

SAARC – 25 JAHRE REGIONALE INTEGRATION IN SÜDASIEN

Tomislav Delinić

Selbst gut informierte politische Beobachter werden zugeben, dass bei einer Diskussion über Formen regionaler Integration – seien sie politischer oder wirtschaftlicher Natur – kaum jemand SAARC, die Südasiatische Assoziation für regionale Kooperation, als Erfolgsmodell regionaler Zusammenarbeit aufzählen würde. In einem solchen Gespräch fiel der Blick zunächst auf die Europäische Union, in Südostasien auf ASEAN und auf dem amerikanischen Kontinent auf Mercosur oder auf NAFTA. SAARC dagegen steht im Schatten der genannten Organisationen, könnte den Diskutanten gar unbekannt sein. Dabei ist der Regionalverbund eigentlich altgedient, zumindest älter als Mercosur und NAFTA – aber ist er auch genauso erfolgreich? Den 25 Jahren seit der Gründung im Jahre 1985 stehen in den Augen der Weltöffentlichkeit vergleichsweise wenige faktische Erfolge gegenüber. Dabei liest sich die damals von den SAARC-Gründerstaaten Bangladesch, Bhutan, Indien, Malediven, Nepal, Pakistan und Sri Lanka unterzeichnete Charta vielversprechend und in vielerlei Hinsicht nicht anders als die Gründungsdokumente der genannten Regionalbündnisse. Doch selbst regionale Beobachter kritisieren SAARC als zwar begrüßenswert in der Absicht, aber zumeist wirkungslos in der Praxis. Seit der Gründung folgten etliche Treffen – im Unterschied zu anderen Regionalbündnissen meist ausschließlich auf höchster Regierungsebene – und etliche Abkommen. Doch tatsächliche Erfolge für eine vertiefte Kooperation der Mitgliedsländer blieben aus Sicht der Analysten Mangelware.

Seit 2007 ist Afghanistan, eines der regionalen Sorgenkinder Südasien, Teil des SAARC-Verbundes. Die anderen Mitgliedsländer wollen auch am Beispiel der Afghanistan-Frage zeigen, dass die Region Südasien Verantwortung für



Tomislav Delinić ist Leiter des Regionalprojekts SAARC der Konrad-Adenauer-Stiftung in Neu-Delhi.

sich selbst übernehmen kann. Die zuletzt abgehaltenen Gipfeltreffen der SAARC-Regierungschefs waren entsprechend gespickt mit Aufbruchsparolen und Absichtserklärungen, die zeigen sollten, dass SAARC sich selbst nicht aufgegeben hat.¹ „Den Worten müssen Taten folgen“, kommentieren Medien die Situation kritisch. Sie sehen die beiden großen Akteure der Region, Indien und Pakistan, in der Pflicht. Denn nicht zuletzt der schwelende Konflikt der beiden südasiatischen Atommächte hängt wie ein Damokles-Schwert über den Bemühungen Südasiens, in der Region Stabilität zu fördern und die einzelnen Akteure näher zueinander zu bringen. Es bedarf verstärkter Kooperation und Abstimmung, sollen ähnliche Erfolge erzielt werden, wie es andere Regionalverbände weltweit vorge-macht haben.

Die Bewertung von SAARC sollte unter Beachtung der schwierigen Ausgangslage, der regionalen Umstände und des komplizierten Entstehungshintergrunds der Organisation erfolgen.

Es ist allerdings nicht sachgerecht, die Entwicklung von SAARC ausschließlich anhand der üblichen Kriterien zu messen. Die Bewertung sollte unter Beachtung der schwierigen Ausgangslage, der regionalen Umstände und

des komplizierten Entstehungshintergrunds der Organisation erfolgen – dann sind die erzielten Vereinbarungen nicht nur ein symbolisch äußerst wichtiger Erfolg für eine krisengeschüttelte Region, sondern auch ein guter Grundstein für die kommenden Herausforderungen. Wie also funktioniert SAARC, welche Schwierigkeiten stellen und stellen sich den Mitgliedsländern, hat SAARC eine Zukunft und welche Potentiale bietet eine weitere regionale Integration?

EIN VERBUND DER GEGENSÄTZE UND GEMEINSAMKEITEN

Es ist keine einfache Konstellation, die sich dem Betrachter in Südasien offenbart: In Fragen der Bevölkerungszahl, der Wirtschaftskraft, der territorialen Größe, der militärischen Stärke, der technologischen Entwicklung, der Infrastruktur und letztlich der politischen Einflussmöglichkeiten liegen Welten zwischen Indien einerseits, Pakistan andererseits und den weiteren SAARC-Mitgliedstaaten Afghanistan,

1 | Vgl. Dipu Moni, „Sarc now deliberates more on action“, *The Daily Star*, 27.05.2010, in: <http://thedailystar.net/newDesign/news-details.php?nid=140263> [14.12.2010].

Bangladesch, Bhutan, Nepal, den Malediven und Sri Lanka. Diese sind teils tatsächliche Kleinstaaten oder von der Weltöffentlichkeit als solche fehlinterpretiert – so ist Bangladesch mit einer Bevölkerungszahl von 160 Millionen weltweit einer der größten Staaten, und auch Nepals Bevölkerung übertrumpft mit knapp 29 Millionen Einwohnern die meisten Mitgliedsstaaten der EU.² Die SAARC-Länder stellen mit fast 1,5 Milliarden Einwohnern einen bemerkenswerten Teil der Weltbevölkerung und liegen angesichts der direkten Nachbarschaft zu China im Mittelpunkt einer pulsierenden Weltregion.³

Die SAARC-Länder stellen mit fast 1,5 Milliarden Einwohnern einen bemerkenswerten Teil der Weltbevölkerung und liegen im Mittelpunkt einer pulsierenden Weltregion.

Indien ist dabei der dominante Akteur: Die territoriale Größe, die Bevölkerungszahl, die derzeit rasante Wirtschaftsentwicklung, die Rolle als Atommacht und die kürzlich erreichte Position als nicht-ständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sind dafür Belege. Die bemerkenswerte Entwicklung des Landes könnte somit als Anker für die gesamte Region dienen und zu deren Entwicklung positiv beitragen. Und das wäre allemal nötig, denn trotz der beeindruckenden Erfolge Indiens ist Südasien und auch Indien selbst geplagt von Massenarmut, Mega-Urbanisierung, teils extremen Arm-Reich-Disparitäten und tief greifenden Problemen in den Bereichen Infrastruktur, Energieversorgung und Umwelt. Dazu kommen noch zahlreiche innerstaatliche Konflikte sowie politische Instabilitäten in der Region.

Gemeinsamkeiten zwischen den SAARC-Mitgliedsländern finden sich aber auch abseits dieser Probleme. So hat Südasien eine weit zurückreichende, gemeinsame und eng verflochtene Geschichte. In kultureller, ethnischer und religiöser Sicht stehen sich die Einzelstaaten durchaus näher als es die politischen Entwicklungen in den vergangenen Jahrzehnten erahnen lassen. Auch zum britischen Kolonialreich gehörte die Region nahezu geschlossen. In Traditionen, Sprachen und Gepflogenheiten finden sich

2 | Vgl. Fischer-Weltalmanach, „Nepal“, http://www.weltalmanach.de/staat/staat_detail.php?staat=nepal und vgl. Fischer-Weltalmanach, „Bangladesch“, http://www.weltalmanach.de/staat/staat_detail.php?fwa_id=banglade [beide 13.12.2010].

3 | Vgl. Ebd., „SAARC: 14. Gipfeltreffen in Neu-Delhi“, <http://www.weltalmanach.de/suche/suche.php?search=saarc> [13.12.2010].

oftmals grenzübergreifende Parallelen. Könnte das eine Basis für eine gemeinsame südasiatische Identität sein? Darüber hinaus vereint die Staaten der Region eine weitere Tatsache: Nach vielen Wirren, internen Konflikten, kriegerischen Auseinandersetzungen und politischen Umbrüchen berufen sich alle SAARC-Staaten heute auf demokratische Grundprinzipien – möglicherweise eine wichtige Etappe auf dem Weg zu mehr Miteinander in der Region.⁴

INDIEN ALS REGIONALES SCHWERGEWICHT

Die herausragende Position Indiens erweist sich bei genauerer Betrachtung als eine der vielen Hürden in der Frage der Integration Südasiens: Indien gilt aus Sicht der Nachbarn oftmals zugleich als Heilsbringer als auch Teil des Problems, gar in Ansätzen als Bedrohung. Mit Blick auf die geografischen Ausmaße, das demographische und wirtschaftliche Potential sowie das politische Gewicht überragt das Land die restlichen Akteure der Region bei Weitem. Andere Regionalverbände kennen so ein Phänomen nicht oder nur begrenzt. Selbst die herausgehobene Stellung Indonesiens im ASEAN-Verband vermittelt nur ansatzweise ein ähnliches Gefühl. Indien wiederum befürchtet ein Bündnis der Nachbarn gegen die eigenen Interessen, nicht zuletzt mit Blick auf die Rolle Pakistans und das Engagement Chinas in der Region.

Indien befürchtet ein Bündnis der Nachbarn gegen die eigenen Interessen, nicht zuletzt mit Blick auf die Rolle Pakistans und das Engagement Chinas in der Region.

Hinzu kommt ein weiterer Faktor, der Indien umso mehr in den Fokus rückt: Indien hat mit allen SAARC-Staaten eine gemeinsame Grenze. Alle anderen Mitgliedsländer aber grenzen an keinen anderen SAARC-Staat außer an Indien. Die Ausnahmen hierbei sind Afghanistan und Pakistan, wobei auch diese beiden Staaten entweder an Indien grenzen oder nur über Indien geografischen Zugang zu den anderen SAARC-Mitgliedern erhalten.

Es führt also selbst geografisch kaum ein Weg an Indien vorbei. Das spürten lange Zeit gerade die kleineren Mitgliedsländer wie Nepal, Bhutan und Bangladesch, deren Grenzen nur wenige Kilometer durch einen indischen

4 | In ihren Eröffnungsreden für den 16. SAARC-Gipfel in Thimphu/ Bhutan betonten die Staatschefs der Mitgliedstaaten den demokratischen Wandel in der Region, vgl. <http://saarc-sec.org/Sixteenth-SAARC-Summit/75> [17.12.2010].

Korridor voneinander getrennt sind. Ohne Abstimmung der beteiligten Seiten, insbesondere ohne Zustimmung Indiens, war kein Handel, kein Grenzverkehr, keine Energie-Zusammenarbeit oder sonstige Initiative möglich. Solche Komplikationen bedeuteten in der Praxis oftmals den faktischen Stillstand des Austausches innerhalb SAARCs.

Die von allen Akteuren eingebrachte politische Zurückhaltung gegenüber den Nachbarn ist eine logische Folge dieser Konstellation, aber auch der Jahrhunderte langen Wirren in Südasien, nicht zuletzt der vielen Konflikte seit der 1947 erfolgten Teilung des Subkontinents. Die Nachwirkungen dreier Kriege zwischen Indien und Pakistan, dazu eine Vielzahl regionaler und innerstaatlicher Konflikte, Bürgerkriege und politischer Wirren in den Einzelstaaten sind nach wie vor spürbar.

In dieser Hinsicht führt die relative Bewertung der Kooperationsbemühungen Südasiens zu einem erfreulicheren Ergebnis als die Aufzählung faktischer Integrationsschritte. Trotz der vielen Hindernisse, trotz starker nationaler Kräfte, die sich ausdrücklich gegen mehr Kooperation auf überstaatlicher Ebene wenden, wurde SAARC ins Leben gerufen, und das Mitte der achtziger Jahre in einer Zeit, die von den Gegensätzen und Antipathien der SAARC-Einzelstaaten geprägt war: Die sowjetische Invasion in Afghanistan, das seit dem Freundschaftsabkommen besondere Verhältnis Indiens mit der Sowjetunion und das parallel sich entwickelnde „spezielle“ Verhältnis zwischen Pakistan und den USA sind nur einige Beispiele für die schwierigen Umstände einer regionalen Annäherung Südasiens kurz vor der Gründung von SAARC.

Trotz der vielen Hindernisse, trotz starker nationaler Kräfte, die sich ausdrücklich gegen mehr Kooperation auf überstaatlicher Ebene wenden, wurde SAARC ins Leben gerufen.

DIE INSTITUTIONALISIERUNG VON SAARC

Auf Initiative Bangladeschs kam es nach einer Vielzahl vorheriger Koordinationstreffen am 8. Dezember 1985 in Dhaka zur Unterzeichnung der vierseitigen SAARC-Charta. Die angespannte Lage in der Region zeichnete sich deutlich im verabschiedeten Dokument ab: Bilateral strittige Fragen sind kategorisch aus dem Kompetenzbereich von SAARC ausgeklammert. Auch müssen alle Entscheidungen einstimmig erzielt werden. Beides ist ein klarer Fingerzeig

auf die Absicht Indiens und Pakistans, die beiderseits vorhandenen Unstimmigkeiten nicht auf eine supranationale Ebene zu heben. Bis heute sehen Kommentatoren diese Passagen als einen Grund an, warum SAARC in der Praxis oftmals starr und handlungsunfähig den Streitigkeiten zwischen den beiden großen Akteuren der Region gegenüberstand. Die kleineren SAARC-Staaten hätten eine Einbeziehung bilateraler Fragen möglicherweise nutzen können, um als Einheit und Vermittler gegenüber Indien und Pakistan aufzutreten.⁵ Die Struktur des Regionalverbundes verhinderte das. Dafür wurde die südasiatische Gemeinschaft zunächst u.a. in den Bereichen Landwirtschaft, Gesundheit, Armutsbekämpfung und Nahrungsmittelsicherheit aktiv, und das teils durchaus erfolgreich. Eine Vielzahl von Gremien wurde geschaffen, um die gemeinsam identifizierten Probleme anzugehen.

Die mit der SAARC-Charta geschaffene Struktur stellte den Verbund auf eine zunächst solide und fest institutionalisierte Basis. Es wurden vier Ebenen beschlossen, auf denen in Zukunft Entscheidungen getroffen und dann auf den unteren Ebenen umgesetzt werden sollten. Die Gipfeltreffen der Staatsoberhäupter und Regierungschefs bildeten dabei das wichtigste Organ. Jährlich oder öfter, so besagt es die SAARC-Charta, sollen die obersten Vertreter der Mitgliedsländer über die anstehenden Themen beraten und beschließen. Diese jeweils wechselnd in einem der SAARC-Staaten, zuletzt 2010 in Bhutan, stattfindenden Gipfel werden einerseits von Kommentatoren als großes Schaulaufen mit PR-Effekt kritisiert – und in der Tat hielt

Während sich bei anderen Integrationsmodellen zumeist die Arbeitsebenen konsultieren, versammelt SAARC in meist regelmäßigem Abstand alle Oberhäupter der Mitgliedsländer.

sich die Anzahl der effektiv umgesetzten Maßnahmen der Gipfel bisher in Grenzen. Andererseits stellen gerade diese Treffen aber auch den größten Erfolg von SAARC dar: Während sich bei anderen Integrationsmodellen der Welt zumeist die Arbeitsebenen konsultieren, versammelt SAARC in meist regelmäßigem Abstand alle Oberhäupter der Mitgliedsländer – darunter vor allem auch Indien und Pakistan. Recherchiert man in deutschen und internationalen Medien nach dem Schlagwort „SAARC“, tauchen Meldungen nahezu ausschließlich im Zusammenhang mit hochrangigen Treffen der beiden

5 | Vgl. Partha S. Ghosh, *SAARC: Institutionalization and Regional Political Processes* (Neu-Delhi, 2009), 4 f.

Nachbarländer auf. So trafen hohe Vertreter Indiens und Pakistans nach den Anschlägen in Mumbai 2008 zum ersten Mal wieder auf einem SAARC-Kongress zusammen: 2009 in Colombo. Es war oftmals im Rahmen der SAARC-Gipfeltreffen, dass sich beide Seiten auf gemeinsame Gespräche zur Klärung umstrittener Fragen verständigten – für den Verbund und die Region ein wichtiger Faktor.

Auch in der weiter zurückliegenden Vergangenheit erwiesen sich die SAARC-Gipfel als Plattform für die Diskussion bilateraler Probleme – zwar ausschließlich hinter verschlossenen Türen und unter vier Augen, aber immerhin: Treffen fanden statt. Damit ist ironischerweise gerade die in der Charta so klar ausgegrenzte Diskussion bilateraler Streitigkeiten einer der größten Erfolge von SAARC – zwar wurden die Fragen nicht von SAARC diskutiert, aber die institutionalisierten Treffen der politischen Spitzen der Mitgliedsländer innerhalb des Verbundes brachten diesen wichtigen Nebeneffekt mit sich.⁶

SAARC ALS PLATTFORM FÜR DIE WEITERENTWICKLUNG SÜDASIENS

Diese Stärke zieht sich durch die weiteren Ebenen: Auch wenn Kritiker immer wieder anführen, dass zu wenige greifbare Ergebnisse herauskommen, kann nicht geleugnet werden, dass die enge Verflechtung der Mitgliedsländer in unzähligen Gremien, Ausschüssen und Organen eine der großen Stärken des Regionalverbundes ist. Gerade vor dem geschilderten Hintergrund der so schwierigen Ausgangslage ist es ein wichtiger Schritt, dass alle Akteure der Region an einem Tisch sitzen und Themen diskutieren. Der Ministerrat ist neben den Gipfeln eine weitere Ebene, die politisch agiert. Mehrfach im Jahr treffen sich Minister verschiedener Ressorts, um politische Planungen zu entwerfen, die Wirkung der bisher erfolgten Schritte zu bewerten, neue Bereiche der Kooperation zu identifizieren und gegebenenfalls neue Methoden und Mechanismen zu diskutieren.⁷ Standen hier zunächst nur die Außenminister der jeweiligen Länder im Gespräch, weiteten sich die Treffen

6 | Es sollte allerdings nicht verschwiegen werden, dass einige SAARC-Gipfel gerade aus dem Grund ausfielen, weil die jeweiligen Akteure eben nicht aufeinander treffen wollten.

7 | Vgl. Charter of the South Asian Association for Regional Cooperation (Dhaka, 1985), Article IV, 2.

zunehmend auf andere Ressorts aus. So diskutierten die SAARC-Innenminister bei einer Sitzung im Sommer 2010 über die Errichtung einer an Interpol orientierten Polizeistruktur, die im Hinblick auf terroristische Netzwerke, Menschen- und Drogenhandel sowie Schmuggel in der Region länderübergreifend aktiv werden könnte.⁸

Die Beschlüsse der Gipfel und der Ministertreffen werden von „Ständigen Ausschüssen“ (zusammengesetzt aus hohen Vertretern der jeweiligen Ressorts), dem „SAARC-Sekretariat“, „Technischen Komitees“ und durch von diesen eingesetzte „Aktionskomitees“ verwaltet und umgesetzt. Die Treffen finden in regelmäßigen, an der Notwendigkeit der Sache orientierten Abständen statt. Auch innerhalb dieser Gremien gilt als eine der Stärken von SAARC, dass Entscheidungsträger und technische Sachverständige der Einzelstaaten regelmäßig zusammenkommen und ihre Probleme, Ansichten und Lösungsvorschläge gemeinsam diskutieren können – soweit die Theorie.

Selbst für thematisch eigentlich informierte Politiker der Region scheint die Fülle der Aktivitäten des Verbundes kaum mehr erfassbar zu sein.

Einen Hauptkritikpunkt an SAARC gilt es dabei nicht außer Acht zu lassen: Im Rahmen der beschriebenen Organisationsstruktur entwickelten sich innerhalb kürzester Zeit eine

Unmenge an Institutionen, Initiativen, Ausschüssen, Gremien – alle überaus aktiv in den unterschiedlichsten Themenbereichen, von Biotechnologie, Forstwirtschaft über Küstenverwaltung bis hin zu meteorologischer Zusammenarbeit. Zwar ist unbestritten, dass eine enge Konsultation der Partnerländer eigentlich nicht schaden kann. Hier wäre aber durchaus auch das Motto „weniger ist mehr“ anwendbar: Nicht nur für den externen Betrachter, etwa den südasiatischen Bürger, der sich mit SAARC zu identifizieren versucht, sondern auch für den thematisch eigentlich informierten Politiker der Region scheint die Fülle der Aktivitäten des Verbundes kaum mehr erfassbar zu sein.⁹ Dass dabei jedes Gastland eines SAARC-Gipfels die Themenagenda zu gestalten hat, führt umso mehr zu einer schiereren Explosion der aufgegriffenen und größtenteils institutionalisierten Maßnahmen des Regionalverbundes.

8 | Diplomatic Correspondent, „SAARC police proposed“, *The Daily Star*, June 27, 2010, in: <http://www.thedailystar.net/newDesign/news-details.php?nid=144341> [15.12.2010].

9 | Vgl. Nischal Pandey, *Regional Cooperation in South Asia: A Nepalese Perspective* (Kathmandu, 2005), 4.

Dabei wäre eine Konzentration auf die wirtschaftliche Integration der Region ein Feld, das allein schon eine hohe Konzentration der Ressourcen und Kräfte der Akteure erfordert. Diese interne wirtschaftliche Öffnung aber scheuten die SAARC-Staaten lange, während andere regionale Integrationsmodelle sich gerade diesen Bereich auf die Fahnen schrieben und auch innerhalb kürzester Zeit beachtliche Erfolge erzielten.¹⁰ Doch die politischen Rahmenbedingungen in der Region ließen ein solches Aufeinanderzugehen vorerst nicht zu.

ÜBER SAPTA ZU SAFTA – AUF DEM WEG ZU EINER FREIHANDLSZONE?

Mit dem langsamen Abtasten der Akteure kam auch die Frage des wirtschaftlichen Aufeinanderzugehens auf die Tagesordnung der Gespräche im SAARC-Verbund. Das Südasiatische Präferenzhandelsabkommen (SAPTA) sollte nach der Unterzeichnung 1993 und dem Inkrafttreten 1995 den Weg zu mehr wirtschaftlicher Integration in der Region bahnen, denn der Handel zwischen den Partnerländern war nach wie vor mit einem nur geringen Anteil am Außenhandel quasi nicht existent. Neben der anvisierten Absprache zu mehr Kooperation im Bereich der Zölle und Abgaben wurde die Unterstützung der am wenigsten entwickelten Mitgliedsländer der südasiatischen Assoziation als eines der wichtigsten Ziele von SAPTA festgelegt.¹¹ Zwar wurden unter SAPTA vier Verhandlungsrunden zu mehr Liberalisierung des Handels abgehalten, eine tatsächliche, faktische Wirkung auf ein höheres Aufkommen des SAARC-internen Handels hatte das Abkommen aber kaum. In einer Hinsicht war SAPTA dennoch erfolgreich: Der Vertrag ebnete den Weg für mehr. SAPTA sorgte für die Einsicht der Verantwortlichen, dass eine verbindlichere Form der Zusammenarbeit in Wirtschaftsfragen gefunden werden musste, um eine tatsächliche ökonomische Integration zu erreichen.

Die Unterstützung der am wenigsten entwickelten Mitgliedsländer wurde als eines der wichtigsten Ziele von SAPTA festgelegt.

10 | Vgl. Muchkund Dubey, „Looking Ahead“, in: Dipankar Banerjee und N. Manoharan (Hrsg.), *SAARC Towards Greater Connectivity* (Neu-Delhi: Anshah, 2008), 242.

11 | Vgl. Agreement on SAARC Preferential Trading Agreement (SAPTA), (Dhaka, 1993), 5.

Als Folge wurde SAFTA, das Südasiatische Freihandelsabkommen, beim Treffen der Außenminister 2004 in Islamabad unterzeichnet und zum 1. Januar 2006 ins Leben gerufen. Darin verpflichteten sich die Regierungen der Einzelstaaten u.a. zu einem konkreten Fahrplan in Richtung Zollerleichterungen (bis 2015 gar Abschaffung der Zölle), zu einer Harmonisierung von Produkttestverfahren (bis heute eine der größten Hürden im Handel zwischen den SAARC-Staaten) und zu einer verstärkten Zusammenarbeit in Fragen der zwischenstaatlichen Transportinfrastruktur. Die Stützung der am wenigsten entwickelten Mitgliedsländer, die bereits im Rahmen von SAPTA institutionalisiert wurde, wurde auch im SAFTA-Abkommen fortgeführt: Bangladesch, Bhutan, die Malediven und Nepal erhielten Sonderkonditionen und Konzessionen bei den zeitlichen Fristen der Umsetzung der Bestimmungen von SAFTA.

Was aber bleibt nach nun bereits vier Jahren des Freihandelsabkommens? Laut Kritikern ist es zu wenig. Ein strafferer Zeitplan, ein Entwicklungsfond für die weniger entwickelten Mitglieder, ein konkreter Plan für die Abschaffung der für den Handel hochproblematischen nicht tariflichen Handelsbarrieren sowie eine klar definierte Kooperation im Bereich des Infrastrukturausbaus hätten dem Abkommen zu mehr Erfolg verhelfen können.¹² So aber halten sich die de facto für den SAARC-internen Handel wirksamen Resultate in Grenzen. Nach wie vor liegt der Warenaustausch zwischen den meisten SAARC-Mitgliedern im Rahmen vernachlässigbarer Zahlen,¹³ nach wie vor bestimmen nicht-tarifliche Barrieren, Transportprobleme und Visa-Komplikationen den Alltag der südasiatischen Unternehmer. Und es ist nicht verwunderlich, dass viele dieser lokalen Händler sich eher für Projekte mit Südostasien, Amerika und Europa entscheiden anstatt Investitionen und Handel in den benachbarten Ländern zu fördern. Auch andersherum haben die genannten Schwierigkeiten Auswirkungen: Schwärmen indische Unternehmer oft von

Der Warenaustausch zwischen den meisten SAARC-Mitgliedern liegt im Rahmen vernachlässigbarer Zahlen. Nicht-tarifliche Barrieren, Transportprobleme und Visa-Komplikationen bestimmen den Alltag.

12 | Vgl. Dubey, Fn. 10, 244 f.

13 | Eine Ausnahme bildet erneut Indien, das in der Handelsbilanz der meisten SAARC-Staaten direkt oder indirekt den größten Anteil stellt. Details in: „Making SAFTA more effective“, (Neu-Delhi, 2010).

den bemerkenswerten Möglichkeiten des Europäischen Binnenmarktes für Importeure, schrecken ausländische Unternehmer aufgrund der vielen Hürden vor Investitionen in Südasien, selbst in Indien, zurück – zum Leidwesen der gesamten Region.

ÖFFNUNG, KOOPERATION UND BLICK NACH OSTEN

Gerade die inner-südasiatische Kooperation und Öffnung hat viel Potential. Doch dafür müsste bei den Verantwortlichen das Verständnis für die Vorteile eines freien Binnenmarktes gefördert werden. Selbst die kleineren Staaten zeigten sich in der Vergangenheit zurückhaltend bei der Frage der Aufgabe von Zöllen, schließlich stellten Zolleinnahmen einen wichtigen, teils gar beträchtlichen Teil der eigenen Einnahmen dar. Darüber hinaus spiegelt sich auch in dieser Frage die Angst vor einer Überschwemmung des eigenen Marktes mit indischen Gütern und vor dem Aussterben der einheimischen Produktion wider. Dass ein Binnenmarkt solche Phänomene mit sich ziehen kann, aber nicht muss, haben andere regionale Integrationsmodelle bewiesen. Gerade Europa hat gezeigt, dass der Gedanke der Investition in strukturschwächere Mitgliedstaaten für alle Seiten letzten Endes Vorteile brachte.

Gerade Europa hat gezeigt, dass der Gedanke der Investition in strukturschwächere Mitgliedstaaten für alle Seiten letzten Endes Vorteile brachte.

Der entscheidende Faktor dabei ist allerdings Vertrauen in die Worte und Taten des jeweiligen Handelspartners. Und das scheint zuletzt zumindest zwischen einigen Akteuren Südasiens wieder zu wachsen. So kamen sich in den vergangenen Monaten Indien, Bangladesch, Nepal und Bhutan in Fragen der Transitregelungen für den Transport- und Personenverkehr sowie der Nutzung von Tiefseehäfen näher – ein bemerkenswerter und wichtiger Schritt, der lange verschleppt worden war.¹⁴ Müssen derzeit Lastwagen und Container an den jeweiligen Staatsgrenzen komplett aus- und umgeladen werden, ein erheblicher Aufwand und aufgrund der aufzubringenden Zeit auch ein finanzieller Verlust, könnte der Handel und Warenaustausch an den Grenzen in Zukunft wesentlich beschleunigt werden.

14 | Vgl. Dipu Moni, „Transit to benefit four countries“, *The Daily Star*, August 9, 2010, in: <http://www.thedailystar.net/new-Design/news-details.php?nid=150000> [15.12.2010].

Ein wichtiger Katalysator dieses neuen Entgegenkommens ist auch die Politik Indiens und dessen Premier Manmohan Singh, der inzwischen von der indischen „Bereitschaft zu mehr asymmetrischer Verantwortung“ im Zusammenhang mit SAARC spricht.¹⁵ Dies ist ein bedeutendes Signal für die Region, nachdem SAARC eine Phase der weiteren Schwächung durchlief, in der zahlreiche bilaterale Abkommen zwischen den einzelnen Mitgliedsländern den Regionalverband immer obsoleter zu machen schienen.

Auch die „Look East“-Strategie einiger südasiatischer Staaten könnte eine Konkurrenz für SAARC werden. Gerade ASEAN strahlt mit ihrer wirtschaftlichen Dynamik und globalen Wahrnehmung auf die Akteure in Südasiens, allen voran Indien, große Attraktivität aus.¹⁶ Aber ein Vergleich zwischen dem Erfolg ASEANS und der Entwicklung SAARCs käme in gewisser Hinsicht einem Äpfel-Birnen-Vergleich gleich. Neben den genannten Problemen, die sich

Am Beispiel ASEANS wird deutlich, wie wichtig ein klares politisches Bekenntnis zu wirtschaftlicher Kooperation für den Erfolg regionaler Integration ist.

einer tieferen und schnelleren Integration Südasiens entgegenstellten, unterscheiden sich beide Modelle in einem entscheidenden Punkt: Am Beispiel ASEANS wird deutlich, wie wichtig ein klares politisches Bekenntnis zu wirtschaftlicher Kooperation und schlussendlich Öffnung sowie ein konsequentes Handeln in dieser Richtung für den Erfolg regionaler Integration ist. SAARC hat das aus genannten Gründen in der Frühphase nicht leisten können und danach sicherlich auch versäumt. So tastet sich Südasiens immer mehr in Richtung Osten und sucht den Kontakt zu den Anrainerstaaten.

„Subregionale Integration“ ist das Stichwort, unter dem sich z.B. BIMST-EC 1997 zusammengefunden hat. Als „Initiative für multisektorale technische und wirtschaftliche Kooperation in der Bucht von Bengalen“ setzten sich Bangladesch, Indien, Sri Lanka und Thailand, später dann Myanmar, Nepal und Bhutan, ähnliche Ziele wie sie die SAARC-Charter vorsieht. Neben der wirtschaftlichen Kooperation ist eine politische Zusammenarbeit angedacht.

15 | Vgl. Nihal Rodrigo, „SAARC in Perspective“, in: Dipankar Banerjee und N. Manoharan (Hrsg.), *SAARC Towards Greater Connectivity* (Neu-Delhi: Anshah, 2008), 6.

16 | Mehr zum Verhältnis Indien-ASEAN im *IPCS Special Report*, Nr. 72, Institute of Peace and Conflict Studies, May 2009, in: http://ipcs.org/pdf_file/issue/SR72-Final.pdf [10.01.2011].

Kommentatoren sehen Potential im BIMST-EC-Projekt, und wenn nur aus dem Grund, dass die Organisation quasi SAARC ohne die krisengeschüttelten Akteure Pakistan und Afghanistan unter Zugabe Thailands und Myanmars ist.¹⁷

Entwickelt sich also aus den subregionalen Integrationsbemühungen möglicherweise eine ernsthafte Konkurrenz für SAARC? Immer wieder zeigt sich, dass regionale Integration dann an ihre Grenzen stößt, wenn die Frage der gemeinsamen Identität gestellt wird. Haben die BIMST-EC-Staaten tatsächlich eine gemeinsame Verbindung außer dem Interesse an wirtschaftlicher Entwicklung, Profit und Wohlstand? Im Vergleich zu SAARC und dem tief verwurzelten Geschichtsbewusstsein Südasiens kann diese Frage ganz klar verneint werden.

EXTERNER INTERESSE AN SAARC WÄCHST

Der Trend zur Vertiefung bilateraler Absprachen bzw. zur Suche nach Anschluss zu anderen multilateralen Organisationen geschieht paradoxerweise zu einer Zeit, in der das Interesse an SAARC in Asien, aber auch weltweit, steigt. Seit 2005 erhielten Australien, China, die Europäische Union, Iran, Japan, Südkorea, Mauritius, Myanmar und die USA einen Beobachterstatus.¹⁸ Damit verbunden sind die Teilnahme an den Eröffnungs- und Abschlussitzungen der Gipfeltreffen und die Möglichkeit, Stellung zur Entwicklung von SAARC und den eigenen Sektoren für eine mögliche Kooperation zu beziehen. In der Tat entsandten die Beobachterstaaten zuletzt teils hochrangige Vertreter zu den SAARC-Gipfeltreffen, und gerade China zeigt gesteigertes Interesse an einer Mitgliedschaft im südasiatischen Regionalverbund. Eine Initiative Nepals im Frühjahr 2010, den Beobachterstatus Chinas in eine Vollmitgliedschaft umzuwandeln, scheiterte jedoch am Veto Indiens. Dabei sehen gerade Kommentatoren aus den kleineren SAARC-Staaten in der Vollmitgliedschaft Chinas

Eine Initiative Nepals, den Beobachterstatus Chinas in eine Vollmitgliedschaft in der SAARC umzuwandeln, scheiterte am Veto Indiens.

17 | Vgl. Yogendra Singh, „BIMSTEC: Need to Move beyond the Linkage Syndrome“, Institute of Peace and Conflict Studies, 15.12.2008, in: <http://www.ipcs.org/article/southeast-asia/bimstec-need-to-move-beyond-the-linkage-syndrome-2753.html> [15.12.2010].

18 | Vgl. SAARC Secretariat, <http://saarc-sec.org/Cooperation-with-Observers/13> [15.12.2010].

die Chance, ein Gegengewicht zu Indien innerhalb SAARCs zu schaffen.¹⁹ Auch der enorme Wachstumsdrang Chinas könnte dem wirtschaftlichen Integrationsprozess in den Augen der Nachbarn Schwung geben. Zusätzlich würde die schiere Größe eines solchen Verbundes für Gewicht in der Welt sorgen, behaupten manche Stimmen.

Aber so weit wird es wohl in näherer Zukunft nicht kommen. SAARC wird die anstehenden Herausforderungen und die genannten Probleme des Ungleichgewichts zwischen Indien und den restlichen Mitgliedern, die Unstimmigkeiten Indiens und Pakistans und die stockende Wirtschaftsintegration in der jetzigen Zusammensetzung selbst bewältigen müssen. Das gestiegene externe Interesse an SAARC sollte Südasiens aber als ein Fingerzeig dafür dienen, dass in den geschaffenen Strukturen offensichtlich mehr Potential steckt als man selbst wahrnimmt. Oder sehen Europa, USA, China und die anderen Beobachter mehr in SAARC, als es eigentlich ist?

MEHR KONZENTRATION AUF DAS WESENTLICHE NOTWENDIG

Wie also könnte die Zukunft von SAARC aussehen? In Südasiens überwiegen gegenwärtig drei Meinungen zu SAARC: Das Projekt wird mit Gleichgültigkeit oder Unkenntnis quittiert, es gilt als gescheitert oder es wird als gute Idee mit viel Potential, aber auch vielen Problemen gesehen. Kaum jemand würde frei heraus behaupten,

SAARC wird in Südasiens mit Gleichgültigkeit oder Unkenntnis quittiert, gilt als gescheitert oder als gute Idee mit viel Potential, aber auch vielen Problemen.

SAARC funktioniere in allen Belangen prächtig. Und in der Tat halten sich die greifbaren Ergebnisse in Grenzen. Aber immerhin sind Ergebnisse vorhanden: SAARC hat in den zurückliegenden 25 Jahren in einer politisch äußerst schwierigen Konstellation Fakten und Institutionen geschaffen sowie Foren entwickelt, bei denen sich selbst die Staatsoberhäupter regelmäßig die Hand schütteln müssen. SAARC hat für die Region entscheidende Themen wie eine Sozialcharta, Entwicklungsabkommen und selbst so empfindliche Fragen wie Terrorbekämpfung aufgegriffen und teils gute Resultate erzielt. Die Nahrungs- und Entwicklungsbanken sind wichtige Schritte in die richtige

19 | Gespräche des Autors während der Konferenz „Nepal's Foreign Policy: The Way ahead“ am 22.11.2010 in Kathmandu.

Richtung. Der Austausch im Bereich der Zivilgesellschaft und Wissenschaft ist inzwischen einer der Stützpfeiler der südasiatischen Integrationsbemühungen.

Doch für alle diese Punkte gilt: SAARC sollte sich nicht in zu vielen Aktivitäten verlieren. Das politische Signal und der politische Wille für klare Integrationsschritte im Wirtschaftsbereich sind das entscheidende Zünglein an der Waage für den Erfolg der regionalen Zusammenarbeit in Südasien. Ein Misserfolg bei der Frage der wirtschaftlichen Binnenöffnung kann nicht durch Aktivitäten in Hunderten anderer Bereiche kompensiert werden.

In mancher Hinsicht sind die Aussichten für SAARC demnach besser denn je: Zum ersten Mal in der eigenen Geschichte berufen sich die Regierungen der Mitgliedstaaten auf demokratische Prinzipien. Alle SAARC-Länder können eine positive Wirtschaftsentwicklung nachweisen. Auch das globale Interesse an Südasien war nie größer: Das ausländische Investitionspotential ist enorm, und auch politisch gerät die südasiatische Integration ins Blickfeld. Diese Entwicklungen sollten sich die Akteure in Südasien vor Augen führen und sich nicht durch einseitig bilaterale Abmachungen selbst ein Bein stellen. Ohnehin führt im Sinne der Stabilisierung der Region – angefangen mit Afghanistan bis hin zu den innerstaatlichen Konflikten nahezu aller der teils noch sehr jungen Demokratien Südasien – kein Weg an vertiefter Integration vorbei. Daran sollte vor allem Indien interessiert sein. Will der regionale Riese auch weiter den Wachstumsweg gehen, muss für Stabilität und Ruhe im eigenen „Vorgarten“ gesorgt werden. Zudem bieten die kleinen Nachbarländer durchaus interessante Möglichkeiten im Bereich der Energie- und Ressourcengewinnung. Für Indien, das nur einen geringen Teil seines Außenhandels in Südasien abwickelt, steckt noch sehr viel Wachstumspotential in der Region. Und es wäre sicherlich keine Neuerfindung des Rades, wenn Indien durch starke Investitionen in den Nachbarländern für die Entwicklung kaufkräftiger Abnehmermärkte sorgen würde – ein solches Konzept hat nicht zuletzt die Europäische Union mit Erfolg vorgemacht.

Im Sinne der Stabilisierung der Region führt kein Weg an vertiefter Integration vorbei. Daran sollte vor allem Indien interessiert sein.

Das Europäische Projekt wäre aber nie ohne Vertrauen und Verständnis für die Wahrnehmung seitens der (gerade kleineren) Partner erfolgreich gewesen. Indien als größter Akteur Südasiens muss sich also als Motor der Integration beweisen und in Vorleistung für die Entwicklung der gesamten Gruppe treten, will es tatsächlich eine verstärkte Integration erreichen. Das Argument der schwierigen Ausgangslage gilt heute nur noch bedingt: Die Ausgangslage Europas nach dem Zweiten Weltkrieg, selbst in den fünfziger Jahren, war nicht unbedingt eine vertrauensvollere als die Südasiens im 21. Jahrhundert. Und dennoch wurde das Europäische Projekt durch viel Überzeugungsarbeit und Vertrauen fördernde Maßnahmen zu einem Erfolg – für die großen und kleinen Akteure.

SAARC hat in dieser Hinsicht noch einen längeren Weg vor sich. Die offenkundigen Probleme sollten dabei genauso wenig außer Acht gelassen werden wie die erreichten Erfolge. Aber Chancen für eine erfolgreiche, gemeinsame Zukunft sind da – es gilt, sie zu nutzen.

Das Manuskript wurde am 17. Dezember 2010 abgeschlossen.