

Das schwarze Schaf der Familie?

Burma und die ASEAN: Bilanz der ersten Dekade

Angesichts der Ereignisse im September 2007 scheint es uns angemessen, die Auswirkung der zehnjährigen ASEAN-Mitgliedschaft an dieser Stelle zu bilanzieren.

Markus Reger

Im August 2007, nur wenige Wochen bevor die letzte Runde der Proteste gegen das Militärregime in Burma ihren Höhepunkt erreichte, feierten die Generäle in Naypyidaw nicht nur den 40. Geburtstag der *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN), sondern gleichzeitig auch das zehnjährige Jubiläum der Aufnahme Burmas in die Regionalorganisation. Die Verhandlungen um die Aufnahme Burmas sorgten damals für schwere Probleme in den Beziehungen der ASEAN mit der Europäischen Union und den USA, die sich zu diesem Zeitpunkt schon auf eine Isolationspolitik geeinigt hatten.

Dass Burma letztlich dann am 23. Juli 1997 doch gegen den massiven Widerstand des Westens aufgenommen wurde, rechtfertigte die ASEAN unter anderem damit, dass ihr Ansatz des *Constructive Engagement* langfristig eher eine positive Veränderung der Situation in Burma herbeiführen könne, als die konfrontative Politik des Westens. Durch stille Diplomatie, Überzeugungsarbeit und *Leading by Example*, so die Argumentation, sollte die Militärführung in Burma im Laufe der Zeit von einem Kurswechsel überzeugt werden. Wie erfolgreich diese Bemühungen waren und ob es an der Politik der ASEAN bezüglich Burmas entscheidende Veränderung gegeben hat, soll im Folgenden untersucht werden.

ASEAN und das Nichteinmischungsprinzip

Während EU und USA über die letzten Jahre ihre bestehende Sanktionspolitik immer weiter verschärft haben, ging die ASEAN von Anfang an einen ande-

ren Weg. Bei einer Bewertung dieses Vorgehens muss jedoch zuerst die ganz grundsätzliche Frage nach den Möglichkeiten der ASEAN zur Einflussnahme auf interne Entwicklungen ihrer Mitglieder erörtert werden. Das Kooperationsmodell der ASEAN, wie es mit dem so genannte »ASEAN-Way« umschrieben wird, basiert stark auf Diskretion, Informalität, Pragmatismus, Konsensfindung und nichtkonfrontativem Verhandlungsstil. Eine der zentralen Kooperationsnormen ist dabei das Prinzip der *Noninterference* für innere Angelegenheiten. Diese Norm wurde in den letzten zehn Jahren von mehreren ASEAN-Mitgliedern in Frage gestellt. Unter dem Eindruck der asiatischen Finanzkrise versuchte Thailand im Juni 1998 das Prinzip des *Flexible Engagement* auf ASEAN-Ebene einzuführen. Dadurch sollte es der ASEAN ermöglicht werden, öffentlich auch Entwicklungen innerhalb eines Mitgliedstaates zu thematisieren, sofern diese grenzüberschreitende Auswirkungen hätten. Da das *Flexible Engagement* die *Noninterference*-Norm im Wesentlichen gekippt hätte, fand der thailändische Vorschlag keine Unterstützung bei den restlichen ASEAN-Staaten. Dennoch einigte man sich auf der informellen Ebene auf das so genannte »*Enhanced Interaction*-Konzept«. Im Unterschied zum thailändischen Vorschlag sollten im Falle grenzüberschreitender Probleme zwar einzelne Mitgliedstaaten auch die Möglichkeit haben, interne Angelegenheiten von Nachbarn anzusprechen, dies dann jedoch ausschließlich auf bilateraler Ebene und nicht auf multilateralem Weg für die gesamte ASEAN. Ein weiterer Vorstoß zur Aufweichung der *Noninterference*-Norm wurde 2003 von Indonesien durch den Vorschlag einer *ASEAN Security Community* unternommen. Im ursprünglichen indonesischen Vorschlag wäre auch ein Mechanismus vorgesehen gewesen, der im Falle grenzüberschreitender Probleme die *Noninterference*-Norm weitestgehend ausgehebelt hätte. Eine derartig weit reichende Veränderung der Kooperationsgrundlage war aber auch fünf Jahre nach dem thailändischen Vorstoß bei den meisten



Markus Reger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Arnold-Bergstraesser-Institut Freiburg und Lehrbeauftragter am Seminar für wissenschaftliche Politik der Uni Freiburg.

Mitgliedstaaten immer noch nicht durchsetzbar und so wurde beim Bali-Gipfel 2003 nur eine sehr stark abgeschwächte Form der indonesischen Idee verabschiedet, in der die Souveränität der Mitglieder nicht mehr angetastet wurde.

ASEANs Verhältnis mit Burma

Wie sich diese normativen Grundlagen konkret auf das Verhalten der ASEAN gegenüber Burma ausgewirkt haben, soll nun anhand der wichtigsten Entwicklungen seit 2003 betrachtet werden. Vor den Septemberunruhen war der letzte größere Vorfall, der international eine größere Beachtung fand, die gewalttätige Auseinandersetzung zwischen Anhängern der *National League for Democracy = Nationale Liga für Demokratie* (NLD) und der Militärjunta vom 30. Mai 2003 in Depayin. Während die USA und die EU die Ereignisse als Anlass zu einer weiteren Verschärfung ihrer Sanktionen nahmen, reagierte die

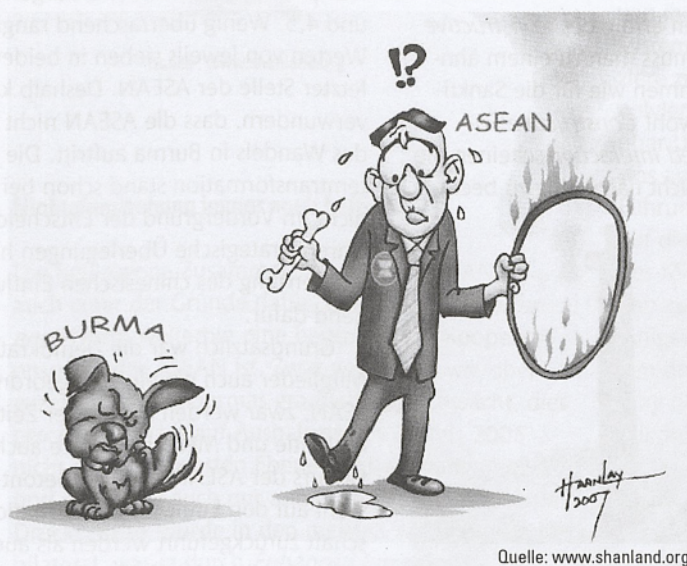
Architekt der Waffenstillstandsabkommen mit den ethnischen Minderheiten und Mitinitiator der *Road Map*, hatte 2003 noch Hoffnungen auf eine langsame Öffnung des Regimes geweckt. Die ausbleibende Reaktion der ASEAN wurde vom neuen Premierminister Soe Win umgehend zum Anlass genommen, die Verlängerung des Hausarrests von Aung San Suu Kyi zu verkünden. Erst als 2005 die Debatte über die turnusmäßige Übernahme des ASEAN-Vorsitzes durch Burma für 2006 anstand und von Seiten der EU und der USA enormer diplomatischer Druck ausgeübt wurde, konnte die ASEAN nicht mehr umhin, sich offiziell zu der Situation zu positionieren.

Bereits im Frühjahr 2005 hatten sich die Stimmen innerhalb der ASEAN gehäuft, die von der Militärführung nicht nur den Verzicht auf den Vorsitz sondern auch die Freilassung Aung San Suu Kyis verlangten, eine Verbindung beider Fragen kam für die Mehrheit der Staaten nicht in Frage. Erst als EU und USA damit drohten für den Fall, dass Burma den Vorsitz übernehmen sollte, die Dialogbeziehungen mit der ASEAN einzufrieren, gelang es der ASEAN schließlich im Juli die Junta zum freiwilligen Verzicht zu überreden. Auf dem anschließenden Gipfel im Dezember wurden dann die Lage in Burma und die Frage nach der Freilassung Aung San Suu Kyis für ASEAN-Verhältnisse ungewöhnlich offen diskutiert. Erstmals fand auch das Missfallen über die Situation den Weg in die Abschlusserklärung eines Gipfels.

Obwohl sich an der Situation im Lande seitdem nichts verbessert hatte, war beim nachgeholtten Gipfel von 2006 der Punkt in Cebu Burma schon wieder von der Tagesordnung verschwunden. Und das, obwohl zuvor im März der malaysische Außenminister seine Mission als ASEAN Sondergesandter in Burma vorzeitig ergebnislos hatte abbrechen müssen. Dies wurde in Cebu jedoch nicht mehr diskutiert, denn hier standen für die meisten Staaten wichtigere Themen an. Neben den Beziehungen zu China galt es vor allem den Weg für die ASEAN-Charta zu ebnen und die engere Wirtschaftskooperation voranzutreiben und dazu brauchte man aber nun mal die Zustimmung der burmesischen Generäle.

Als Reaktion auf die blutigen Ereignisse im September 2007 gab es zwar eine für ASEAN-Verhältnisse ungewöhnlich scharfe Verurteilung der Gewaltanwendung durch die ASEAN-Außenminister, bei der man seine »Abscheu« gegenüber der Gewaltanwendung ausdrückte und die Generäle zur Zusammenarbeit mit dem UN-Sondergesandten Gambari, zur Wiederaufnahme des Dialogs und zur Freilassung der politischen Gefangenen aufforderte. Weitergehenden Maßnahmen wie Sanktionen oder gar einem vom Westen geforderten Ausschluss Bur-

ASEAN nur sehr zurückhaltend. Bei einem kurz nach den blutigen Ereignissen von Depayin stattfindenden Außenministertreffen im Juni 2003 einigte man sich nur auf eine gemeinsame Erklärung, in der die Ereignisse zwar bedauert, aber ansonsten lediglich zur Wiederaufnahme des Dialoges und der nationalen Aussöhnung auffordert wurden. Auf dem folgenden ASEAN-Gipfel im Oktober 2003 konnten Burmas Generäle dann durch die zuvor erfolgte Verkündung der sieben Punkte »*Road Map to Democracy*« die meisten ASEAN-Partner wieder beschwichtigen, obwohl sich die Situation im Lande nicht wesentlich gebessert hatte. Auch im nächsten Jahr konnte sich die ASEAN trotz der nur einen Monat vor dem ASEAN-Gipfel 2004 erfolgten Absetzung des ehemaligen Geheimdienstchefs Khin Nyunt vom Posten des Premierministers nicht zu einem offiziellen Statement zur Situation in Burma durchringen. Khin Nyunt, der



Quelle: www.shanland.org

mas aus der ASEAN wurden jedoch eine klare Absage erteilt. Priorität hatte für die meisten der ASEAN-Mitglieder die Charta, die auf dem Gipfel in Singapur unterzeichnet werden sollte, und diese sollte auf keinen Fall gefährdet werden. Bereits im Vorfeld des Gipfels hatte ASEAN-Generalsekretär Ong Keng Yong deutlich gemacht, dass ein Boykott des Gipfels oder der Charta durch Burma das *Worst Case Scenario* für die ASEAN sei, folgerichtig hielt man sich auf dem Gipfel dann auch mit allzu scharfer Kritik an der Militärjunta zurück und der eigens für einen Bericht zur Lage in Burma angereiste UN-Sondergesandte Gambari wurde kurzfristig wieder eingeladen. Zwar enthält die neue Charta auch einen Passus über Menschenrechte, konkrete Mechanismen zur Vorgehensweise bei Menschenrechtsverletzungen sind jedoch nicht vorgesehen.

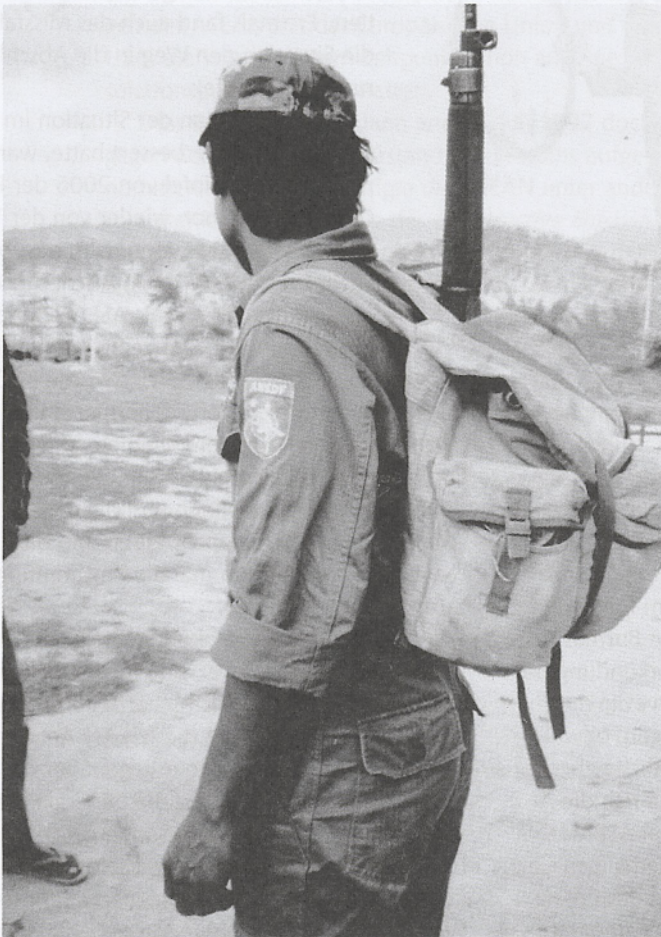
Die ASEAN als Agent des Wandels

Wenn man nun versucht den Erfolg des *Constructive Engagement* zu bewerten, muss man zu einem ähnlich negativen Ergebnis kommen wie für die Sanktionspolitik des Westens. Sowohl *Constructive Engagement* als auch *Enhanced Interaction* scheinen die Politik der Militärführung nicht nachhaltig zu beein-

flussen. Insgesamt ist die ASEAN zwar zunehmend unzufriedenen mit seinem Mitglied Burma, was auch immer häufiger artikuliert wird, aber das ist eher auf den Imageschaden zurückzuführen, der durch die Entwicklung in Burma für die ASEAN verursacht wird, als von einem grundlegenden Wunsch Burma nachhaltig zu demokratisieren. Eine solche Zielsetzung von der ASEAN zu erwarten, wäre angesichts der Heterogenität des Bündnisses auch mehr als unrealistisch, da die demokratischen Staaten innerhalb der ASEAN immer noch eindeutig in der Minderheit sind. Aktuell ist im Freedomhouse-Index einzig Indonesien als frei eingestuft, daneben werden nur noch die Philippinen und Malaysia als teilweise frei klassifiziert, die restlichen Mitglieder rangieren eindeutig im Bereich unfrei. Auch der ASEAN-Durchschnitt würde für sich genommen nach den Kategorien von Freedomhouse eindeutig im Bereich unfrei liegen. Auf der Skala von eins (bester Wert) bis sieben (schlechtester Wert) liegt die ASEAN in den Kategorien politische Freiheit und Bürgerrechten bei 5,1 und 4,5. Wenig überraschend rangiert Burma mit Werten von jeweils sieben in beiden Kategorien an letzter Stelle der ASEAN. Deshalb kann es auch nicht verwundern, dass die ASEAN nicht als starker Agent des Wandels in Burma auftritt. Die Frage der Systemtransformation stand schon bei der Aufnahme nicht im Vordergrund der Entscheidung, viel eher waren strategische Überlegungen hinsichtlich der Eingrenzung des chinesischen Einflusses ausschlaggebend dafür.

Grundsätzlich war die Demokratisierung ihrer Mitglieder auch nie ein übergeordnetes Ziel der ASEAN, zwar werden in jüngster Zeit Werte wie Demokratie und Menschenrechte auch im öffentlichen Diskurs der ASEAN häufiger betont. Dies kann sowohl auf den Einfluss der internationalen Gemeinschaft zurückgeführt werden als auch auf die Aktivitäten einzelner Mitglieder, in denen keine rein autoritären Systeme mehr vorherrschen. Dabei handelt es sich jedoch nicht um mehrheitsfähige Position innerhalb der ASEAN und so bleiben trotz aller Demokratisierungsrhetorik ökonomische Aspekte und politische Stabilität weiterhin deutlich höher auf der politischen Agenda angesiedelt.

Deshalb ist es auch problematisch die Auswirkung des *Constructive Engagement* zu bewerten, da die zugrunde liegende Intention für das *Engagement* bei den meisten externen Akteuren eben nicht die Systemtransformation oder die Lösung der sozialen Probleme Burmas ist, sondern vielmehr ökonomisch oder strategisch motiviert ist. Die Rolle des Impulsgebers für Demokratisierung und politische Veränderungen wird in der ASEAN jedoch von einzelnen Mitgliedern ausgeübt. Mitte bis Ende der 1990er Jahre gingen die Versuche hauptsächlich von Thailand aus, was sich im Hinblick auf Burma mit dem Amtsantritt von Thaksin Shinawatra allerdings deut-



Wohin geht der Weg?

Foto: Archiv

Straßenbauprojekte zerstören Ackerland

lich abgeschwächt hatte. Diese Aufgabe hat seit dem Ende von Suharto Indonesien und seit 2003 verstärkt Malaysia übernommen. Zu den aktuellen Entwicklungen hat sich Indonesien, das derzeit auch als nicht ständiges Mitglied im Sicherheitsrat vertreten ist, allerdings bisher nur sehr zurückhaltend geäußert. Daneben sind es vor allen die nationalen Parlamente der Philippinen, Malaysias, Indonesiens und Thailands, die sich in den letzten Jahren immer lauter zu Kritikern des Regimes in Naypyidaw entwickelt haben.

**It's high time people realized I care for nothing
I couldn't have my own way.**



Quelle: www.shanland.org

Nichteinmischung immer noch heilig

Die heterogene Zusammensetzung der ASEAN ist auch einer der Gründe dafür, dass die *Noninterference*-Norm weiterhin eine bestimmende Kooperationsnorm der ASEAN ist. Zwar wurde sie, wie oben gezeigt, im Falle Burmas graduell abgeschwächt, dies geschah aber bis auf Ausnahme des Gipfels 2005 nicht auf der höchsten Ebene der Regierungschefs, und dort wohl auch nur aufgrund des internationalen Drucks. Kritik wurde in den meisten Fällen entweder bilateral, was ja durch *Enhanced Interaction* bereits informeller Konsens war, oder aber durch die Außenministertreffen vorgetragen. Dass die ASEAN sich in letzter Zeit immer deutlicher zu Burma äußerte, kann auch durch die Schwere der Menschenrechtsverletzungen und das Ausmaß an Missachtung von internationalen Standards erklärt werden und ist deshalb nicht generell auf andere Fälle innerhalb der ASEAN übertragbar. Zwar ist eine zunehmende Zahl der ASEAN-Mitglieder unzufrieden mit der Entwicklung in Burma, da diese erkennen, dass dadurch das Ansehen der ASEAN selbst beschädigt wird, ob dies jedoch zu einer weiteren allgemeinen Abschwächung der *Noninterference*-Norm führen wird, ist aufgrund der unterschiedlichen Interessen der Mitglieder sehr fraglich. Wie stark die *Noninterference*-Norm immer noch die Kooperationsgrundlage der ASEAN bestimmt, hat der Singapur Gipfel deutlich gezeigt und die ablehnende Haltung hinsichtlich Sanktionen hat zwischenzeitlich sogar dazu geführt, dass auch die EU

über ihre zukünftige Strategie nachzudenken beginnt, da ihrer Sanktionspolitik aufgrund der fehlenden Unterstützung der direkten Nachbarn Burmas bisher nur wenig Erfolg beschieden war.

Insgesamt fällt deshalb die derzeitige Perspektive für Burma eher pessimistisch aus, weder der westliche noch der ASEAN-Ansatz scheinen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung in Burma ausüben zu können. Selbst der Einfluss Chinas, das im Vergleich der externen Akteure noch über den besten Zugang zu den Generälen in Naypyidaw verfügt, scheint nur sehr begrenzt zu sein. Entschieden wird das Schicksal des Landes durch die Entwicklung in der Militärführung, dem *State Peace and Development Council*, und hier kann Than Shwe in der entscheidenden Frage des Machterhaltes immer noch die Mehrheit des zwölfköpfigen Militärates hinter sich vereinen. Zwar ist es um die Gesundheit des 74-jährigen nicht mehr zum Besten bestellt, dennoch wäre selbst bei einer Ablösung oder einem Rücktritt ein Kurswechsel eher unwahrscheinlich, da die nachfolgende Generation von ihrer Sozialisation her zu eng in das derzeitige System integriert ist und die nachkommenden Offiziere zum überwiegenden Teil in die Verbrechen involviert waren. Zwar gibt es immer wieder Gerüchte über Unstimmigkeiten innerhalb der Militärführung, was auch die regelmäßigen Säuberungsaktionen der Führung belegen, diese beziehen sich jedoch nicht auf die zentrale Frage bezüglich der Führungsrolle des Militärs im Staate, hier besteht, soweit man das von außen abschätzen kann, eine weitest gehende Einigkeit. Wenn es Auseinandersetzungen gab, bezogen die sich eher auf den besten Weg zur Sicherstellung dieses Zieles oder aber hatten konkrete ökonomische Hintergründe.

Da externe Akteure anscheinend nur begrenzten Einfluss haben und die Machtbasis des Militärs nach wie vor ungebrochen ist, bleibt lediglich zu hoffen, dass es sich bei der Ankündigung der Militärführung von 9. Februar im Mai ein Referendum über die von ihr vorgelegten Verfassung und bis 2010 allgemeine Wahlen abzuhalten nicht wie schon so oft nur um eine Hinhaltetaktik handelt. Auch wenn der Verfassungsentwurf eine garantierte Position des Militärs in einer gelenkten Demokratie vorsieht, so wäre dies zumindest eine Verbesserung verglichen mit der derzeitigen Situation. Diese könnte dann eventuell Ausgangsbasis für eine weitere Entwicklung sein, damit die Bilanz der nächsten zehn Jahre ASEAN-Mitgliedschaft positiver ausfällt.

Eine Fassung des Artikels mit ausführlicher Literaturangabe ist bald auf den *südostasien*-Seiten unserer Homepage unter <http://asienhaus.de/suedostasien-neu> zu finden.