

Aus der Geschichte gemeinsam lernen?

40 Jahre Südasiatische Vereinigung

Wolfgang-Peter Zingel

Voneinander lernen ist ein gängiges Schlagwort geworden. Immer noch richtet sich der Blick an der europäisch-westlichen Erfahrungsmasse aus, um das gemeinsame Lernen einzuordnen. Der Autor wendet den Blick mit einem Fokus auf den Wirtschaftssektor.

Vor 40 Jahren, am 8. Dezember 1985, schlossen sich Bangladesch, Bhutan, Indien, die Malediven, Nepal, Pakistan und Sri Lanka zur *South Asian Association for Regional Development* (SAARC) zusammen – die größte Regionalorganisation der Welt, in der ein Viertel der Menschheit lebt. 2007 wurde Afghanistan als achtes Mitglied in die SAARC aufgenommen.

Weitere vierzig Jahre zuvor fiel die Entscheidung der britischen Kolonialmacht, sich aus Asien zurückzuziehen. Um Mitternacht erlangten die neuen *Dominions* Pakistan (am 14. August 1947 um 24:00 Uhr) und Indien (am 15. August 1947 um 00:00 Uhr) die Freiheit. Mit einiger Mühe bewahrten sich die Königreiche Nepal und Bhutan ihre Unabhängigkeit. Ceylon (heute Sri Lanka) war als Kronkolonie nie Teil Britisch-Indiens und wurde 1948 unabhängig, die Malediven 1965. Heute heißt die Region offiziell Südasien.

Historische Skizze

Anders als Amerika, das von Spanien auf der Suche nach einem Weg nach Indien gefunden wurde, rüstete Portugal eine Expedition in der Gegenrichtung aus. Man wusste, dass es einen Weg um das südliche Afrika herum gab. Vasco da Gama fuhr die Küste Ostafrikas hinauf und fand in Malindi einen Lotsen, der sich mit den

Wechselwinden auskannte und da Gama 1498 nach Kerala führte. Im Laufe der nächsten dreieinhalb Jahrhunderte geriet Indien unter koloniale Kontrolle, die erst 1947 endete.

In Großbritannien wurde nach Kriegsende am 5. Juli 1945 ein neues Parlament gewählt, dessen Ergebnis anders ausfiel als erwartet: Die Labour Partei unter Clement Attlee gewann haushoch. Als Mitglied der *Simon Commission* war Attlee in Indien gewesen. Deren Ergebnisse flossen in den umstrittenen *Government of India Act 1935* ein und bescherten Indien eine begrenzte Selbstverwaltung, nicht aber die Unabhängigkeit.

Der neue *Government of India Act 1947*, das Dokument der Freiheit, galt jedoch nur für Indien. Mit Pakistan entstand ein Staat, dessen zwei Hälften (*wings*) im Westen und Osten des Subkontinents gelegen und durch 1600 Kilometer indischen Territoriums getrennt waren. Die Herrscher der über fünfhundert Fürstenstaaten waren in diesen Prozess nicht eingebunden und erfuhren vom britischen Vizekönig erst zwei Tage nach den Unabhängigkeitsfeiern, dass sie nun frei wären, über ihr Schicksal zu befinden. Der Vizekönig riet ihnen, einem der beiden Nachfolgestaaten beizutreten.

Einige Fürsten versuchten, sich ihre Unabhängigkeit zu bewahren, bis

sie zum Beitritt gezwungen wurden. Größere Probleme gab es dort, wo die Herrscher einer anderen Religion angehörten als die Mehrheit der Bevölkerung. Der Maharaja von Jammu und Kaschmir, ein Hindu, herrschte über eine muslimische Mehrheit und erlebte einen Einfall muslimischer Stammeskrieger aus Pakistan. Erst sein Beitritt zu Indien verhalf ihm zu mili-



Geografische Verteilung der SAARC

Bild © Farooq Haq

tärischer Unterstützung und Eindämmung der versuchten Umwälzung.

Seit dem Waffenstillstand vom 1. Januar 1949 ist Jammu und Kaschmir entlang der Waffenstillstandslinie geteilt. Einschneidend war ebenso der Unabhängigkeitskrieg in Ostpakistan (1971), der zur Abtrennung der Provinz Ostpakistan und zur Un-

abhängigkeit Bangladeschs führte. Im Shimla-Abkommen 1972 einigten sich Pakistan und Indien erneut auf die Waffenstillstandslinie von 1949 als *Line of Control* (LoC), deren Linienführung jedoch auf dem Siachen-Gletscher offen blieb. Seit 1984 kommt es dort immer wieder zu bewaffneten Auseinandersetzungen.

Im Jahr 1999 überschritten „Freischärler“ aus Pakistan die LoC bei Kargil und kontrollierten damit die wichtigste Straße vom Kaschmirtal zum Siachen-Gletscher, bis sie von indischen Truppen vertrieben wurden. Nach einem verheerenden Attentat in Kaschmir 2019 flog die indische Luftwaffe erstmals seit 1971 wieder einen militärischen Angriff auf pakistanisches Gebiet bei Balakot. Auf ein Massaker an Tourist(inn)en im April 2025 in Kaschmir antwortete Indien mit Raketenangriffen auf teils weit von der Grenze zu Pakistan entfernt liegende Ziele Muridke, Islamabad und Bahawalpur, die Pakistan wenige Tage später in gleicher Weise erwiderte.

Komplizierte Nachbarschaft

In Südasien sind der Transport von Gütern sowie der Reise- und Zahlungsverkehr zwischen den Nachbarstaaten Britisch-Indiens erheblich eingeschränkt. Bis heute erreicht der Handel unter den Staaten Südasiens gerade mal fünf Prozent der Wirtschaftsleistung. Bangladesch verdankt seine Unabhängigkeit der aktiven Unterstützung Indiens. Je nachdem, wer gerade an der Regierung ist, sind die Beziehungen zum großen Nachbarn mal besser, mal schlechter. Nepal und Bhutan sind als Binnenländer von Indien völlig abhängig.

Es gibt auf der Welt Hunderte von regionalen Vereinigungen, um sich aus der Dominanz eines großen Nachbarstaats zu lösen. Für viele ist die Europäische Union (EU) ein Vorbild, wenn gleich diejenigen, die einen Verlust an Souveränität und Selbstbestimmung befürchten, skeptisch bleiben. Im süd-

lichen Asien entstanden die *Regional Cooperation for Development* (RCD) und die *Association of South East Asian Nations* (ASEAN). Pakistan wurde Mitglied der *Central Treaty Organization* (CENTO), der RCD und der *Southeast Asian Treaty Organization* (SEATO). Sri Lanka bemühte sich um Aufnahme in die ASEAN.



Die Hoheitsymbole der acht SAARC-Mitgliedsstaaten

Bild © Rajiv Gandhi Institute

Einen der Versuche, eine genuin neue Organisation für Südasien zu kreieren, unternahm etwa Zia ur Rahman, ab 1978 Präsident von Bangladesch. Ihm war es wichtig, sein Land aus der Abhängigkeit von Indien zu lösen. Er selbst hat es nicht mehr erlebt, aber tatsächlich kam es 1985 zur Gründung der SAARC, später ergänzt durch die „Frei“-Handelsabkommen *South Asian Preferential Trade Area* (SAPTA) und der *South Asian Free Trade Area* (SAFTA). Die Verhandlungen fanden anfangs beim *Marga Institute* in Colombo statt. Nach Ausbruch des Bürgerkriegs 1983 in Sri Lanka wurde Kathmandu Sitz der Organisation.

Neue Allianzen

Unabhängigkeit bedeutete in den seltensten Fällen einen völligen Bruch. In Südasien hat sich die Sprache der Kolonialherren zur *lingua franca*, zur *link language* entwickelt. Mit der zunehmenden Verschriftlichung der Kommunikation ist ihre Bedeutung noch gestiegen. Das Bildungs- und Rechtssystem der Kolonialmacht wurde zu großen Teilen übernommen, ebenso das politische System – zumindest formal. Indien drohte am

Sprachenstreit zu zerbrechen, in Pakistan hat er zur Teilung des Landes geführt, in Sri Lanka zum Bürgerkrieg. Sprache ist schließlich die wohl wirtschaftlich bedeutendste Kulturtechnik. Sprache und Religion definieren ganz wesentlich das Zusammengehörigkeitsgefühl. Beides wird von der Politik aktiv betrieben, wie Urdu in Pakistan oder – als Ausschlusskriterium – Islam in Indien.

Als der Subkontinent in die Unabhängigkeit „entlassen“ wurde, begann der Kalte Krieg, der Kampf der Systeme West gegen Ost. Die Länder in Südasien, die Region selbst ist ein Krisenherd, strebten nach politischen Allianzen, um mit ihren Interessen Gehör zu finden. Indien und Sri Lanka versuchten, sich aus der Systemkonfrontation herauszuhalten und nahmen eine Führungsrolle in der Blockfreien-Bewegung ein. Pakistan orientierte sich nach Westen, nicht zuletzt aus der Suche heraus nach einem starken Partner gegenüber Indien. Indien wiederum suchte Unterstützung bei der Sowjetunion.

Für die Wirtschaft sollten internationale Vereinbarungen ein Netz an relativer Stabilität und Verlässlichkeit schaffen. Inzwischen gibt es eine *Spaghetti Bowl* (Jagdish Bhagwati) mit Hunderten multilateraler, sich überlagernder und konkurrierender Abkommen. So sind Indien und Pakistan Mitglieder der *Shanghai Cooperation Organization* (SCO), mit Nepal und Sri Lanka als Beobachter und Bangladesch mit Beobachter-Status. Beobachter der SAARC sind wiederum Australien, China, die EU, Iran, Japan, Mauritius, Myanmar, Südkorea und die USA.

Vernetzte Versorgung

Unbeschadet aller Allianzen erweitern sich jedoch in der konkreten Praxis vor Ort die Grenzen zwischen den Mitgliedsländern und Anrainerstaaen als kaum zu überwinden. Selbst der Seeverkehr ist nach den

jüngsten Scharmützeln zwischen Pakistan und Afghanistan wenig verlässlich.¹ Mit dem Beginn der Kriege in Afghanistan (1978) und der Islamischen Revolution im Iran (1979) kam der Straßentransport zwischen Europa und Indien zum Erliegen.

Nachdem im Eisenbahnnetz Lücken geschlossen wurden, wäre ein durchgehender Eisenbahnverkehr möglich, ähnlich dem *Trans-Eurasia-Express* zwischen Shenzhen (China) und Duisburg. Aber Sicherheitsgründe verhindern Passagierzüge im östlichen Iran und lassen nur wenige Güterzüge in Richtung Quetta zu. Die bisherigen Straßenverbindungen (*Karakoram Highway*) nach Singkhang und Tibet führen durch die Hochgebirge Karakoram und Himalaja. Straßenverbindungen nach Myanmar, Thailand und China werden auch aufgrund logistischer Unzulänglichkeiten nach wie vor wenig genutzt.

Nach dem Pahalgam-Massaker (April 2025) hat Indien den Induswasser-Vertrag von 1960 aufgekündigt, der die Verteilung des Indus und seiner Nebenflüsse regelt. Der Vertrag versorgt Pakistan zu drei Vierteln mit Wasser, ein Viertel geht nach Indien. Indien leitet das Wasser der Nebenflüsse Ravi und Sutlej in das eigene Kanalnetz. Vorwiegend in der Regenzeit fließt überschüssiges Wasser nach Pakistan,² in der Trockenzeit wird das Wasser knapp. Indus und Jhelum werden bereits aufgestaut; für weitere Rückhaltebecken fehlt Pakistan jedoch das geeignete Gelände.

Heute schon leidet der Nordwesten des Subkontinents unter Wasserknappheit (*water famine*). Ähnlich gelagerte Probleme gibt es im Nordosten. Bangladesch liegt am Unterlauf von Ganges und Brahmaputra; für größere Staubecken ist im flachen und dichtbesiedelten Delta kein Platz. China plant, das Wasser des Brahmaputra am Oberlauf vor dem Grenzübertritt abzuleiten. Für Vereinbarungen und Allianzen zu elementaren

Interessen wäre also genügend Anlass. Dass sich die Erwartungen an regionale Vereinbarungen nicht oder selten erfüllen, hat politische Gründe.

Wirtschaftliche Vernunft?

Wirtschaftlich gesehen wären bei einem Abbau der vielen Reise- und Handelshemmnisse positive Beiträge zur Wirtschaftsleistung aller beteiligten Staaten zu erwarten. Dafür würde sogar die bestehende Infrastruktur ausreichen. Eine regionale Wirtschaftsallianz läge nahe – und wurde mit SAARC auch aus der Taufe gehoben. Allerdings: Zuvor beschriebene, politisch bedingte Hemmnisse, bilaterale und umstrittene Fragen (*bilateral and contentious*) sind laut Gründungsvertrag der SAARC ausgeschlossen.

Entsprechend gering ist die Ausstattung der Organisation, die in einem kleinen Gebäude in Kathmandu residiert. Das Personal des höheren Dienstes beschränkt sich auf je eine(n) Direktor/-in und eine(n) weitere(n) Mitarbeiter/-in aus jedem Land. Eine Reihe von SAARC-Instituten entstand und wurde auf die Mitgliedsstaaten verteilt. Die wenigstens konnten größere Aktivitäten entfalten. Die SAARC hat kein ausgeprägtes institutionelles Eigenleben entwickelt. Angesichts der konfliktgeladenen Beziehungen ist es zwar bemerkenswert, dass SAARC bis heute besteht, zugleich verweist dies jedoch auf ihre strukturellen Beschränkungen. Bezeichnend ist, dass es bis heute keine direkte Flugverbindung zwischen den Hauptstädten Pakistans und Indiens gibt.

So liegt die Frage nahe, was bedeutet eigentlich „Erfolg“? Die Idee einer südasiatischen Gemeinschaft ist in den kleineren Mitgliedsstaaten besonders populär, während Indien traditionell der Idee eines Bilateralismus, neuerdings Multilateralismus anhängt. Bis zum Beitritt Afghanistans waren die Mitglieder um Indien herum gruppiert.

Ungeachtet der Gründungsakte überlagert bei SAARC der politische Zwist den eigentlichen Zweck der Organisation. So bleibt für SAARC weiterhin nur die Funktion eines regionalen Diskussionsforums. SAARC hat Hilfsangebote ausländischer Regierung selten angenommen; die Mitglieder übernehmen in der Regel die auf sie entfallenden Kosten. Damit wird die Organisation wohl weiter bestehen, viel Initiative ist absehbar aber nicht zu erwarten.

Geopolitische Realitäten

Stattdessen lenken die Hoffnungen jetzt den Blick auf China und seine Shanghai Kooperations-Organisation SCO. Die erratische Außenhandelspolitik der USA führte unter anderem zu einer drastischen Anhebung der Einfuhrzölle auf Waren aus Indien. Dies veranlasste Indiens Premierminister Modi, nach China zu reisen und den SCO-Gipfel in Tianjin 2025 zu nutzen, um sich demonstrativ an der Seite der chinesischen und russischen Führer zu zeigen. Nebenbei wiederholte Modi seine Terrorismusvorwürfe gegenüber Pakistan. Sein Amtskollege aus Pakistan rief im Gegenzug das Induswasser-Abkommen ins Gedächtnis.

Überdeutlich zeichnet sich ab, dass eine verständige Bearbeitung der Probleme Südasiens aktuell eher weniger von den Vereinten Nationen, der Mediation des „Westens“ oder gar den USA zu erwarten ist, als vielmehr vom großen Wirtschaftspartner im Norden: China.

Zum Autor



Wolfgang-Peter Zingel ist assoziiertes Mitglied am Südasiens-Institut der Universität Heidelberg.

Endnoten

¹ siehe ÜBERBLICK Afghanistan im Heft – Anm. d. Red.

² siehe ÜBERBLICK Pakistan Heft 2-2025 – Anm. d. Red.