

13. September 2023

Länderbericht

Regionalprogramm Politikdialog Asien Singapur



ASEAN-Gipfel: neuer Anlauf für einen Durchbruch zu Myanmar?

**Situation in Myanmar weiter beherrschendes Thema;
Konfliktlösung in weiter Ferne**

Moritz Fink, Andreas Klein

Die anhaltende katastrophale humanitäre Situation in Myanmar ist seit dem Militärputsch im Februar 2021 eines der zentralen Themen innerhalb der ASEAN-Staatengemeinschaft. Der zunächst zwischen den ASEAN-Staaten und der Militärjunta ausgehandelte Fünf-Punkte-Plan über das sofortige Ende der Gewalt im Land wurde von den Generälen quasi vollständig ignoriert. Auch der 43. ASEAN-Gipfel vom 5. bis 7. September in Jakarta konnte keinen Durchbruch im Hinblick auf Myanmar erzielen. Eine Konfliktlösung scheint in weite Ferne zu geraten. Sollte es der ASEAN weiterhin nicht gelingen, die Krise in Myanmar zu lösen oder wenigstens ein Stück weit zu entschärfen, könnte dies enorme Auswirkungen auf die Einheit der Staatengemeinschaft haben und damit deren Glaubwürdigkeit im Umgang mit anderen Spannungsherden in der Region auf lange Sicht gefährden.

ASEAN-Gipfel unter indonesischer Führung

Vor wenigen Tagen ging der zweite ASEAN-Gipfel in diesem Jahr unter dem Vorsitz Indonesiens zu Ende. Nach der erfolgreichen G20-Präsidentschaft im vergangenen Jahr bekleidet(e) Indonesien 2023 den turnusmäßigen ASEAN-Vorsitz, der am letzten Tag des Gipfels mit einer offiziellen Zeremonie nun an Laos übergang. Auch gerade weil die G20-

Staaten unter indonesischem Vorsitz sich trotz des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine auf eine Abschlusserklärung einigen konnten, die die Invasion in weiten Teilen verurteilte und das Gastgeberland diplomatische Finesse im Rahmen der Präsidentschaft bewies, waren die Erwartungen an Indonesien – als „primus inter pares“ der ASEAN – sowohl von außen als auch innerhalb der ASEAN hoch. So muss sich Indonesien als Verfechter einer „quiet diplomacy“ nun vor dem Hintergrund der erfolgreichen G20-Präsidentschaft anhand der Ergebnisse des zurückliegenden ASEAN-Gipfels messen lassen.

Dezidiert versuchte Indonesien, als Gastgeber des Gipfels unter dem Motto „ASEAN Matters: Epicentrum of Growth“ eine Richtung vorzugeben, hin zu mehr ASEAN-Integration und einem Ausbau der Zusammenarbeit in Schlüsselbereichen wie der digitalen und grünen Wirtschaft.¹ Damit sollte die Bedeutung der Region als besonders dynamisch und wirtschaftlich stark wachsend unterstrichen werden. Gleichzeitig geht davon auch eine Signalwirkung an die Nachbarstaaten und Partner aus, die ASEAN nicht reflexartig in den „Großmachtkonflikt“ einzuordnen, stattdessen aber mehr auf Handel und die Schaffung gemeinsamen Wohlstands zu setzen. Daneben sind und waren es erneut allen voran geo- und sicherheitspolitische Debatten sowie die Situation in Myanmar, die die Staaten der ASEAN während des Gipfels und den nachgelagerten Foren (z.B. ASEAN Indo Pacific Forum) und dem im Nachgang tagenden East Asia Summit beschäftigten. Auch in bilateralen Treffen zwischen dem Gastgeberland, den ASEAN-Mitgliedsstaaten und anwesenden Partnern (China, USA, Japan, Südkorea, Australien, Kanada, Cook-Inseln, etc.) kamen diese Themen auf. Insbesondere die EU und die USA sehen die Staatengemeinschaft primär in der Verantwortung und drängen die ASEAN auf eine Lösung des Konflikts in Myanmar. In einem ersten Entwurf für ein gemeinsames Kommuniqué im Vorfeld des Gipfels war der Abschnitt über Myanmar noch ausgeklammert, was auf den fehlenden Konsens in der 10-köpfigen Gruppe hindeutet, deren Friedensbemühungen bisher erfolglos waren. Myanmars Generäle und die von ihnen ernannten Personen sind und werden auch weiterhin von der Teilnahme an den ASEAN-Treffen der Staats- und Regierungschefs und der Außenminister, einschließlich der Gipfeltreffen, ausgeschlossen. Vertreter und Vertreterinnen der Exilregierung NUG (National Unity Government) waren allerdings ebenfalls nicht anwesend.

Hintergrund: Lage in Myanmar

Vor zweieinhalb Jahren, am 1. Februar 2021, putschte in Myanmar das Militär (Tatmadaw) gegen die demokratisch gewählte Regierung von Aung San Suu Kyi (ASSK). Ihre Partei, die National League for Democracy (NLD), hatte bei der Wahl im November 2020 einen Erdrutschsieg verzeichnet. Am Tag der konstituierenden Sitzung des neu gewählten Parlaments wurde Staatsrätin ASSK, Staatspräsident Win Myint sowie weitere hochrangige Parlamentarier verhaftet, der Ausnahmezustand verhängt sowie das Internet abgestellt. ASSK wurde wegen verschiedener angeblicher Vergehen zwischenzeitlich zu mehr als 30 Jahren Haft verurteilt, die Strafe Anfang August teilweise – aber nicht ernstzunehmend – reduziert. Es ist ersichtlich, dass die Generäle Myanmars über die Personalie ASSK die Beziehungen zur Außenwelt – oder zumindest zur ASEAN – in kleinen Teilen zu normalisieren versuchen.

Die Machtübernahme durch die Armee führte zunächst zu weit verbreiteten friedlichen Protesten („Civil Disobedience Movement“) auf den Straßen Myanmars, die von den Sicherheitskräften nach und nach mit zunehmender Brutalität unterdrückt wurden. Die Junta hat Massentötungen, willkürliche Verhaftungen, Folter, sexuelle Gewalt und andere Übergriffe verübt, die allesamt Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen. Auch die Todesstrafe wurde nach Eil- und Scheinverfahren vor Gericht nach mehr als 30 Jahren

wieder an vier Männern vollstreckt. Fotos und Berichte von niedergebrannten Dörfern, allen voran in den Regionen Magway und Sagaing sind keine Seltenheit. Die Rede- und Versammlungsfreiheit ist stark eingeschränkt. Immer wieder gibt es Berichte über Luftangriffe und Attacken auf die Zivilbevölkerung, wie beispielsweise im Kachin-Staat während einer Zeremonie im letzten Jahr als mehr als 100 Zivilisten bei einem Bombardement der Luftwaffe ums Leben kamen, sowie viele weitere schwer verwundet wurden. Das Militär blockierte daraufhin den Zugang zu medizinischer Ersthilfe. Die unabhängige Assistance Association for Political Prisoners beziffert die Zahl der vom Militär getöteten Menschen (Stand 5. September 2023) auf 4.043, sowie knapp weitere 25.000 verhaftete Personen.²

Der Ausnahmezustand im Land wurde zwischenzeitlich vom Oberbefehlshaber der Streitkräfte Senior General Min Aung Hlaing um ein weiteres halbes Jahr verlängert. Zu den ursprünglich vom Militär anvisierten Wahlen wird es in diesem Jahr in Myanmar nicht mehr kommen. Denn obwohl das Militär seit mehr als zwei Jahren Aufstände blutig unterdrückt und an mehreren Fronten gegen ethnische Minderheiten und die People's Defense Force (PDF) – der militärische Arm der demokratisch legitimierten Exilregierung der „National Unity Government“ – kämpft, so kann von einer Kontrolle von Land und Leuten keine Rede sein. Im Gegenteil: weite Teile des Landes werden von ethnischen Minderheiten regiert und der Einfluss des Militärs schwindet zunehmend.³ So versucht, sich das Militär zunehmend mit Luftschlägen zu helfen und die Lage damit weiter zu eskalieren.

Das Land befindet sich in einem Bürgerkrieg. Die humanitäre Situation in Myanmar ist mehr als zwei Jahre nach dem Putsch katastrophal. Viele der Fortschritte, die während einer Phase der Öffnung des Landes, insbesondere unter ziviler Führung der NLD ab 2015 erzielt wurden, sind weitestgehend zunichtegemacht. Nach Schätzungen des UN-Flüchtlingskommissariats sind im Land momentan mehr als 1,5 Millionen Binnenvertriebene (IDPs) zu verzeichnen sowie Zehntausende, die das Land nach Indien und vor allem Thailand verlassen haben.⁴ In den Grenzregionen zu Thailand und Indien kommt es ebenso zu Kampfhandlungen, was den Konflikt zu einem überregionalen Sicherheitsrisiko werden lässt.

Diplomatische Bemühungen der ASEAN – Konfliktlösungsmechanismen zu Myanmar?

Einige Monate nach dem Staatsstreich einigten sich die ASEAN-Mitglieder und die Junta von Myanmar auf einen sogenannten „Fünf-Punkte-Konsens“. Dieser beinhaltete ein sofortiges Ende der Gewalt im Land, einen Dialog zwischen allen Parteien, die Ernennung eines Sondergesandten, humanitäre Hilfe durch die ASEAN sowie den Besuch des Sondergesandten in Myanmar, um sich mit allen Parteien zu treffen. Allerdings hieß es bereits nach zwei Tagen von Seiten der Tatmadaw, man werde die „Vorschläge der ASEAN in Betracht ziehen, wenn sich die Lage wieder stabilisiert“ und dass der „Wiederherstellung von Recht und Ordnung“ Priorität eingeräumt werden würde.⁵ Ebenso verweigerte die Junta im Oktober 2021 dem ASEAN-Sondergesandten für Myanmar den Besuch von ASSK und weiterer inhaftierter Mitgliedern der demokratisch legitimierten Regierung – eine Vorbedingung für dessen Besuch, der konsequenterweise in der Folge abgesagt wurde.⁶

Seitdem hält die Staatengemeinschaft am Fünf-Punkte-Plan fest. So trafen sich die ASEAN-Außenminister im Juli dieses Jahres, um dabei erneut dessen Implementierung zu betonen. Wichtig ist hierbei, dass für die ASEAN prinzipiell der Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der einzelnen Mitgliedsstaaten (also auch Myanmar) gilt.

Außerdem entscheiden die Mitglieder im Konsens, was wiederum bedeutet, dass jedem Mitglied qua Logik ein Vetorecht zukommt. Dies hat in der Vergangenheit bereits zu Unstimmigkeiten und Verwerfungen geführt.

Die zehn Mitgliedstaaten der ASEAN weisen teilweise sehr unterschiedliche Staatsformen (Demokratien wie in Indonesien vs. Autokratien in Kambodscha, konservative Monarchien wie in Brunei) auf. Das spiegelt sich auch im Umgang mit der Militärjunta in den vergangenen Jahren wider: So stattete der ehemalige kambodschanische Premierminister Hun Sen dem Militärregime 2021 einen Besuch ab und auch der ehemalige Premierminister Thailands Prayut Chan-o-cha (ebenfalls durch einen Putsch 2014 an die Macht gekommen) unterhielt Kontakte in die Militärregierung, was u.a. von Indonesien kritisiert wurde. Beide Länder heg(t)en durchaus Sympathien für die Tatmadaw und sprachen der Junta durch ihre Aktionen ein Stück weit Legitimität zu.

Es bleibt nun abzuwarten, wie sich der neue Premier in Kambodscha oder auch die neue Regierung in Thailand hierzu positionieren. Doch auch hier sollte vor zu viel Optimismus Acht genommen werden: denn mit Hun Manet, zuletzt Oberbefehlshaber der Streitkräfte Kambodschas, bekleidet nun Hun Sens Sohn den höchsten Regierungsposten im Land. Zudem finden sich in der neuen Regierungskoalition in Thailand dem Militär nahestehende Parteien. Malaysia forderte im Vorfeld des ASEAN-Gipfels „härtere“ Maßnahmen gegen die Junta, ohne das Vorhaben allerdings genauer zu spezifizieren.⁷

Es besteht innerhalb der Staatengemeinschaft kein Konsens wie mit der Exilregierung NUG (National Unity Government) – aber auch mit den Militärs – umgegangen werden sollte, wobei jedes Mitgliedsland individuelle Ansätze fährt. Je länger der Konflikt in Myanmar schwelt, desto mehr werden auch Risse innerhalb der ASEAN deutlich. Verweise auf den Fünf-Punkte-Plan können darüber nicht hinwegtäuschen.

Implikationen der Krise auf die ASEAN

Seit dem Militärputsch in Myanmar ist die Problematik inmitten der ASEAN-Staatengemeinschaft allgegenwärtig. Nach dem letzten Gipfel im Mai 2023 forderte der singapurische Premierminister Lee, die ASEAN könne nicht zum „business as usual“ mit Myanmar zurückkehren. Gerade weil mit Indonesien in diesem Jahr ein demokratisches Land mit erprobten diplomatischen Fähigkeiten und Netzwerken innerhalb der ASEAN den Vorsitz innehatte, waren die Hoffnungen und Erwartungen an einen Konfliktlösungsmechanismus, der über den bestehenden Fünf-Punkte-Plan hinausgeht, sehr groß.

Der Bürgerkrieg in Myanmar wirft zudem einen Schatten auf die ASEAN im Allgemeinen sowie einzelne Punkte während des Gipfels. So steht seit geraumer Zeit auch ein Beitritt von Ost-Timor als vollwertiges Mitglied in die Staatengemeinschaft im Raum, worüber ursprünglich während des Gipfels diskutiert werden sollte. Ost-Timor hat 2011 einen Antrag auf Aufnahme in die ASEAN gestellt. Im Prinzip hatte die ASEAN einer Aufnahme als 11. Mitglied im Staatenbund bereits zugestimmt und einen Beobachterstatus eingeräumt, der es dem Land erlaubt, an ihren Sitzungen, einschließlich der Gipfeltreffen der Gruppe, teilzunehmen. Das Land soll idealerweise 2025 offiziell der ASEAN beitreten. Allerdings ist auch hier der ungeklärte Konflikt in Myanmar ein Thema. Der Premierminister äußerte sich jüngst wie folgt: „[Ost-Timor wird] der ASEAN nicht beitreten, wenn die Vereinigung nicht in der Lage ist, die Militärjunta zu überzeugen. Ich habe die Position von [Ost-Timor] auch dem UN-Generalsekretär Antonio Guterres übermittelt“.⁸ Nachdem sich zwischenzeitlich Ost-

Timors Präsident Jose Ramos-Horta mit einem hochrangigen Vertreter von Myanmars Schattenregierung NUG traf, wurde Ost-Timors ranghöchster Diplomat von der Militärregierung aus Myanmar ausgewiesen, was für zusätzliche Spannungen sorgte.⁹ Es bleibt abzuwarten, ob sich Ost-Timor – sollte der Konflikt in Myanmar weiter ungelöst bleiben – gegen eine ASEAN-Mitgliedschaft entscheidet. Beobachter rechnen damit, dass Ost-Timor weiterhin an einer Mitgliedschaft interessiert ist. Vielmehr ist die Frage, ob ASEAN bereit sei, Ost-Timor zügig in den Staatenbund aufzunehmen. Zunächst müsste das Land noch einige Verpflichtungen erfüllen, die in den Abkommen und Verträgen der politischen, sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen und soziokulturellen Säulen der ASEAN enthalten sind.

Dass der Bürgerkrieg in Myanmar sich zwischen der Militärregierung einerseits und der Exilregierung sowie vieler verbündeter Ethnien andererseits noch über Jahre ziehen dürfte, darauf deutet die Entscheidung des Militärregimes in Myanmar hin, den turnusmäßigen ASEAN-Vorsitz 2026 abzutreten.¹⁰ Offensichtlich fühlt sich der Staatsapparat aktuell und perspektivisch nicht in der Lage, die ernstzunehmende Aufgabe des ASEAN-Vorsitzes hinreichend auszufüllen. Anstelle von Myanmar werden nun die Philippinen den Vorsitz für das Jahr 2026 übernehmen.

Auf dem Gipfel in Jakarta entschieden sich die Staatsschefs der ASEAN-Mitgliedstaaten abschließend für eine deutliche Wortwahl und einem gemeinsamen Statement zu Myanmar, welches insgesamt 19 Punkte umfasst. In der Erklärung werden die Streitkräfte Myanmars und alle betroffenen Parteien aufgefordert, „die Gewalt zu deeskalieren und gezielte Angriffe auf Zivilisten, Häuser und öffentliche Einrichtungen wie Schulen, Krankenhäuser und Märkte einzustellen“.¹¹ Es bleibt zudem dabei, dass Myanmar bis auf weiteres nicht zu ASEAN-Gipfeln oder ASEAN-Außenministertreffen geladen wird. Interessant ist vor allem die Entscheidung der ASEAN, mehr Unterstützung durch externe Partner und durch die internationale Gemeinschaft im humanitären Bereich mobilisieren zu wollen. Damit gesteht sich die Staatengemeinschaft ein Stück weit ein, mit der Situation in Myanmar überfordert zu sein. Dies passt zur Analyse des ehemaligen Außenminister Indonesiens, Marty Natalegawa, der bescheinigte, „es fehle an Ideen“ im Umgang mit Myanmar.¹² Die ehemalige UN-Sonderberichterstatterin für Myanmar, Yanghee Lee, kommentierte die Entscheidungen des ASEAN-Gipfels im Interview bei Al-Jazeera, es sei an der Zeit, „dass ASEAN sagt, dass wir es nicht schaffen können. UN-Sicherheitsrat, Sie müssen sich einschalten... denn es ist offensichtlich, dass die Situation in Myanmar nicht mit dem ASEAN-Block gelöst werden kann“.¹³

Ausblick

Für die ASEAN als Institution ist es von besonderer Wichtigkeit, die Krise in Myanmar anzugehen. Gelingt es der Staatengemeinschaft nicht, diese „innere“ Angelegenheit zu lösen, so hat dies enorme Strahlkraft auf weitere Spannungsherde in der Region. Darunter würde die Glaubwürdigkeit der ASEAN insgesamt leiden, die z.B. mit ihrem ASEAN Outlook on the Indo-Pacific (AOIP) versucht, die Großmächte in der Region zu verankern und in ihren Foren zu binden. Bislang darf bezweifelt werden, ob die ASEAN langfristig als „Mittler“ und „Konfliktlösungsapparat“ im fortschreitenden Systemwettbewerb ernst genommen wird. Bis auf Weiteres ist von anhaltenden Kämpfen und einer damit einhergehenden sich verschlechternden humanitären Situation mit großem Leid für die Bevölkerung in Myanmar auszugehen.

-
- ¹ <https://www.asean2023.id/en/page/asean-2023/epicentrum-of-growth>
 - ² <https://aappb.org/>
 - ³ Mehr hierzu: <https://www.cfr.org/article/myanmars-junta-losing-civil-war>
 - ⁴ [High Commissioner to the Human Rights Council: Myanmar Continues its Deadly Freefall into Even Deeper Violence and Heartbreak | OHCHR](#)
 - ⁵ <https://www.burmalibrary.org/sites/burmalibrary.org/files/obl/GNLM2021-04-27-red.pdf>
 - ⁶ <https://apnews.com/article/business-asia-myanmar-global-trade-southeast-asia-55eba9d33db71a4dbf5f7ba66d4afe99>
 - ⁷ <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/asean-diplomats-meet-review-stalled-myanmar-peace-plan-2023-09-04/>
 - ⁸ <https://jakartaglobe.id/news/timor-leste-to-ideally-become-full-asean-member-in-2025-president>
 - ⁹ <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/east-timor-condemns-myanmars-expulsion-top-diplomat-2023-08-27/>
 - ¹⁰ <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Myanmar-Crisis/Myanmar-military-regime-to-withdraw-from-chairing-ASEAN-in-2026>
 - ¹¹ <https://asean.org/wp-content/uploads/2023/09/01.FINAL-ASEAN-LEADERS-REVIEW-AND-DECISION-ON-THE-IMPLEMENTATION-OF-THE-5PC-1.pdf>
 - ¹² <https://www.cnbc.com/2023/09/05/asean-at-a-loss-for-ideas-on-myanmar-crisis-ex-indonesian-minister.html>
 - ¹³ <https://mediaview.aljazeera.com/video/FmweNp0sn0>

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Moritz Fink
Regionalprogramm Politikdialog Asien/Singapur
<https://www.kas.de/de/web/politikdialog-asien>

moritz.fink@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)