

## **SAARC**

### **Handbuch für Außenwirtschaftspolitik (12.12.2003)**

#### **1. Historischer Überblick**

Die südasiatische Vereinigung für regionale Zusammenarbeit steht in der Tradition einer Regionalisierung der Welt, abseits der ideologischen Lager und unter dem Eindruck der erfolgreichen Vorbilder in Europa und Südostasien. Während die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Vereinigung der südostasiatischen Staaten (ASEAN) aber eher die zivilen Gegenstücke militärischer Bündnisse (NATO und SEATO) waren, ging es in Südasien gerade darum, für die verfeindeten Nachfolgestaaten Britisch-Indiens eine gemeinsame Plattform zu schaffen, die als Grundlage für eine Überwindung der politischen und militärischen Spannungen in der Region dienen konnte und die es ihren Mitgliedern erlauben würde, von einer regionalen Arbeitsteilung zu profitieren.

Die Bedingungen dafür waren aber von Anfang an kaum vielversprechend: Anlässlich der Teilung Indiens im Jahre 1947 war es zu Ausschreitungen, der Ermordung von Hunderttausenden und der Vertreibung von Millionen Menschen in den beiden neu geschaffenen Dominions, dem überwiegend von Muslimen bewohnten Pakistan und dem überwiegend von Hindus bewohnten Indien, gekommen, die sich als traumatische Erfahrung in das kollektive Gedächtnis ihrer Bürger tief eingepägt haben. Die Armee, noch immer unter britischem Kommando, stand als Ordnungsmacht nicht zur Verfügung, griff aber im Falle des sowohl von Pakistan als auch von Indien beanspruchten Fürstenstaates Kaschmir auf Seiten Indiens ein. Pakistan bestreitet bis heute, dass es zu einem rechtsgültigen Beitritt des Fürstenstaates zu Indien gekommen sei, und verlangt ein Referendum. Durch Vermittlung der Vereinten Nationen konnten die bereits 1947 beginnenden bewaffneten Auseinandersetzungen in Kaschmir erst einmal beendet werden. Seit 1949 gilt ein Waffenstillstand, der immer wieder durchbrochen wird. Faktisch ist Kaschmir geteilt, aber nicht nur in einen (größeren) von Indien und einen (kleineren) von Pakistan kontrollierten Teil, sondern auch einen chinesischen. China, das die sogenannten "ungleichen Verträge" des Kaiserreichs mit Britisch-Indien nicht anerkennt, hat nämlich in den fünfziger Jahren Teile Ladakhs (Aksai Chin) annektiert. Im Gegensatz dazu konnte der Streit zwischen Pakistan und Indien um das Recht am Wasser des Indus und seiner Nebenflüsse, deren Oberläufe von Indien kontrolliert werden, mit Vermittlung der Weltbank 1960 geschlichtet werden, nachdem eine einfache Teilungsformel gefunden wurde und die westlichen Geberländer sich bereiterklärten, diese durch einen Ausbau des Bewässerungssystems in die Praxis umzusetzen.

1965 kam es zum Krieg zwischen Pakistan und Indien. 1971 weigerte sich die Militärregierung Pakistans, das Ergebnis der ersten Parlamentswahlen anzuerkennen, die Regierung an den Führer der in der Provinz Ostpakistan populären Mehrheitspartei zu übergeben und dem östlichen "Flügel" des Landes eine weitgehende Autonomie einzuräumen. Mit dem Argument einer Abspaltung der Ostprovinz zuvorkommen zu müssen, begann das Militär mit einer systematischen und brutalen Verfolgung der politischen und kulturellen Elite dieses Landesteils, die dort zum offenen Bürgerkrieg, zum Tod von Hunderttausenden und zur Flucht von bis zu zehn Millionen, vor allem Angehörigen der Hindu-Minderheit, nach Indien führte. Indien versicherte sich der Unterstützung der Sowjetunion in einem auf zwanzig Jahre geschlossenen Friedens- und Freundschaftspakt, bevor es schließlich militärisch in diesen Konflikt eingriff. Pakistan war dagegen Mitglied von CENTO und SEATO und damit Teil des westlichen

Verteidigungsbündnisses. Die Supermächte Sowjetunion und USA hielten sich aber aus dem Konflikt heraus. Nur wenige Tage nach der Invasion Ostpakistans durch indische Truppen ergab sich dort die pakistanische Armee. 1974 erkannte Pakistan Bangladesch als unabhängigen Staat an. Im selben Jahr zündete Indien seinen ersten nuklearen Sprengsatz; auch Pakistan arbeitete bereits damals an seinem Atomprogramm.

Die politische Entwicklung Südasiens wurde zu dieser Zeit aber von den wirtschaftlichen Problemen seiner Staaten bestimmt: Alle Länder hatten im Zuge der Dekolonisation die von ausländischen Eigentümern (und *managing agencies*) kontrollierten Unternehmen nationalisiert, d.h. nicht nur in die Hände von Inländern, sondern meist auch in die des Staates überführt. Das erklärte Ziel der Regierungen war der "Wiederaufbau" der von der Kolonialmacht zerstörten Wirtschaft sowie die politische, soziale und wirtschaftliche Entwicklung ihrer Staaten. In die wirtschaftliche Praxis umgesetzt bedeutete dies ein forciertes wirtschaftliches Wachstum durch höhere Investitionen bei Wahrung beziehungsweise Herstellung der politischen und wirtschaftlichen Unabhängigkeit. Um die "doppelte Lücke" (*two gaps*) bei den Investitionen und den Devisen zu schließen, setzten die Länder auf den Staat bei der Finanzierung und auf Importsubstitution im Außenhandel. In allen Staaten der Region bediente man sich dabei der Wirtschaftsplanung, d.h. sowohl im eher "westlich-kapitalistischen" Pakistan, als auch im eher "östlich-sozialistischen" Indien. Das Regime von Fünfjahresplänen, Jahresplänen, Entwicklungsprogrammen und staatlichen Kontrollen entfaltete überall seine eigene Dynamik und erreichte seinen Höhepunkt Mitte der siebziger Jahre. Zu diesem Zeitpunkt waren Wirtschafts- und Außenwirtschaftspolitik bereits völlig vom eher innenpolitisch bestimmten Ziel des Machterhalts bestimmt. Ihr endgültiges Scheitern trat nach dem ersten "Ölschock", d.h. dem Vervierfachen der Mineralölpreise durch das Kartell der ölexportierenden Staaten (OPEC) im Jahre 1973 zu Tage: Die südasiatischen Staaten waren allesamt auf den Import von Rohöl und Ölprodukten angewiesen. Sie hatten sich alle mehr oder weniger vom Weltmarkt abgewandt (*self reliance*) und ausländische Investoren durch Verstaatlichung und eine überbordende Bürokratie (*licence raj* in Indien) verschreckt. Indira Gandhi scheiterte erst mit ihrem Versuch, den Getreidehandel zu verstaatlichen und später mit der Ausrufung des nationalen Notstands; Zulfikar Ali Bhutto setzte in (Rest-)Pakistan auf einen "Islamischen Sozialismus", der die Wirtschaft fast zum Stillstand brachte, bevor er durch die finanzielle Unterstützung der auf einmal reich gewordenen islamischen Ölexporteure und die Heimüberweisungen pakistanischer "Gastarbeiter" in diesen Staaten gerettet wurde. Bangladesch hatte die fast ausnahmslos aus Westpakistan stammenden Unternehmer enteignet und vermochte es nicht, die vom Bürgerkrieg zerstörte Wirtschaft aus eigener Kraft wieder aufzubauen: Die westlichen Geber verlangten die Anerkennung der Verbindlichkeiten aus pakistanischer Zeit und hielten sich in dem des Sozialismus verdächtigten Land mit ihrer Entwicklungshilfe zurück. Diese Lücke konnte weder von Indien noch von den Staaten des Ostblocks geschlossen werden. Das Land versank in internen Streitigkeiten, gelähmt durch eine unfähige Bürokratie. Sri Lanka hatte sich einen Ruf als Sozialstaat erworben, der durch eine bessere Ernährung der Bevölkerung, eine höhere Lebenserwartung und eine bessere Volksbildung als in den anderen Staaten der Region beeindruckte; es konnte seine Sozialleistungen aber immer weniger durch die Gewinne aus dem Export von Agrarprodukten (Tee, Gummi, Kokos) finanzieren.

1975 leitete ein blutiger Militärputsch in Bangladesch 1975 das Ende dieser Periode ein. Auch in Pakistan übernahm das Militär die Macht (1977) und verkündete einen Rückzug des Staates aus der Wirtschaft. In Indien wurde im selben Jahr mit der Abwahl von Indira Gandhi die Ära

Nehru/Gandhi vorerst beendet und eine zaghafte Revision ihrer Politik eingeleitet. In Sri Lanka schließlich kam die Opposition an die Regierung und machte sich an die Demontage des nicht mehr zu finanzierenden Sozialstaates.

Mit dem Einmarsch sowjetischer Truppen in Afghanistan wurde das Land 1979 zum Schauplatz des letzten großen Stellvertreterkrieges im Ost-West-Konflikt und Pakistan zum Frontstaat, von dem aus die logistische Unterstützung der *mujahiddin* organisiert wurde. Pakistan verfolgte in Afghanistan aber durchaus eigene Interessen. Keiner der Staaten Südasiens hatte die Absicht, sich in den Ost-West-Konflikt hineinziehen zu lassen. Wohl deshalb gelang es dem später ermordeten Präsidenten von Bangladesch, Zia-ur-Rahman, 1981 ein erstes Treffen der Außenminister der sieben südasiatischen Staaten zu arrangieren und ihnen die Gründung einer südasiatischen Gemeinschaft vorzuschlagen. Derartige Pläne hatte es seit den sechziger Jahren immer wieder gegeben. Als ein erstes Hauptproblem ergab sich die Frage der Mitgliedschaft, da es galt, ein Gegengewicht zu Indien zu schaffen, das mehr Einwohner als alle anderen Staaten im südlichen Asien zusammen hat. Die verschiedenen Vorschläge sahen denn auch Erweiterungen vor, die über den Kreis der heutigen SAARC-Mitglieder hinausgingen. Vor allem Pakistan zeigte Interesse am Einschluss der westlichen (muslimischen) Grenzstaaten, Vorschläge, die nach dem erstarkten Selbstbewusstsein in den OPEC-Staaten aber nicht mehr attraktiv waren, und Afghanistan war Teil des Ostblocks geworden. Auf der anderen Seite war mit der Gründung der ASEAN ein eigener Wirtschaftsblock in Südostasien entstanden und Myanmar befand sich auf dem Höhepunkt seiner selbstgewählten Isolation. Gelegentliche Versuche der südasiatischen Staaten, Mitglieder südwest- (Pakistan) oder südostasiatischer (Indien, Sri Lanka) Vereinigungen zu werden, stießen dort auf keinerlei Interesse. Pakistan war zwar Mitglied der Regional Development Cooperation (RCD, zusammen mit dem Iran und der Türkei), die aber kaum Aktivitäten entfaltet hatte und nach der Revolution im Iran (1979) praktisch aufhörte zu bestehen (sie wurde später als Economic Cooperation Organisation - ECO - neu begründet und erweitert).

Dass der Kreis schließlich so eng gezogen wurde hatte, lag also im Wesentlichen an der Situation der frühen achtziger Jahre. Auf dem "Gipfeltreffen" der Staatspräsidenten von Pakistan, Bangladesch, Sri Lanka und der Malediven, der Könige von Nepal und Bhutan und des indischen Premierministers in Dhaka am 7. und 8. Dezember 1985 kam es schließlich zur Unterzeichnung einer gemeinsamen Erklärung über die Gründung der *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC). Die Anregung des pakistanischen Präsidenten Zia ul-Haq zu einem gegenseitigen Gewaltverzicht der Staaten Südasiens führte zu keinem greifbaren Ergebnis. Jährliche "Gipfeltreffen" wurden vereinbart, fallen jedoch zuweilen wegen der Spannungen zwischen oder in den Mitgliedsländern aus. Die Zusammenarbeit wird international gefördert, besonders von der Europäischen Union. Das nächste Treffen ist für Januar 2004 in Islamabad geplant.

Die SAARC hat ihren Sitz in Kathmandu. Es wurde eine Zusammenarbeit auf sieben (reduziert von früher elf bzw. zwölf) Gebieten vereinbart: Landwirtschaft und ländliche Entwicklung; Energie; Umwelt, Meteorologie und Forstwirtschaft; Entwicklung menschlicher Ressourcen; Wissenschaft und Technologie; Soziale Entwicklung; Verkehrs- und Nachrichtenwesen; für jedes ist ein Technisches Komitee zuständig. 1987 wurde eine Konvention über Terrorismus und 1990 eine über Rauschgift unterzeichnet. Die SAARC verfügt über ein landwirtschaftliches Informationszentrum (Dhaka) und eine (kleine) Nahrungsreserve. Ein erstes Parlamentariertreffen fand 1992 statt. Im April 1993 wurde ein Handelsabkommen (*South Asian*

*Preferential Trading Arrangement* – SAPTA) abgeschlossen. Langfristig wird die Schaffung einer Freihandelszone (*South Asian Free Trade Area* - SAFTA) angestrebt. Ein Entwicklungsfond (*South Asian Development Fund*) soll eingerichtet werden.

Die ersten Kontakte förderten die wissenschaftliche Beschäftigung mit den Nachbarländern und der regionalen Kooperation in vielfältiger Weise: Die Regierungen, die bis dahin Arbeiten über die Nachbarländer eher behindert als gefördert hatten, meldeten ihren Informationsbedarf an. An der stark ansteigenden Publikationstätigkeit über entsprechende Themen konnte man den "Manuskriptstau" erkennen; dies wäre auch eine Erklärung dafür, dass die Zahl der Veröffentlichungen wieder abgenommen hat. Um den wissenschaftlichen Dialog zwischen den Ländern Südasiens zu erleichtern bzw. überhaupt erst zu ermöglichen, wurde das *Committee on Studies for Cooperation in Development in South Asia* (CSCD) ins Leben gerufen, eine Vereinigung von Forschungsinstituten der Region mit dem Sekretariat in Colombo (*Marga Institute*). Während der siebziger Jahre waren nur wenige Tagungen mit einer "südasiatischen" Beteiligung möglich gewesen, Treffen pakistanischer und indischer Wissenschaftler und Bürokraten fanden vor allem außerhalb der Region, etwa bei der ESCAP in Bangkok oder der ADB in Manila, statt. In den achtziger Jahren kam es in größerem Umfang zu Treffen innerhalb der Region, meist aber ohne pakistanische Beteiligung.

## **2. Entwicklung des innergemeinschaftlichen Handels**

Der Handel zwischen den SAARC-Staaten ist auch nach zwei Jahrzehnten gering; er hatte 2001 ein Volumen von 3,05 Mrd. US-\$ (Exporte), nur 5 % bezogen auf die gesamten Exporte und 4 % bezogen auf die gesamten Importe. 1985 waren die intra-regionalen Ausfuhren mit 596 Mio. US-\$ nur ein Fünftel so hoch gewesen; die entsprechenden Anteile betragen 4 % und 2 %. Das bedeutet, dass die beachtliche Zunahme des innergemeinschaftlichen Handels vor allem auf die Ausweitung des Handels insgesamt, und weniger auf die SAARC zurückzuführen ist. Indien hat den größten Anteil am inner-südasiatischen Handel. Dies war schon von der geographischen Lage her zu erwarten: Zu Lande und zu Wasser grenzt Indien an alle anderen Mitgliedsstaaten, die untereinander keine gemeinsame (Land-)Grenzen haben. Dazu kommt die Dauerfehde zwischen Indien und Pakistan; die beiden Nachbarn bedrohen sich inzwischen mit Nuklearwaffen. Der Überlandverkehr Pakistans mit Bangladesch, Nepal und Bhutan ist ebenso kaum möglich, da die Grenze zwischen Indien und Pakistan hermetisch verschlossen ist. Ein einziger Übergang zwischen Lahore und Amritsar ist zwar offen, aber wegen der Visumpflicht vor allem für die Bürger Indiens und Pakistans ein kaum überwindbares Hindernis; es gibt allerdings (wieder) einen mehrmals die Woche verkehrenden Bus zwischen New Delhi und Lahore; die Eisenbahn- und Flugverbindungen sollen zu Beginn des Jahres 2004 wieder aufgenommen werden. Bezeichnenderweise ist eine direkte Flugverbindung zwischen den Hauptstädten Indiens und Pakistans, New Delhi und Islamabad, noch nie zu Stande gekommen. Indien betrachtet zudem die Himalajastaaten Nepal und Bhutan als Einflussphäre und kontrolliert de facto deren Außenhandel. Es hat zwar dem Transit durch seinen schmalen Landkorridor von Bangladesch in die beiden Staaten zugestimmt; dieser steckt aber noch immer in den Anfängen. Aus indischer Sicht liegt der geringe Integrationsfortschritt der SAARC natürlich an Pakistan. Indien hat deshalb im Osten und Süden des Subkontinents zwei "Mini-SAARCs" ins Leben gerufen, die zum einen die indischen Staaten im Nordosten, Bangladesch und Bhutan und zum anderen die indischen Staaten im Süden, Sri Lanka und die Malediven

umfassen.

Indien und Pakistan gehören zwar zu den Gründungsmitgliedern der WTO, doch sind sie weit davon entfernt, die Grundprinzipien der WTO (Meistbegünstigung, Inländerprinzip) anzuwenden. Angesichts der Handelshemmnisse wundert es nicht, dass der wahrscheinlich größte Teil des Handels illegal abgewickelt wird und in der amtlichen Statistik nicht erfasst ist. Die erfassten Haupthandelsströme fließen von Indien nach Bangladesch, Sri Lanka, Nepal und Pakistan, von Nepal nach Indien und von Pakistan nach Bangladesch. Sie machten 2001 84 % des innergemeinschaftlichen Handels aus. Die Anteile schwanken von Jahr zu Jahr beträchtlich. Beständig sind die Lieferungen von Tee aus Bangladesh und Sri Lanka nach Pakistan. Nur Indien führt in größerem Maße industrielle Erzeugnisse aus. Da der Handel meist in konvertibler Währung abgewickelt wird (Ausnahme: Bhutan und Indien), ist Indien aber der internationalen Konkurrenz ausgesetzt, deren Angebot den anderen südasiatischen Staaten durch Entwicklungshilfe und Heimüberweisungen finanziell erreichbar ist. Indien hat jedes Jahr einen mehr als deutlichen Exportüberschuss, bei Pakistan überwiegen ebenfalls die Exporte, während Bangladesch, Sri Lanka und Nepal hohe Defizite tragen müssen. Nur für die kleineren Mitglieder ist der innergemeinschaftliche Handel bedeutend: d.h. für die Malediven (Sri Lanka), Bhutan und Nepal (jeweils Indien).

Der illegale Handel ist Gegenstand einer heftigen Diskussion. Der "Schmuggel" zwischen Indien und Pakistan wurde von der Handelskammer Karachi auf 1,5 Mrd. US\$ im Jahr beziffert; in Indien hört man ähnliche Zahlen. Das wäre ein Mehrfaches des offiziellen Handels. Die diskutierten Beispiele (Viehtrieb im Grenzgebiet, Schmuggel durch die Wüste von Rajasthan/Cholistan) sind aber wenig plausibel, wenn man bedenkt, dass die indische Regierung in Kaschmir (kein Übergang) wegen der andauernden bürgerkriegsähnlichen Unruhen und zur Abwehr der Infiltration von Terroristen aus Pakistan (so die indische Regierung) mehr als eine halbe Million Militär und Polizei stationiert hat, dass das anschließende Grenzgebiet im dichtbesiedelten Punjab durch Zäune gesichert ist und die Wüsten im Süden aus der Luft leicht kontrolliert werden können; auch hier steht sich das Militär in ständiger Alarmbereitschaft gegenüber. Auf solche Einwände wird meist geantwortet, dass es sich um klassische Dreiecksgeschäfte über Dubai handeln würde. Die Waren gelangen durch den Hafen Karachi, die kaum zu kontrollierende Küste Balochistans oder auf dem Umweg über den Iran und vor allem Afghanistan nach Pakistan. Da das Stammesgebiet entlang der Grenze Afghanistans Zollausland und nach dem übrigen Pakistan und nach Afghanistan hin praktisch offen ist, hat sich hier seit Jahrzehnten ein Schmuggel größten Ausmaßes etabliert.

Die Grenzen Indiens zu Nepal, Bangladesch und Bhutan sind kaum kontrollierbar; in Bhutan zudem ist die einheimische Währung an die indische Rupie im Kurs von 1:1 gekoppelt, die beiden Währungen dienen gleichermaßen als Zahlungsmittel.

Bangladesch war bis zur Unabhängigkeit als Teil Pakistans handelsmäßig völlig auf den ehemaligen westlichen Landesteil ausgerichtet. Mit der Sezession kam erst einmal eine völlige Umlenkung der Handelsströme: Rohjute war zu einem großen Teil nach Westpakistan zur Weiterverarbeitung geliefert worden, der exportierte Tee ging fast ausschließlich dorthin. Andererseits deckte das damalige Ostpakistan einen großen Teil seines Getreidedefizits in Westpakistan. Bei einfachen Industriewaren hatten die westpakistanischen Erzeuger geradezu ein Absatzmonopol in Ostpakistan. Während der Jahre der sozialistischen Experimente nach

1971 war Bangladesch außenwirtschaftlich völlig auf Indien und in geringerem Maße auf die Länder des Ostblocks ausgerichtet. Im Zuge der internationalen Hilfe beim Wiederaufbau des Landes wurden die westlichen Industriestaaten zu den Hauptlieferanten. Heute spielt der intra-regionale Handel im Außenhandel Bangladeschs nur eine geringe Rolle, mit Ausnahme der Importe aus Indien. Der zeitweise sehr starke Schmuggel von und nach Indien ist im Zuge realistischerer Wechselkurse zurückgegangen.

### **3. Probleme der Zusammenarbeit**

Von einer engen wirtschaftlichen Zusammenarbeit sind die Staaten Südasiens noch weit entfernt. Die SAARC ist nicht als Freihandelszone oder Wirtschaftsgemeinschaft konzipiert. Vereinbarungen müssen von allen Mitgliedsländern getragen werden, bilaterale Probleme sind ausgeklammert. Das betrifft nicht nur die Frage von Grenzstreitigkeiten oder den Streit um Kaschmir, sondern auch Umweltfragen und die Arbeitsmigration. Für das britische Indien war neben dem freien Gütertausch die Freizügigkeit des Wohnsitzes bestimmend. Nach der Unabhängigkeit wurde die Wanderung von einem Staat zum anderen immer schwieriger. Heute stellen die meist illegalen Wanderungen von Bangladeshi nach Indien und Pakistan, von Indien nach Nepal und Bhutan und von Nepali nach Indien und Bhutan sowie die Existenz transnationaler Minderheiten (Tamilen in Sri Lanka, "Bihari" in Bangladesch) ein Politikum ersten Ranges dar. Eine Zusammenarbeit ist deshalb in der Frage der grenzüberschreitenden Arbeitsmigration geboten; sie betrifft z.B. Inder in Nepal, Nepali in Bhutan sowie Bangladeshi und Sri Lanka Tamilen in Indien. Die bevorzugten Ziel der Wanderarbeiter und Auswanderungswilligen liegen jedoch außerhalb der Region, nämlich in Nahost, Europa, Nordamerika und Australien.

Vor allem Bangladesch ist darauf angewiesen, dass es zu einer Übereinkunft mit den Himalajastaaten kommt, damit die jahreszeitliche Wasserführung des Ganges nicht immer größeren Schwankungen ausgesetzt ist und die flussabwärts gelegenen Gebiete immer häufiger von Trockenheit und Überschwemmung heimgesucht werden. Indien hat sich bis jetzt jeglicher multilateralen Zusammenarbeit verweigert. Ein Anfang könnte wenigstens im Katastrophenschutz gemacht und ein gemeinsames Frühwarnsystem erarbeitet werden. Eine Zusammenarbeit bietet sich auch im Bereich der elektronischen Medien und in der Sicherheitstechnik an; letztere lässt im Bereich der Chemie und der Nuklearphysik viel zu wünschen übrig.

So gut wie keine Vorstellungen wurden bisher im Bereich des Finanzwesens entwickelt: bis zur Unabhängigkeit waren alle Gebiete finanziell eng verbunden, was eine der Ursachen für die Autonomiebewegungen war. Die Entwicklung in anderen Teilen der Welt hat aber gezeigt, dass sich derartige Vorbehalte unter dem Eindruck gravierender wirtschaftlicher Schwierigkeiten schnell ändern können.

Von einer engeren regionalen Zusammenarbeit kann erwartet werden, dass sie der destabilisierenden Wirkung einer auf Konfrontation ausgerichteten Politik der Staaten Südasiens in ihrem Verhältnis zueinander entgegenwirkt. Destabilisierend können natürlich auch wirtschaftliche Entwicklungen wirken, die außerhalb des Einflussbereiches der südasiatischen Regierungen liegen, so zum Beispiel die Witterung mit ihren unmittelbaren und mittelbaren

Auswirkungen auf die Produktion und die Lebensverhältnisse in Südasien oder die Entwicklungen auf den internationalen Geld- und Kreditmärkten, sowie auf den Warenmärkten, speziell für Energie, Nahrung und Ausrüstungsgüter.

Die Voraussetzungen für ein wirtschaftlich positives Szenarium wären stabile innen- und außenpolitische Verhältnisse und eine günstige Witterung. So könnte es zu einer Arbeitsteilung in Südasien kommen. Aufbauend auf der in den letzten Jahrzehnten geschaffenen materiellen, personellen und organisatorischen Infrastruktur könnte es zu einer Beschleunigung des wirtschaftlichen Wachstums kommen, das bei einer gleichzeitig betriebenen wirkungsvollen Verteilungspolitik in doppelter Weise auch den einkommenschwachen Gruppen zu Gute kommen und national – und damit auch international – politisch stabilisierend wirken würde.

Die Wirtschaftsleistung der SAARC-Staaten beträgt einem Bruttonationaleinkommen (BNE, 2002) von 635 Mrd. US\$ nur 2% des Welteinkommens, ein Bruchteil von dem, was man bei einem Anteil von mehr als einem Fünftel an der Weltbevölkerung vermuten würde. Schmerzlicher ist der Vergleich mit China, dessen Wirtschaft, gemessen am BNE, doppelt so groß wie die von ganz Südasien ist. 1965 rangierte Indien in Asien noch an dritter Stelle, mit weitem Abstand vor dem damals noch ungeteilten Pakistan. Zwischenzeitlich war es hinter das wesentlich kleinere Süd-Korea gefallen und stand nur noch knapp vor dem noch viel kleineren Taiwan; Pakistan findet sich weit abgeschlagen hinter dem Stadtstaat Singapur; zusammen mit seinem ehemaligen östlichen Landesteil (Bangladesch) ist das BNE immer noch weit geringer als das von Hongkong.

Im Handel ist der Rückstand noch eklatanter: Indien rangiert unter den Handelsnationen (Exporte) der Welt erst auf Rang 30 und ist weit hinter die viel kleineren Staaten Südostasiens gefallen. Die niedrige Außenhandelsverflechtung Südasiens war lange Jahre durchaus das erklärte Ziel seiner Politiker gewesen: vor allem Indien strebte eine *self-reliance* an und hielt sich vom internationalen Handel fern; die Außenhandelsquote Indiens war deshalb eine der niedrigsten der Welt. Auch heute ist Indiens Außenhandel geringer als der vieler Staaten, deren Einwohnerzahl nur ein Bruchteil beträgt; Pakistan, Bangladesch und vor allem Sri Lanka standen dem Handel aufgeschlossener gegenüber; ihre Wirtschaft ist aber zu klein, um im internationalen Handel eine Rolle zu spielen.

Die internationalen Wirtschaftsverflechtungen beschränken sich aber nicht auf den Handel mit Waren; der Handel mit Dienstleistungen wächst international wesentlich schneller und wird in absehbarer Zeit ebenso groß sein. Im Handel mit Dienstleistungen schotteten sich die südasiatischen Staaten noch stärker ab: Banken und Versicherungen waren wenig entwickelt und zudem staatlich, ausländische Gesellschaften einschneidenden Beschränkungen unterworfen und die eigenen Gesellschaften international kaum tätig. Mangels eigener Transportkapazitäten beförderten die südasiatischen Staaten aber nur einen Teil ihrer Ein- und Ausfuhren mit eigenen Schiffen und Flugzeugen (der internationale Eisenbahn- und Straßentransport spielt in Südasien keine Rolle). Im internationalen Tourismus hatten Indien und Sri Lanka einige Erfolge vorzuweisen, Bürgerkrieg und Seuchengefahr machten sie aber immer wieder zunichte. Allein im Bereich der Informationstechnologie (Softwareentwicklung, Call Centers) ist Indien zu einem der führenden internationalen Anbieter aufgestiegen. Gemessen an Ost- und Südostasien und den Mittelmeerländern sind die Erfolge Südasiens bescheiden.

Die sogenannte Faktoreinkommen dürften in Südasiens per Saldo ausgeglichen sein: Auf der Habenseite schlagen die Wanderarbeiter zu Buche: Die Zahl der Arbeitskräfte aus Südasiens in den sog. Ölstaaten Südwestasiens beträgt mehrere Millionen und dürfte nur mit den "Gastarbeitern" aus den Mittelmeerländern in Nordeuropa und den Arbeitern aus Mexiko in den USA vergleichbar sein. Den Heimüberweisungen stehen vor allem die Zinszahlungen für die Auslandskredite gegenüber. Dabei profitieren alle Staaten Südasiens von den zumeist großzügigen Konditionen im Rahmen der Entwicklungshilfe.

Die Kapitalimporte der südasiatischen Staaten fanden lange Zeit vor allem in Form von Auslandshilfe statt; erst in letzter Zeit fließt auch Anlagekapital. Aber auch hier handelt es sich um Beträge, die in den anderen Regionen Asiens weniger Aufmerksamkeit erregen würden. Erst nach dem September 2001 erfolgte die Flucht großer Beträge aus den USA und aus dem Dollar nach Südasiens. Die hat Indien und Pakistan Devisenreserven in bis vor kurzem noch unvorstellbarer Höhe beschert: zum Jahresende 2003 etwa 100 Mrd. US\$. Damit ist eine völlig neue Situation entstanden, auf die sich die SAARC erst einstellen muß.

Im Gegensatz zu den sich wieder positiv entwickelnden gesamtwirtschaftlichen Daten (Wachstum, Inflationsrate, Devisenbestände) haben sich die Sozialindikatoren in den neunziger Jahren verschlechtert: Pakistan ist bei den wichtigsten Indikatoren hinter Indien zurückgefallen, hat aber nach wie vor einen kleineren Bevölkerungsanteil absolut Armer; an der grundsätzlichen Aussage, dass Südasiens das Armenhaus Asiens ist, ändert dies nichts.

Zwei weitere Bereiche, die die internationalen Wirtschaftsbeziehungen tangieren, sind die Umwelt und die nationale Sicherheit. Wie eingangs erwähnt wurde, bildet der Himalaja im Norden eine natürliche Barriere; die anderen drei Seiten werden von den Randgebirgen und der See begrenzt. So konnte Südasiens – von gelegentlichen Einfällen von Nordwesten her – bis zur europäischen Eroberung ein Eigenleben führen. Von meist nur dünn besiedelten Gebirgen und Wüsten umgeben gibt es nur wenige trans-regionale Umwelt- und Ressourcenprobleme: Sieht man vom Kabul und dem Oberlauf des Brahmaputra ab, teilt Südasiens mit seinen Nachbarregionen keine Flüsse – ein wichtiger Umstand im vorherrschend ariden Klima. So prekär die Beziehungen zwischen den südasiatischen Staaten auch untereinander sind, mit den Nachbarregionen gibt es nur wenige Konflikte; die maßgeblichen Ausnahmen sind Indiens Streit mit China, die auch nach der Vertreibung der Taliban immer noch heikle Lage im pakistanisch-afghanischen Grenzgebiet und gelegentlicher Streit zwischen Bangladesch und Myanmar.

Vom Ende der Ost-West-Konfrontation hatte man sich fast überall auf der Welt eine "Friedensdividende" versprochen, d.h. die Freisetzung von Ressourcen, die zuvor für den Rüstungswettlauf der Supermächte und ihrer Verbündeten eingesetzt wurden; eine solche Dividende wurde in Südasiens aber noch nicht ausgeschüttet. Sicher war Pakistan zeitweise "Frontstaat" des Westens im Afghanistan-Krieg und Indien bezog das Gros seiner Waffen aus der Sowjetunion; diese Allianzen hatten aber instrumentellen Charakter im Streit der beiden südasiatischen Mächte. Im Jahre 1990 hatten die USA ihre Auslandshilfe an Pakistan wegen dessen nuklearer Rüstung weitgehend eingestellt und diese erst im Zuge des "amerikanischen" Afghanistan-Krieges wieder aufgenommen. Pakistan versucht mit Indien militärisch mitzuhalten, Indien mit China und China wahrscheinlich mit den USA. Das bedeutet vor allem für Pakistan, aber auch für Indien, ständig steigende Rüstungsausgaben, die zu Lasten der notwendigen Entwicklungsaufwendungen gehen. In Pakistan hat die "Überrüstung" ein solches Ausmaß

erreicht, dass Militärausgaben und der Schuldendienst für die zur Finanzierung des Militärs aufgenommene Staatsschuld die gesamten Steuereinnahmen absorbieren; Indiens Aufrüstung hat es zu einem der führenden Waffenimporteure der Welt gemacht. Spätestens seit den indischen und pakistanischen Atomtests unterliegen alle Exporte nach Südasien strengster Beobachtung. Nach Ausbruch des Bürgerkrieges in Nepal und angesichts der anhaltenden Spannungen in Sri Lanka sind auch bei diesen Ländern die Beschränkungen über Waffenlieferungen in Spannungsgebiete zu beachten.

#### 4. Aussichten

In Südasien sind die Volkswirtschaften nur in wenigen Fällen komplementär: Vor allem Bangladesch und Sri Lanka haben einen hohen Reiseinfuhrbedarf, der von Pakistan und Indien gedeckt werden könnte. Indien hält zudem als Folge seiner Agrarinterventionen Rekordmengen an Weizen und Reis. Bei Faserpflanzen würden Exporte von Jute aus Bangladesh bzw. Baumwolle aus Pakistan nach Indien die Belieferung eines Hauptkonkurrenten für Verarbeitungserzeugnisse bedeuten; anders ist der Fall bei Tee aus Bangladesch und Sri Lanka (gegebenenfalls auch aus Indien), da Tee in Pakistan nicht gedeiht. Nur Indien verfügt über größere abbauwürdige Vorkommen an Kohle und Eisenerz, zu größeren Lieferungen an Pakistan (Stahlwerk Karachi) kam es aber aus politischen Gründen noch nicht. Bangladesch verfügt über große Erdgasreserven, die einen Export nach Indien erlauben würden; ein Vorhaben, dass in Bangladesch auf breite Ablehnung stößt und als Ausverkauf nationaler Interessen gesehen wird. Im übrigen stehen die Staaten Südasiens international in wirtschaftlicher Konkurrenz zueinander.

In der geringen Komplementarität der südasiatischen Volkswirtschaften wird häufig eine Begrenzung für eine südasiatische wirtschaftliche Zusammenarbeit gesehen. Dieses Argument wird durch die Erfahrungen des Welthandels entkräftigt: benachbarte Länder tauschen durchaus ähnliche Produkte aus. Trotzdem befürchten die kleineren Länder, der Konkurrenz Indiens nicht gewachsen zu sein, und hoffen darauf, dass Indien ihnen bestimmte Fertigungsbereiche reserviert. Die Märkte der Nachbarstaaten dürften für Indien nicht uninteressant sein, auch wenn sie nur ein Drittel des indischen Marktes ausmachen.

Ein Standardargument für die Vorteilhaftigkeit regionaler Zusammenschlüsse stellt die Ausnutzung der *economies of scale*, d.h. die kostensenkende Wirkung der Großproduktion, dar. Im Falle Südasiens sind diese Möglichkeiten für Indien meist auch ohne Kooperation gegeben. So wenig entwickelt das Land ist, durch seine Größe reicht der eigene Markt aus; er würde auch durch eine regionale Kooperation nicht entscheidend vergrößert. Ein Zusammenschluss der anderen südasiatischen Staaten wäre kaum durchführbar oder sinnvoll. Die anderen Staaten könnten von einer Verringerung der intra-regionalen Handelsrestriktionen nur profitieren, wenn Indien auf die Produktion bestimmter Güter verzichtete. Da die entsprechenden Industrien aber in Indien schon bestehen, müsste Indien hier auf Ersatzinvestitionen verzichten und die Produktion auslaufen lassen -- ein nicht sehr realistischer Plan.

Für die Mitgliedstaaten ist der innergemeinschaftliche Handel höchst unterschiedlich wichtig: die Lage und Größe spielen hier eine Rolle: Nepal ist (wie Bhutan) auf den Transithandel durch Indien angewiesen; in manchen Jahren werden fast 40 v.H. der Ex- und Importe mit Indien abgewickelt. Bezieht man den beträchtlichen Schmuggel mit ein, dürften es die Hälfte oder mehr

sein. Nepals Versuche, sich aus der indischen Bevormundung zu lösen, wurden von Indien mit einschneidenden Handelsrestriktionen belegt; 1989 wurde der bilaterale Handel fast völlig stranguliert.

In Bangladesch und Sri Lanka hat der innergemeinschaftliche Handel – vor allem mit Indien – kräftig zugenommen und macht inzwischen etwa ein Zehntel des Außenhandels aus. Pakistan treibt aus politischen Gründen nur wenig Handel mit Indien und aus geographischen und historischen Gründen (Bangladesch) noch weniger mit den anderen Ländern: der Anteil liegt bei nur wenig mehr als einem Prozent. Für Indien, den Haupthandelspartner in der Region für fast alle anderen Mitgliedsländer der SAARC, spielt der innergemeinschaftliche Handel die geringste Rolle: weniger als ein Prozent der Ein- und Ausfuhren werden mit den Nachbarn abgewickelt.

Diese Zahlen nähren die Erwartung, dass der innergemeinschaftliche Handel für Indien auch in absehbarer Zukunft keine große Rolle spielen wird, da der gesamte Außenhandel der sechs kleineren SAARC-Staaten mit allen Staaten der Welt weitaus geringer ist als der indische Außenhandel. In dem Maße wie Indien, das bis jetzt vergleichsweise wenig in die internationale Arbeitsteilung integriert ist, seinen Außenhandel forciert, dürfte sich dieses Missverhältnis noch weiter verstärken.

Eine Lockerung der Handelsrestriktionen dürfte weniger zur Umlenkung von Handelsströmen führen, sondern ganz neue Ströme entstehen lassen; schließlich wurden 1947 zwei historisch gewachsene Regionen, Punjab und Bengalen, geteilt und ihre Zentren Lahore und Kalkutta von ihrem Hinterland abgeschnitten.

Bei der verbreiteten Euphorie über regionale Wirtschaftsgemeinschaften darf man nicht aus den Augen verlieren, dass regionaler Freihandel aus wirtschaftstheoretischer Sicht nur die zweitbeste Lösung darstellt. In der wirtschaftspolitischen Realität herrscht aber kein internationaler Freihandel, so dass der Wegfall der Handelsschranken für eine Gruppe von Staaten in einer regionalen Wirtschaftsgemeinschaft eine gewisse Arbeitsteilung zulässt. Dies gilt vor allem dann, wenn es sich um (relativ) gleich große Staaten handelt und/oder die Staaten sich auf eine gewisse Arbeitsteilung einigen können.

Bei einem Vergleich der ostasiatischen und südostasiatischen Staaten fällt auf, dass die so erfolgreichen ostasiatischen Staaten ihre hohen Wachstumsraten jeweils im Alleingang geschafft haben; sie sind bekanntlich in keiner regionalen Wirtschaftsgemeinschaft organisiert. Süd-Korea und Taiwan standen die USA als aufnahmebereiter Absatzmarkt zur Verfügung. Auch Japans, und heute Chinas, Exportüberschüsse wären ohne die liberale US-Importpolitik nicht möglich gewesen. Dabei ist es unerheblich, dass diese Politik auch für die USA vorteilhaft war. Die ASEAN-Staaten hatten zudem beträchtliche Rohstoffexporte. Auch ihr Absatzmarkt liegt in Nordamerika, ferner in Ostasien. Es dürfte also schwierig sein, die wirtschaftlichen Erfolge der ASEAN-Staaten ihrer Gemeinschaft zuzuschreiben. Singapur dürfte allerdings ganz erheblich vom Abbau der Handelsrestriktionen profitiert haben.

Für die Staaten Südasien wäre daraus die Lehre zu ziehen, dass sie aus einer stärkeren Teilnahme an der internationalen Arbeitsteilung mehr profitieren würden als von einer regionalen Wirtschaftsgemeinschaft. Eine Liberalisierung des südasiatischen Handels ohne eine vereinbarte Arbeitsteilung könnte sehr einseitig die leistungsfähige indische Industrie begünstigen und wäre

für die kleineren Partner kaum erstrebenswert. Dass eines der Mitglieder als regionales Zentrum einen ebenso spektakulären Aufschwung erleben könnte wie Singapur, ist im Augenblick kaum vorstellbar. In den küstenfernen Regionen Indiens oder Pakistans dürften sich in jedem Fall positive Effekte einstellen. Jeder Fortschritt der SAARC, der zu einem Abbau der Reise- und Handelsbeschränkungen führen würde, wäre dort unmittelbar greifbar.

**Literatur:**

South Asian Association for Regional Co-operation (SAARC). In: The Far East and Australasia 2003. 34th. Ed. London: Europa Publications. 2003. pp. 1542-1544.

Shaheen Afroze (ed.): Regional cooperation in South Asia: New dimensions and perspectives. Dhaka: BISS. 2002.

**Tabelle 1: SAARC: Intraregionaler Handel 2001, Vergleich der Angaben für Exporte und Importe**

Von/ Nach Nach/ Von	BD	Bhu.	Ind.	Mal	Nep.	Pak.	SL	S7	Welt	v.H.
Bangladesch										
Exp.	-	1	61		2	26	2	92	5.736	2
Imp.	-		67		2	26	2	97		
Bhutan										
Exp.		-						0		
Imp.	5	-	20					25		
Indien										
Exp.	1.087	16	-	46	393	219	547	2.308	44.434	5
Imp.	1.195		-	50	588	241	601	2.675		
Malediven										
Exp.	1			-			32	33	172	19
Imp.	1			-			35	36		
Nepal										
Exp.	4		195		-	1		200	571	35
Imp.	4		197		-			201		
Pakistan										
Exp.	119		66	2	2	-	75	264	9.207	3
Imp.	86		73	2	3	-	74	238		
Sri Lanka										
Exp.	10		72	50		25	-	157	4.722	3
Imp.	8		79	55		27	-	169		
SAARC (S7)										
Exp.	1.221	16	333	98	395	245	654	2.962	59.106	5
Imp.	1.299	0	436	107	593	294	712	3.441		
Importe	9.011		51.884	432	1.340	11.049	5.731	79.447		
v.H.	14		1	25	44	3	12	4		

*Anmerkung:* Zusammengestellt auf Basis der Exporte. – Welt: DOTS. – Keine gesonderten Angaben für Bhutan.  
*Quelle:* IMF, Direction of trade statistics 2002.