November 2026

Länderbericht

Auslandsbüro Philippinen

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

ASEAN-Gipfel in Manila: Was steht auf der Agenda?

Daniela Braun, Auslandsmitarbeiterin, Konrad-Adenauer-Stiftung

Dass einige der größten Namen der Weltpolitik, von US-Präsident Trump bis VN-Generalsekretär Guterres, zum diesjährigen ASEAN-Gipfel in den Philippinen anreisen werden, unterstreicht die wachsende geopolitische und wirtschaftliche Bedeutung Südostasiens. Neben der maritimen Sicherheit, die Manila vor dem Hintergrund wachsender Spannungen im Südchinesischen Meer in den Fokus ihrer ASEAN-Präsidentschaft 2026 gerückt hat, werden die Staats- und Regierungschefs unter anderem über Handel und wirtschaftliche Resilienz, den Umgang mit China aber auch die ungelöste Myanmar-Frage sprechen. Während Deutschland und die EU ihre Beziehungen zu den Philippinen und Südostasien zuletzt deutlich intensiviert haben, ist das Ausbleiben einer hochrangigen politischen Vertretung beim Gipfel ein bedauerliches Signal.

Mit dem 49. ASEAN-Gipfel wird Manila Mitte November zum diplomatischen Zentrum Asiens. Neben den Staats- und Regierungschefs der ASEAN-Mitgliedstaaten werden zahlreiche internationale Spitzenpolitiker erwartet, darunter US-Präsident Donald Trump und Chinas Premierminister Li Qiang aber auch UN-Generalsekretär Antonio Gutteres und der kanadische Premierminister Mark Carney. Zeitgleich findet in der philippinischen Hauptstadt auch das erste Treffen der Staats- und Regierungschefs der Quad-Staaten seit zwei Jahren statt. Damit rückt Manila ins Zentrum jener geopolitischen Dynamiken, die den Indo-Pazifik zunehmend prägen.

Obwohl ASEAN häufig als politische Stimme Südostasiens wahrgenommen wird, sind die Handlungsmöglichkeiten der Organisation begrenzt. Anders als die Europäische Union verfügt ASEAN über keine supranationalen Kompetenzen und trifft Entscheidungen ausschließlich im Konsens. Angesichts der erheblichen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten fällt es der Organisation oft schwer, auf regionale Krisen geschlossen zu reagieren. Dennoch kommt ASEAN eine zentrale Bedeutung zu. Trotz ihrer begrenzten Handlungsmöglichkeiten bleibt die Organisation das wichtigste multilaterale Forum Südostasiens, in dem die elf Mitgliedstaaten sowie externe Akteure wie die USA, China, Japan oder die Europäische Union regelmäßig zusammenkommen, um über wirtschaftliche und sicherheitspolitische Herausforderungen der Region zu beraten.

Im Mittelpunkt des Gipfels stehen Herausforderungen, die weit über Südostasien hinausreichen: die strategische Rivalität zwischen den USA und China, die Spannungen im Südchinesischen Meer, die Neuordnung globaler Lieferketten sowie die Frage, welche Rolle ASEAN in einer zunehmend fragmentierten Weltordnung künftig spielen kann.

Philippinischer Vorsitz im Zeichen Maritimer Sicherheit

Der rotierende ASEAN-Vorsitz bietet dem jeweiligen Gastgeberland die Möglichkeit, eigene Prioritäten stärker auf die regionale Agenda zu setzen und Themen voranzutreiben, die von besonderem nationalem Interesse sind. Für die Philippinen gilt dies insbesondere für die maritime Sicherheit und die anhaltenden Spannungen im Südchinesischen Meer, die zu den wichtigsten außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen des Landes zählen und sich auch in dem Titel des philippinischen Vorsitzes äußern: "Navigating Our Future, Together.".

Im Zentrum steht dabei die Frage nach dem Umgang mit China. Peking versucht zunehmend, seine weitreichenden Territorialansprüche im Südchinesischen Meer durchzusetzen. Diese wurden jedoch 2016 in einem wegweisenden Urteil des Ständigen Schiedshofs in Den Haag auf Basis des UN-Seerechtsübereinkommens (UNCLOS) zurückgewiesen. Peking geht immer häufiger aggressiv gegen Schiffe anderer Anrainerstaaten im Südchinesischen Meer vor. Betroffen sind nicht nur die Philippinen, sondern auch Vietnam, Malaysia und Indonesien. Die Philippinen nehmen innerhalb der ASEAN-Staaten jedoch eine Sonderrolle ein: Sie sind das Mitgliedsland, das Chinas Vorgehen am deutlichsten kritisiert.

Transparenz statt stille Diplomatie

Seit 2023 verfolgt die Regierung in Manila eine sogenannte Transparenzinitiative und veröffentlicht systematisch Bild- und Videomaterial illegaler chinesischer Aktionen im Südchinesischen Meer. Ziel ist es, die eigene Bevölkerung zu informieren, internationale Aufmerksamkeit zu schaffen und diplomatischen Druck auf Peking aufzubauen. Diese Strategie hat wesentlich dazu beigetragen, die Auseinandersetzungen im Südchinesischen Meer stärker ins internationale Bewusstsein zu rücken. Gleichzeitig haben sich die bilateralen Beziehungen zwischen China und den Philippinen deutlich verschlechtert. Zuletzt wurde sogar der chinesische Botschafter in Manila einbestellt, nachdem er mit seinen Äußerungen, China könnte, wenn es wollte, die Philippinen mit Gewalt leicht besiegen, für erhebliche Verstimmung gesorgt hatte.

Viel internationale Unterstützung, wenig Rückhalt aus ASEAN

Während Manila in den vergangenen Jahren viel Solidarität und politische Unterstützung von Partnern wie Japan, Australien sowie europäischen Staaten wie Deutschland und Frankreich erhalten hat, halten sich die ASEAN-Nachbarn auffallend zurück. Offiziell wird dies häufig mit dem Verweis auf den „asiatischen Weg“ begründet, der auf stille Diplomatie, Konsens und die Vermeidung öffentlicher Konfrontationen setzt. Die von den Philippinen praktizierte Transparenzstrategie wird daher in Teilen Südostasiens als Form einer unerwünschten „Megafon-Diplomatie“ betrachtet.

Gleichzeitig dürfte hinter verschlossenen Türen mancher ASEAN-Staaten durchaus Sympathie für den philippinischen Kurs bestehen. Viele Regierungen teilen die Sorge über Chinas zunehmend selbstbewusstes und teilweise aggressives Auftreten im Südchinesischen Meer, vermeiden jedoch aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen eine offene Konfrontation mit Peking. Gerade dieser Balanceakt dpzwischen sicherheitspolitischen Sorgen, wirtschaftlichen Interessen und dem Anspruch auf regionale Geschlossenheit wird den ASEAN-Gipfel in Manila prägen.

Die entscheidenden Themen des Gipfels

Vor diesem Hintergrund kommen die Staats- und Regierungschefs der Region vom 16. bis 18. November in der philippinischen Hauptstadt zusammen. Der Gipfel wird zeigen, wie ASEAN auf die wachsenden geopolitischen Spannungen im Indo-Pazifik reagieren will und welche Akzente die Philippinen als Vorsitzland setzen können. Im Mittelpunkt werden dabei insbesondere folgende Themen stehen:

Die Verhandlungen eines Code of Conduct

Seit mehr als zwei Jahrzehnten verhandeln ASEAN und China über ein Regelwerk, das den Umgang mit territorialen Streitigkeiten im Südchinesischen Meer festlegen, Zwischenfälle auf See verhindern und das Risiko einer militärischen Eskalation verringern soll. Beide Seiten hatten sich darauf verständigt, die Verhandlungen bis 2026 abzuschließen, was die philippinische Regierung wiederholt als Priorität ihres ASEAN-Vorsitzes hervorgehoben hat. Wenige Tage vor dem ASEAN-Gipfel wurde jedoch verkündet, dass beide Seiten es trotz Fortschritten nicht schaffen werden, den Code of Conduct innerhalb des Jahres fertigzustellen. Somit werden die laufenden Verhandlungen beim diesjährigen ASEAN-Gipfel weiterhin im Fokus stehen.

Trump-Besuch als Signal an ASEAN

Als Erfolg für den philippinischen Vorsitz darf bereits jetzt der angekündigte Besuch des amerikanischen Präsidenten Donald Trump zum ASEAN-Gipfel in Manila gewertet werden. Die Philippinen pflegen traditionell enge Beziehungen zu den Vereinigten Staaten, und Trump hatte das Land bereits während seiner ersten Amtszeit im November 2017 besucht. Auch unter seiner zweiten Administration standen die Philippinen früh im Fokus der amerikanischen Indo-Pazifik-Politik. So reisten in den vergangenen Monaten bereits mehrere hochrangige Vertreter der US-Regierung nach Manila. Zuletzt besuchte US-Verteidigungsminister Pete Hegseth Ende Oktober 2026 zum zweiten Mal die Philippinen und kündigte am Rande des ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus (ADMM-Plus) die Absicht der Vereinigten Staaten an, ab dem kommenden Jahr ein Defence Cooperation Framework mit ASEAN auszuhandeln.

Die Vertiefung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit den USA gehört zu den zentralen außenpolitischen Prioritäten der Regierung Marcos. Angesichts der anhaltenden Spannungen im Südchinesischen Meer dürfte Manila bemüht sein, die Präsenz und das Engagement Washingtons in der Region weiter zu stärken. Für die Philippinen war der ASEAN-Vorsitz eine wichtige Gelegenheit, die Beziehungen zu ihrem wichtigsten sicherheitspolitischen Partner zu verstärken und zugleich die strategische Bedeutung Südostasiens für die Vereinigten Staaten zu unterstreichen. Der Besuch Trumps würde diesem Anspruch zusätzlichen politischen Nachdruck verleihen und könnte zu einem der symbolträchtigsten Momente des Gipfels werden.

Schwieriger Umgang mit Peking

Während Donald Trump persönlich nach Manila reist, entsendet Peking erneut Premierminister Li Qiang. Dass Xi Jinping dem Gipfel fernbleibt, entspricht zwar der langjährigen chinesischen Praxis, wird in Manila jedoch aufmerksam registriert. Insbesondere im philippinischen Außenministerium hatte man offenbar lange auf eine persönliche Teilnahme Xis gehofft. Auch beim ADMM-plus Treffen Ende Oktober als die USA mit Pete Hegseth vertreten waren, sendete China ledglich den Verteidigungsattaché und nicht den Minister, wie sonst üblich.

Nachdem die Spannungen durch die Aussagen des chinesischen Botschafters in Manila im Oktober diesen Jahres erneut eskaliert waren, bemühte sich das philippinische Außenministerium in einem Telefonat am 3. November zwischen den beiden Außenministern darum, die Spannungen im Vorfeld des Gipfels zu entschärfen. Zuletzt richtete das philippinische Außenministerium in einem ungewöhnlichen Schritt die Aufforderung an Regierungsvertreter, die öffentliche Rhetorik gegenüber China zurückzufahren, um die Voraussetzungen für konstruktive Gespräche und mögliche Fortschritte während des Gipfels zu verbessern.

In Manila wird dieser Vorstoß jedoch nicht nur als Bemühen um diplomatische Deeskalation verstanden. Vielmehr sehen Beobachter darin auch einen Hinweis auf die tiefe Spaltung in der philippinischen Regierung im Hinblick auf die Frage, wie man mit China zukünftig umgehen soll. Während das Außenministerium auf einen eher diplomatischen Kurs gegenüber China setzt, vertritt der Verteidigungsminister eine härtere Gangart gegenüber Peking.

Der Umgang mit China ist für fast alle Staaten eine zentrale Herausforderung. Für viele ASEAN-Staaten ist China heute der wichtigste oder zweitwichtigste Handelspartner sowie ein zentraler Investor und Infrastrukturfinanzierer. Entsprechend groß ist in vielen Hauptstädten die Zurückhaltung, die wirtschaftlichen Beziehungen zu Peking durch eine allzu konfrontative Politik zu gefährden. Zugleich sind sich viele Länder der wachsenden Bedrohung durch China sehr bewusst. Gerade dieses Spannungsfeld prägt auch die Debatten innerhalb ASEANs und dürfte während des Gipfels immer wieder sichtbar werden.

Die ungelöste Myanmar-Frage

Myanmar bleibt eine Belastungsprobe für die Einheit ASEANs. Zwar ist die Militärjunta weiterhin von den ASEAN-Gipfeltreffen ausgeschlossen, doch die Philippinen haben neben ihrer Unterstützung des Five-Point Consensus - ASEANs zentralem Friedensplan für Myanmar - auch betont, dass die Staatengemeinschaft neue Wege finden müsse, um die Militärregierung wieder in einen politischen Dialog einzubinden. Damit mehren sich die Anzeichen für eine schrittweise Normalisierung der Beziehungen, auch wenn dieser Kurs innerhalb der Organisation umstritten bleibt. Mehrere ASEAN-Staaten haben General Min Aung Hlaing bereits mit protokollarischen Ehren empfangen, und viele Beobachter erwarten spätestens unter dem thailändischen Vorsitz 2028 eine stärkere Wiedereinbindung Myanmars. Andere Mitgliedstaaten, darunter Timor-Leste, drängen hingegen weiterhin auf eine harte Linie gegenüber der Militärjunta und warnen vor einer vorschnellen Reintegration ohne politische Fortschritte.

Die Philippinen haben sich als ASEAN-Vorsitzland um pragmatische Ansätze bemüht, um Bewegung in den festgefahrenen Konflikt zu bringen. So hat Manila vorgeschlagen, das Mandat des ASEAN-Sondergesandten für Myanmar von der jeweiligen Präsidentschaft zu entkoppeln und längerfristig zu vergeben. Ziel ist es, die Kontinuität der Vermittlungsbemühungen zu stärken und Fortschritte nicht jedes Jahr durch einen Wechsel des Vorsitzes wieder zu gefährden.

Handel und wirtschaftliche Resilienz

Eines der wichtigsten inhaltlichen Themen des Gipfels und der zahlreich zeitgleich stattfindenen Treffen wird aber nicht Sicherheitspolitik sondern die Stärkung des regionalen Handels und der wirtschaftlichen Resilienz – insbesondere im Lichte der jüngsten geopolitischen Krisen. Dabei geht es darum, Handelshemmnisse abzubauen, internationale Wirtschaftsbeziehungen auszubauen und regionale Lieferketten unabhängiger und krisenfester zu gestalten. Die philippinische Regierung hatte insgesamt 19 wirtschaftliche Schwerpunktvorhaben für ihren Vorsitz definiert. Der Fokus lag dabei unter anderem auf der Förderung der digitalen Wirtschaft, der Stärkung der Halbleiterindustrie, der Energiesicherheit, der Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen und nachhaltiger Lieferketten.

Mit Blick auf den Gipfel ist die geplante Unterzeichnung des ASEAN Digital Economy Framework Agreement (DEFA), das gemeinsame Regeln für den digitalen Handel, grenzüberschreitende Datenströme und digitale Zahlungssysteme schaffen soll, ein wichtiges Vorhaben. Laut Aussage der philippinischen Regierung sollen davon insbesondere kleine und mittlere Unternehmen profitieren, denen der Zugang zu den regionalen Märkten erleichtert werden soll.

Ein weiteres wichtiges Thema des Gipfels wird voraussichtlich die geplante ASEAN-Halbleiter-Roadmap sein, mit der die Region ihre Position als international bedeutender Produktionsstandort für Halbleiter und Elektronik stärken möchte. Hierzu stehen insbesondere die Förderung von Investitionen, der Ausbau technologische Kompetenzen

und die Stärkung regionale Wertschöpfungs- und Lieferketten im Fokus. Diese und weitere Initiativen sollen dazu beitragen, die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeiten ASEANs insbesondere in besonders zukunftsrelevanten Branchen zu erhöhen und die Abhängigkeit von externen Märkten und einzelnen Lieferanten zu reduzieren.

Europa fehlt beim Gipfel, bleibt aber präsent

Während die EU 2025 beim ASEAN-Gipfel in Kuala Lumpur noch durch den Präsidenten des Europäischen Rates, António Costa, vertreten war und die Teilnahme als wichtigen Meilenstein der ASEAN-EU-Beziehungen bezeichnete, entsendet die EU nach aktuellem Stand zum diesjährigen Gipfel in Manila keinen hochrangigen politischen Repräsentanten.

Gleichzeitig wäre es aber verkürzt, von europäischer Abwesenheit zu sprechen. Während des philippinischen ASEAN-Vorsitzes war die EU in Manila durchaus sehr präsent. Ein Höhepunkt war sicherlich der Besuch der EU-Außenbeauftragten Kaja Kallas in Manila im Juli beim ASEAN Foreign Ministers' Meeting. Dabei wurden mehrere wichtige Initiativen angekündigt, darunter die stärkere sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit den Philippinen im Rahmen der European Peace Facility sowie die Aufwertung der bilateralen Beziehungen zu einer Enhanced Partnership. Beide Schritte passen deutlich zum außenpolitischen Kurs der Marcos-Regierung, der darauf abzielt, außenpolitische Beziehungen zu diversifizieren und auszubauen.

Auch wirtschaftlich haben die Beziehungen an Dynamik gewonnen. Im September wurde verkündet, dass man sich im Grundsatz auf ein Freihandelsabkommen zwischen den Philippinen und der Europäischen Union verständigt hat.

Darüber hinaus wurde die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der EU und ASEAN während des philippinischen Vorsitzes weiter vertieft. Im September kamen Vertreter beider Seiten zum EU-ASEAN Business Summit sowie zur 22. Konsultation der ASEAN-Wirtschaftsminister mit der Europäischen Kommission in Manila zusammen. Die Treffen unterstrichen das gemeinsame Interesse an stärkeren Handelbeziehungen, engerer Vernetzung und wirtschaftlicher Sicherheit. Weiterhin hat Bundeskanzler Merz in seiner letzten Asien-Reise dazu aufgerufen, ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und ASEAN abzuschließen, nachdem Verhandlungen 2009 suspendiert wurden.

Dass die EU ausgerechnet beim ASEAN-Gipfel nun nicht hochrangig vertreten sein wird, steht daher in einem gewissen Spannungsverhältnis zur zuletzt intensivierten Zusammenarbeit. Dies ist umso erstaunlicher, weil ASEAN zu den wichtigsten Zukunftsmärkten der Welt zählt und für Europa als Partner für Handel, Lieferketten und wirtschaftliche Diversifizierung zunehmend an Bedeutung gewinnt.

Im kommenden Jahr feiern die Europäische Union und ASEAN ihr 50-jähriges Bestehen als Dialogpartner. Unter dem Vorsitz Singapurs sind zahlreiche Festveranstaltungen und hochrangige Besuche geplant. Vor diesem Hintergrund erscheint die zurückhaltende europäische Präsenz zum Gipfel in Manila weniger als Ausdruck mangelnden Interesses denn als verpasste Gelegenheit, die strategisch wichtige Bedeutung der EU-ASEAN Partnerschaft auch politisch deutlich zu machen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Daniela Braun
Leiterin des Auslandsbüros Philippinen
Hauptabteilung Europäische & Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de

daniela.braun@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/ bz-sa/4.0/legalcode.de)