) 3, S. 29–38.

**133** Interview mit Thomas I. Parks, Regional Director for Conflict and Governance, The Asia Foundation, Bangkok, 24.9.2008; ebenso: »Named and Shamed«, in: *Bangkok Post* (online), 6.4.2003.

**134** »Police Reform Needed Badly«, in: *Bangkok Post* (online), 17.10.2008.

**135** In Krue-sa wurden 30 vermeintliche Mitglieder separatistischer Gruppen, die sich in einer Moschee aufhielten, aus nächster Nähe von Soldaten erschossen. In Tak Bai lösten Soldaten im Oktober 2004 eine friedliche Demonstration auf. 86 festgenommene männliche Teilnehmer starben anschließend beim Transport in ein sechs Stunden entferntes Armeecamp. Teilweise bis zu sechs Personen wurden übereinandergestapelt und ersticken während der Fahrt oder wurden zerquetscht.

**136** Amnesty International, *Thailand: Torture in the Southern Counter-Insurgency*, London, Januar 2009.

**137** Human Rights Watch, »Three Years on, No Justice for Massacre«, Press Statement, New York, 24.10.2007.

**138** Marc Askew, »Thailand's Intractable Southern War: Policy, Insurgency and Discourse«, in: *Contemporary Southeast Asia* (Singapur), 30 (2008) 2, S. 186–214 (195).

**139** Vgl. Working Group on Justice for Peace, *Thailand's Unarmed Heroes: An Overview of the Situation of Human Rights Defenders*, Bangkok, Dezember 2008.

**140** ICG, *Thailand: Political Turmoil and the Southern Insurgency*, Brüssel/Bangkok, 28.8.2008 (Asia Briefing Nr. 80), S. 13ff.

**141** Interview mit Paul Green, International Commission of Jurists (ICJ), Bangkok, 24.9.2008.

**142** »A Military out of Control«, in: *Asia Sentinel* (online), 26.1.2009.

## Bilanz und Perspektiven der Sicherheitssektorreformen

Die Analyse der drei Länder hat deutlich gemacht, dass relevante Reformen des Sicherheitssektors bislang lediglich bei der parlamentarischen Kontrolle der Sicherheitskräfte stattgefunden haben. Im Kontext der Demokratisierung Indonesiens, Thailands und der Philippinen sind die Möglichkeiten parlamentarischer Einflussnahme und Kontrolle gestärkt und unabhängige Aufsichtsgremien eingerichtet worden. Vor allem in Indonesien ist es gelungen, das Konzept SSR in Zivilgesellschaft und Teilen der politischen Eliten durch extern unterstützte Anstrengungen reformorientierter Militärs und zivilgesellschaftlicher Akteure mit der Folge zu verankern, dass sie Reformdruck auf Militärführung und Regierung ausübten. Auf den Philippinen und in Thailand wurde aufgrund der Spaltung der Zivilgesellschaft, die das Zustandekommen übergreifender Kampagnen oder Projekte verhindert hat, allenfalls punktuell Reformdruck aufgebaut, etwa durch Unterstützung von Friedensinitiativen oder Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen. Der Vergleich zeigt folglich, dass Grad bzw. Ausmaß der Institutionalisierung ziviler Kontrollfunktionen von der Stärke gesellschaftlichen Reformdrucks abhängig ist.

Die drei anderen Kernbereiche der SSR – Professionalisierung, Finanzierung und Rechtsstaatlichkeit – betreffen nicht so sehr Parlament und zivile Akteure, sondern vor allem das Militär und die mit ihm verbundenen Institutionen. Diese Bereiche waren nur in sehr geringem Maße Sicherheitssektorreformen ausgesetzt, die Militärs könnten folglich die mit solchen Reformen einhergehenden Machtbeschnidungen verhindern.

Auf den Philippinen sind mit Ausnahmen bei Rechtsstaatlichkeit und Professionalisierung zivile Kontrollmechanismen weitgehend erfolgreich institutionalisiert worden. Das liegt vor allem daran, dass zivile Institutionen seit jeher wesentlich weniger vom Militär durchdrungen waren. Nach der Unabhängigkeit der Philippinen bildeten sich zunächst professionelle, unter demokratischer Kontrolle stehende Sicherheitsapparate heraus. Deren Politisierung fand erst mit Verhängung des Kriegsrechts unter Marcos statt. In Indonesien ist nach dem Fall Suhartos die *dwifungs*-Doktrin aus der Verfassung gestrichen und die Parla-

mentsfraktion des Militärs abgeschafft worden. Weitgehende Vorrechte des Militärs sind dennoch erhalten geblieben. In Thailand traf die Regierung seit 1992 lediglich einige Ad-hoc-Maßnahmen etwa zur Reform des Verteidigungshaushalts, die aber im Gefolge des Putsches 2006 gründlich unterminiert worden sind.

Bemühungen um eine Professionalisierung, strategische Neuorientierung und Umstrukturierung der Sicherheitskräfte blieben in allen drei Staaten erfolglos. Mit dem Verweis auf die vorhandenen ungelösten innerstaatlichen Gewaltkonflikte haben die Militärs in den drei Ländern eine Einschränkung ihres Einflusses auf den Bereich der inneren Sicherheit bislang verhindern können. Angesichts der Bedrohung der inneren Stabilität stellen sich die Militärs weiterhin als Hüter ihrer Nationen dar. An dieser inneren Herausforderung scheiterte sowohl eine klare Trennung der Aufgaben von Polizei und Militär als auch die strategische Neuausrichtung der Sicherheitskräfte auf transnationale Sicherheitsbedrohungen wie Schmuggel oder Terrorismus. Die für eine Umstrukturierung der Sicherheitskräfte notwendigen Reformen des Militärbudgets werden dadurch erschwert, dass die Zusammensetzung und Verwendung der Gelder nicht ausreichend transparent sind. Zudem führt Korruption bei der Beschaffung von Rüstungsgütern zu Defiziten bei der Ausrüstung der Einheiten.

Eine Bindung der Sicherheitskräfte an rechtsstaatliche Prinzipien und Menschenrechte ist in allen drei Staaten kaum vorhanden. Das liegt nicht allein an der schlechten Ausbildung, sondern auch daran, dass die jeweiligen Regierungen im Kontext der Aufstandsbekämpfung illegale Maßnahmen rechtfertigen und dass es Legislative und Judikative an Problembewusstsein fehlt. In vielerlei Hinsicht sind Tiefe und Ausmaß der politischen Autonomie der Sicherheitskräfte in Forschung und Praxis unterschätzt worden. Reformen, die von den Sicherheitskräften konzipiert und implementiert worden sind, dienten bisher vor allem dem Zweck, die institutionelle Autonomie des Militärs zu wahren, und zielten nicht auf eine genuine Reform des Sicherheitssektors. Anhand der Analysen der drei Staaten wurde zudem gezeigt, dass einzelne Ad-hoc-Reformmaßnahmen nicht die gewünschten Aus-

wirkungen haben, wenn sie nicht von nachhaltigen Strukturreformen begleitet werden.

Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen SSR-relevante Maßnahmen von politischen Eliten als Machtinstrumente missbraucht worden sind. Der Militärputsch in Thailand und seine bis heute spürbaren Nachwirkungen in Gestalt politischer Instabilität und einer nahezu vollständigen Blockade des demokratischen Reformprozesses verdeutlichen in exemplarischer Weise die Folgen einer defizitären Reform des Sicherheitssektors. Dennoch sollen die dargestellten Reformmaßnahmen hier nicht als vollkommen ineffektiv dargestellt werden. Die Fortschritte in diesem Bereich sind vor allem in Indonesien beachtlich. Die Analyse hat außerdem deutlich gemacht, dass der demokratische Reformprozess der drei Staaten eng an eine erfolgreiche Reform ihrer Sicherheitssektoren gekoppelt ist.

Die Bereitschaft des Militärs, SSR-Maßnahmen zu implementieren, ist in allen drei Staaten nach wie vor sehr gering, institutionelle Widerstände sind entsprechend groß – ausgenommen sind Reformen, die die Modernisierung von Militärequipment oder eine Erhöhung des Militärbudgets betreffen. Im Hinblick auf diese Widerstände ist eine der wesentlichen Aufgaben für die Zukunft, die Sicherheitskräfte dazu zu bringen, dass sie sich die Anliegen der SSR stärker zu eigen machen (*ownership*). Hierfür muss auch die Politik den Sicherheitskräften mehr Anreize bieten als bisher. Beispielsweise lässt das indonesische TNI-Gesetz nicht erkennen, wie die Lücken im Militärbudget gestopft werden sollen, die durch die geplante Nationalisierung der Militärunternehmen entstehen. Das Fehlen politischer Konzepte zur Finanzierung der Sicherheitskräfte hat Angehörige dieser Kräfte in Indonesien (wie auch in Thailand) vermehrt zu illegalen Betätigungen veranlasst und die interne Konkurrenz um die knappen staatlichen Pfründen verschärft. Ein anderes Beispiel ist die oftmals fehlende soziale Absicherung von Mitgliedern der Sicherheitskräfte und ihrer Angehörigen. Maßnahmen, die hier ansetzen würden, könnten weiterführende Reformanreize schaffen. Dazu müssten jedoch zunächst auf ziviler Seite entsprechende Kapazitäten und das nötige Know-how gebildet werden. Ohne eine nationale SSR-Strategie, die von allen Interessengruppen mitgetragen wird und auf klare, an die nationalen Spezifika angepasste Ziele ausgerichtet ist, dürften die Sicherheitssektorreformen in allen drei Ländern brüchig und inkohärent bleiben. Eine solche Strategie kann nicht von externer Seite auferlegt werden, son-

dern muss von den entsprechenden lokalen bzw. nationalen Reformkräften formuliert und implementiert werden. Es ist daher in erster Linie an den Bürgern und Bürgerinnen Indonesiens, Thailands und der Philippinen, Reformen des Sicherheitssektors anzutreiben.

## Empfehlungen

Angesichts der Lage in den drei untersuchten Ländern ist Deutschland als bilateraler Geber wie auch im Rahmen der EU gut beraten, seine Bemühungen um eine Förderung demokratischer Reformen des Sicherheitssektors zu intensivieren und dazu beizutragen, dass entsprechende Kapazitäten auf- bzw. ausgebaut werden. Wenngleich ein umfassender, von Politik, Militär und Gesellschaft getragener SSR-Ansatz bisher in keinem der drei Staaten vorhanden ist, gibt es für externe Akteure eine ganze Reihe von Möglichkeiten, Reformprozesse zu unterstützen. Hierfür sind zunächst auf Seiten der Geberländer ressortübergreifende Strategien zur Unterstützung von SSR zu formulieren, mittels derer sich nicht zuletzt die Wirkung der eingesetzten Mittel und Instrumente überprüfen lässt. Darüber hinaus ist es notwendig, eine Übersicht der verschiedenen SSR-relevanten Projekte der einzelnen EU-Länder in Indonesien, Thailand und den Philippinen (*donor mapping*) zu erstellen, um diese Projekte besser koordinieren zu können.

Ein zentraler Befund der Studie ist die bisher mangelhafte Einbindung der Sicherheitsapparate in SSR-Maßnahmen sowie deren institutionelle Widerstände gegen solche Maßnahmen. Es ist offensichtlich, dass weder Deutschland noch die EU in der Lage sind, umfassende finanzielle oder materielle Mittel für entsprechende Reformanreize bereitzustellen. Allerdings kann beispielsweise die Bundesregierung durch den Austausch über Erfahrungen und das Angebot von Expertise vor allem mit Blick auf den Berufsförderungsdienst der Bundeswehr, die Versorgung von Soldaten bei Dienstunfähigkeit oder auch die Hinterbliebenenversorgung Unterstützung leisten. Entsprechende Reformprozesse würden sicherlich nicht die hohen illegalen Einkünfte führender Militärs ausgleichen, aber doch bei den einfachen Soldaten und niederen Offiziersrängen für positive Veränderungen sorgen und auf diesem Wege möglicherweise langfristig zu einem Mentalitätswandel beitragen.

Zentral für das Selbstverständnis des Militärs als Hüter der Einheit der Nation ist das Fortdauern inner-

staatlicher Gewaltkonflikte mitsamt ihren Bedrohungspotentialen. Generell könnte sich die EU anknüpfend an ihre positive Rolle im Rahmen der Aceh Monitoring Mission (AMM) stärker im Bereich der Konfliktmediation engagieren. Hierbei gilt es die eigenen komparativen Vorteile stärker als bisher zu nutzen. So kann die EU unter anderem glaubwürdig als neutraler Vermittler bzw. Beobachter auftreten, verfügt über Wissen und Kompetenzen in der Transformation von Konflikten (z.B. im Bereich Disarmament, Demobilization and Reintegration [DDR]) und hat Erfahrungen mit komplexen Verhandlungssystemen.

Auch im Bereich Menschenrechtsschutz und Rechtsstaatlichkeit ist erkennbar geworden, dass externe Akteure durchaus positiven Einfluss nehmen können. So hat sich gezeigt, dass die Regierungen in Jakarta, Bangkok und Manila aufgrund ihrer außenpolitischen Selbstdarstellung als »demokratische Staaten« in der Region sensibel auf internationalen Druck reagieren und dafür sorgen können, dass die Sicherheitskräfte signifikant weniger Menschenrechtsverletzungen begehen.

Aktuelle Reformen des Sicherheitssektors leiden darunter, dass es zu wenige zivile Akteure gibt, die Kompetenz in Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik besitzen. Das Beispiel Indonesien lehrt, dass aus zivilgesellschaftlicher Expertise Reformdruck resultieren kann. Hier können externe Akteure ebenfalls mehr Unterstützung anbieten. Dabei sollten einschlägige Projekte allen relevanten Akteuren offenstehen. Der Mangel an sicherheitspolitischer Expertise beruht nicht zuletzt darauf, dass Ausbildungsprogramme an den Hochschulen fehlen. Daher könnte von deutscher Seite künftig speziell den Bereichen »Defense Studies«/»Security Studies« mehr Beachtung geschenkt werden. Positive Aufnahme fand in Indonesien ein Projekt, das vom Auswärtigen Amt gemeinsam mit der Universität Gießen, der katholischen Universität Bandung und der indonesischen Regierung lanciert wurde. Dabei ging es um die Durchführung von Seminaren zu Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, an denen Militärs, Verwaltungsbeamte, NGO-Vertreter und Akademiker beteiligt waren. Hieran ließe sich anknüpfen.

Allgemein kann in Indonesien, das aktuell als Pilotland für deutsche Beiträge zu Sicherheitssektorreformen fungiert, auf eine Reihe von Projekten und daraus resultierenden Erfahrungen vor allem der politischen Stiftungen und einiger Ministerien zurückgegriffen werden. Dafür sind im Land auch zahl-

reiche zivilgesellschaftliche Partnerorganisationen vorhanden. In kleinen Teilen der Beraterstäbe für Legislative und Exekutive sowie in reformistischen Kreisen der Sicherheitskräfte ist SSR als Konzept bereits bekannt und findet oftmals Zuspruch. Realistisch und sinnvoll erscheint daher eine Ausweitung der Zahl der Multiplikatoren einer SSR durch verstärktes *capacity-building* innerhalb von Zivilgesellschaft und Legislative. So könnten neue Initiativen zur Reform von Territorialstruktur, Ausbildung und Militärunternehmen gefördert werden. Notwendig erscheint auch, die Regierung bei der Klärung der Zuständigkeiten der einzelnen Sicherheitsakteure zu unterstützen. Die im Juli 2009 erfolgte Wiederwahl des »Reformgenerals« Susilo Bambang Yudhoyono könnte von interner wie vor allem von externer Seite genutzt werden, um für neue Impulse im Bereich der SSR zu sorgen. Insbesondere die vor einiger Zeit von Yudhoyono zur Chefsache erkorene Aufklärung des Mordes an dem Menschenrechtler und alternativen Nobelpreisträger Munir Said Thalib, in die der indonesische Geheimdienst mutmaßlich involviert war, ist hier von großer Bedeutung.

Auf den Philippinen hat Deutschland wie auch die EU im Bereich SSR bislang kaum eine Rolle spielen können bzw. wollen. Zentraler Grund dafür ist zum einen die Nähe der amtierenden Präsidentin Arroyo zu führenden Militärs und die daraus resultierenden institutionellen Widerstände gegen jedwede Reformmaßnahmen. Zum anderen muss in diesem Zusammenhang die Dominanz der sicherheitspolitischen Interessen der USA in den relevanten Politikfeldern erwähnt werden. Daher gibt es auch kaum einschlägige Projekte, nationale Partner oder entsprechende Erfahrungswerte. Eine Ausnahme bilden Projekte auf Mindanao im Bereich Konflikttransformation sowie die 2007 auf Wunsch der philippinischen Regierung durchgeführte Needs Assessment Mission Philippines der EU, in deren Rahmen den Polizeikräften bei ihren Ermittlungen zu den außergerichtlichen Hinrichtungen technische Hilfe geleistet wurde. Auf EU-Ebene könnte zumindest versucht werden, Folgeprojekte zu lancieren. Allerdings hat das Konzept SSR, mit Ausnahme einiger akademischer Zirkel, auf den Philippinen bislang kaum Verbreitung in Politik und Gesellschaft gefunden. Da signifikante Veränderungen der Lage allenfalls nach den Wahlen 2010 zu erwarten sind, sollten neue Handlungsoptionen erst im Anschluss an die Formierung einer neuen Administration im Jahr 2010 ausgelotet werden.

Am kompliziertesten und schwierigsten stellt sich die Situation in Thailand dar. Die gesellschaftliche

Spaltung in Pro- und Anti-Thaksin-Kräfte, die durch den Putsch eigentlich überwunden werden sollte, hat das Land seit 2007 in eine umfassende politische Krise gestürzt. Wie die politischen Eliten ist auch die Zivilgesellschaft größtenteils tief gespalten und dadurch weitgehend paralytisch. Nachdem die politische Macht des Militärs umfassend restauriert worden ist, tendieren SSR-relevante Aktivitäten gegen Null. Die Beziehungen zwischen der EU bzw. ihren Mitgliedstaaten und Thailand waren zudem als Folge der kritischen Haltung der EU gegenüber dem Militärputsch lange Zeit unterkühlt. Eine Unterstützung einschlägiger Prozesse zur Reform des Sicherheitssektors dürfte im Falle Thailands daher erst nach Beilegung der aktuellen politischen Krise möglich sein. Existierende Dialogforen mit Vertretern des thailändischen Sicherheitsapparates sollten gleichwohl weiterhin gepflegt werden, um auf diesem Wege geeignete Partner zu identifizieren. Dabei sollte in jedem Fall die Zielvorgabe eines inklusiven Dialogs im Auge behalten werden, der alle maßgeblichen Akteure einbezieht. Parallel muss daher von externer Seite versucht werden, auf Seiten der Zivilgesellschaft verstärkt *capacity-building* zu betreiben, ohne dass sich deren Reformpotentiale nicht aktivieren lassen.

Die Studie hat gezeigt, dass die Bedeutung von Sicherheitssektorreformen für die Demokratisierung aller drei Länder sowohl national als auch international nach wie vor unterschätzt wird. Der Status quo ist gekennzeichnet von einem Fortbestehen autoritärer Strukturen im Kontext fragiler Transitionsprozesse, von überdimensionierten, dysfunktionalen und häufig außerhalb rechtsstaatlicher Verfahren agierenden Sicherheitsapparaten und von Militärdoktrinen, die mit demokratischen Handlungsmustern kaum zu vereinbaren sind. Auch Jahre nach Beginn eines Systemwandels unterstehen in allen drei Staaten weite Teile der Sicherheitsapparate allenfalls formell der Kontrolle demokratisch legitimierter Institutionen.

## Abkürzungen

ABRI	Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (Streitkräfte der Republik Indonesien)
AFP	Armed Forces of the Philippines
AMM	Aceh Monitoring Mission
Asean	Association of Southeast Asian Nations
BAIS	Badan Intelijen Strategis (Militärischer Nachrichtendienst Indonesiens)
BIN	Badan Intelijen Negara (Nationaler Geheimdienst Indonesiens)
BSP	Bruttosozialprodukt
CPP	Communist Party of the Philippines
DAC	Development Assistance Committee (OECD)
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration
EU	Europäische Union
ICG	International Crisis Group
ICJ	International Commission of Jurists
IISS	The International Institute for Strategic Studies
ISA	Internal Security Act (Thailand)
ISOC	Internal Security Operations Command (Thailand)
Kassopol	Kepala Staf Sospol (Stabschef für soziale und politische Angelegenheiten, Indonesien)
KPK	Komisi Pemberantasan Korupsi (Anti-Korruptionsbehörde Indonesiens)
Lesperssi	Lembaga Studi Pertahanan dan Studi Strategis Indonesia (Indonesian Institute for Strategic and Defense Studies)
LIPI	Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (The Indonesian Institute of Sciences)
MILF	Moro Islamic Liberation Front (Philippinen)
MNLF	Moro National Liberation Front (Philippinen)
NAPOLCOM	National Police Commission (Philippinen)
NGO	Non-Governmental Organization
NPA	New People's Army (Philippinen)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PCIJ	Philippine Center for Investigative Journalism (Manila)
PDRP	Philippine Defense Reform Program
PNP	Philippine National Police
RAM	Reform the Armed Forces of the Philippines Movement
RSIS	S. Rajaratnam School of International Studies (Singapur)
SSR	Sicherheitssektorreform
TNI	Tentara Nasional Indonesia (Nationale Streitkräfte Indonesiens)
UKP-PPR	Unit Kerja Presiden Pengelolaan Program dan Reformasi (Presidential Task Force for Program and Reform Management)
USAID	The United States Agency for International Development