

SWP-Aktuell

NR. 64 NOVEMBER 2018

Neue Konnektivität im Golf von Bengalen

Chancen und Perspektiven der »Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation« (BIMSTEC)

Christian Wagner/Siddharth Tripathi

Dank des Engagements Indiens hat die Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC) seit 2016 einen neuen Aufschwung erfahren. Indien hofft zum einen, durch eine Intensivierung der regionalen Kooperation den schwer zugänglichen Nordosten des eigenen Landes besser entwickeln zu können. Zum anderen will es in Anbetracht der Investitionen der chinesischen Belt and Road Initiative in den Nachbarstaaten seinen Führungsanspruch in der Region untermauern. Aus internationaler Perspektive ist BIMSTEC ein wichtiger Baustein der indischen »Act East«-Politik im Kontext der neuen Bedeutung des Indo-Pazifischen Raums. Mit der Unterstützung von BIMSTEC können Deutschland und die Europäische Union (EU) ihre strategische Partnerschaft mit Indien vertiefen und zugleich ihre Sichtbarkeit im Golf von Bengalen erhöhen.

BIMSTEC wurde 1997 zunächst als BIST-EC (Bangladesh, India, Sri Lanka, and Thailand Economic Cooperation) ins Leben gerufen. Nach der Aufnahme Myanmars im gleichen Jahr nannte sie sich BIMSTEC. Der Eintritt von Nepal und Bhutan 2004 machte dann eine weitergehende Umbenennung notwendig. Ziel der Organisation war die Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit der Anrainerstaaten am Golf von Bengalen.

Die Mitgliedstaaten von BIMSTEC haben sehr unterschiedliche Erfahrungen mit regionaler Kooperation. Thailand und Myanmar sind Mitglieder der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), die als erfolgreiche Regionalorganisation gilt. Der intraregionale Handel der ASEAN-Mitgliedstaaten beläuft sich gegenwärtig auf circa

29 Prozent ihres gesamten Warenverkehrs. Des Weiteren hat die ASEAN multilaterale sicherheitspolitische Institutionen wie das ASEAN Regional Forum (ARF) und den East Asia Summit (EAS) etabliert, um auch externe Großmächte in die Region einzubinden.

Bangladesch, Bhutan, Indien und Nepal sind Mitglieder der South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC), die als eher erfolgloses Modell regionaler Kooperation in Asien gilt. Der intraregionale Handel liegt bei lediglich sieben Prozent. Der indisch-pakistanische Konflikt hat die Entwicklung der Organisation immer wieder gehemmt. Eine nennenswerte regionale Zusammenarbeit hat sich in Südasien deshalb nicht herausgebildet.





Die sieben Mitgliedstaaten der BIMSTEC-Kooperation zählen rund 1,5 Milliarden Menschen. Das sind zwar 22 Prozent der Weltbevölkerung, doch etwa 90 Prozent davon leben in Indien. Das kombinierte Bruttoinlandsprodukt (BIP) beläuft sich auf 2,7 Billionen US-Dollar. Das Wirtschaftswachstum der BIMSTEC-Staaten lag in den letzten fünf Jahren bei 6,5 Prozent.

Die Entwicklung von BIMSTEC verlief anfangs schleppend, da ihr die Mitglieder nur geringe politische Aufmerksamkeit schenken und die Organisation schwache institutionelle Strukturen hatte. So sollte es ursprünglich alle zwei Jahre ein Treffen auf höchster Ebene geben. Es fanden jedoch bisher nur vier Gipfeltreffen statt (2004 in Bangkok, 2008 in Neu-Delhi, 2014 in Naypyidaw und 2018 in Kathmandu). Die Mitgliedstaaten konnten sich bislang nicht auf ein Freihandelsabkommen verständigen. Der intraregionale Handel liegt somit nur bei knapp fünf Prozent. Allerdings haben sich die Außen- und Handelsminister der beteiligten Staaten regelmäßig getroffen und Kooperationsprojekte erörtert. Beim Gipfeltreffen 2014 wurde die Einrichtung eines Sekretariats beschlossen, das noch im glei-

chen Jahr in Dhaka seine Arbeit aufnahm. Die Zahl der Arbeitsgruppen hat sich von anfangs sechs auf mittlerweile 14 erhöht.

Indiens Initiative

Die neue Aufmerksamkeit, die BIMSTEC in den letzten Jahren erhalten hat, ist im Wesentlichen dem verstärkten Engagement Neu-Delhis zu verdanken. Noch 2015 gab es in Indien einige Stimmen, die die Perspektiven von BIMSTEC kritisch beurteilten. Zwei Entwicklungen könnten den Ausschlag für eine Neubewertung der Organisation gegeben haben: Erstens haben sich die Beziehungen zu Pakistan weiter verschlechtert. Ende Dezember 2015 hatte Premierminister Modi überraschend seinen pakistanischen Amtskollegen Nawaz Sharif besucht und damit Hoffnungen auf eine erneute Annäherung geweckt. Diese wurden allerdings bereits im Januar 2016 durch einen Terroranschlag in der indischen Stadt Pathankot zunichte gemacht. Zweitens begann die chinesische Regierung in dieser Zeit, verschiedene, bereits begonnene Kooperationsprojekte wie den »Bangladesch,

China, India Myanmar (BCIM)«-Korridor als Teil ihrer Belt and Road Initiative (BRI) darzustellen. Da Indien als eines der wenigen Länder in Asien eine Teilnahme am BRI ablehnt, zeigte die Regierung in Neu-Delhi in der Folge kaum noch Interesse an dem BCIM-Projekt.

Mitte Oktober 2016 fand im indischen Goa der BRICS-Gipfel (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) statt. Auf Initiative Indiens wurde das BRICS-Meeting mit einem Outreach-Treffen mit den Staatschefs der BIMSTEC-Länder verbunden. Die indische Regierung nutzte diese Gelegenheit, um BIMSTEC als eine Alternative zur SAARC darzustellen. Wegen eines Terroranschlags auf einen Militärstützpunkt im indischen Teil Kaschmirs im September 2016 hatte die Regierung in Neu-Delhi ihre Teilnahme am bevorstehenden SAARC-Gipfel in Pakistan abgesagt. Andere SAARC-Staaten wie Afghanistan, Bangladesch, Bhutan und Nepal schlossen sich der indischen Entscheidung an. Indien lud zu dem BRICS-BIMSTEC-Gipfel noch die Malediven und Afghanistan als Beobachter ein. Beide Staaten sind nicht Mitglied von BIMSTEC, wohl aber von SAARC. Die Staats- und Regierungschefs von BIMSTEC verurteilten in ihrem Abschlussdokument den Terrorismus und erklärten ihren Willen zu einer engeren sicherheitspolitischen Zusammenarbeit, ein Statement, das sich nach Ansicht aller Beobachter klar gegen Pakistan richtete.

Seit 2016 kann BIMSTEC eine Reihe von positiven Entwicklungen verbuchen: Im August des Jahres wurde die BIMSTEC Transport and Connectivity Working Group (BTCWG) ins Leben gerufen. 2017 legte die thailändische Regierung den Entwurf für einen BIMSTEC Master Plan for Connectivity vor. Die Mitgliedstaaten verhandeln derzeit über Vereinbarungen zur Förderung der Küstenschifffahrt und des Kraftfahrzeugverkehrs. Ein Abkommen über die Verbesserung der Zollabfertigung ist bereits unterzeichnet worden. Über den Ausbau grenzüberschreitender Stromnetze gibt es eine Absichtserklärung. Schließlich wurde die

sicherheitspolitische Zusammenarbeit verstärkt, unter anderem durch die Ansetzung regelmäßiger Treffen der Innenminister und der Vertreter der Sicherheitsapparate. Das Interesse Indiens an einer solchen engeren sicherheitspolitischen Kooperation erhielt aber bereits erste Rückschläge. So entsandten Nepal und Thailand zu dem ersten gemeinsamen militärischen Manöver der BIMSTEC-Staaten im September 2018 in Indien nur Beobachter. Vor allem die Nichtteilnahme Nepals wurde von Beobachtern mit dem politischen Druck erklärt, den Peking auf Kathmandu ausübt. Beide Staaten führten anschließend ihrerseits ein gemeinsames Manöver durch.

Das neue Interesse an BIMSTEC

Mit BIMSTEC verbindet Indien wichtige innenpolitische, regionale und internationale Aspekte seiner Außenpolitik. Innenpolitisch soll durch eine erhöhte Konnektivität in diesem Raum zugleich auch der Zugang in den Nordosten Indiens verbessert werden. Die Region ist bislang nur durch einen circa 20 Kilometer breiten Korridor zwischen Bangladesch und Nepal erreichbar. Auf den nördlichsten Bundesstaat in diesem Raum, Arunachal Pradesh, erhebt China seit Jahrzehnten Anspruch. Zugleich kämpfen eine Reihe von militanten Gruppierungen im Nordosten für größere Autonomie, teilweise auch für Unabhängigkeit. Die Region gilt seit vielen Jahren als Landbrücke für eine engere Zusammenarbeit mit Südostasien und der ASEAN. Seit Anfang der 1990er Jahre verfolgen die indischen Regierungen eine »Look East«-Politik, die Premierminister Modi nach 2014 zu einer »Act East«-Politik aufwertete. Neben dem Nordosten selbst würde eine verbesserte, im Verbund mit den Anrainerstaaten im Golf von Bengalen stimulierte wirtschaftliche Entwicklung vermutlich auch den etwa 300 Millionen Menschen zugutekommen, die in den Bundesstaaten an der indischen Ostküste leben.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3 – 4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

SWP-Aktuell 64
November 2018

Zweitens verknüpft sich mit BIMSTEC für Indien auch die Chance, dem wachsenden Einfluss Chinas in der Region eigene Konnektivitätsprojekte entgegenzusetzen. China verfügt traditionell über sehr gute militärische und wirtschaftliche Beziehungen mit Myanmar und hat in den letzten Jahren im Rahmen der BRI massiv in Bangladesch, Nepal und Sri Lanka investiert. BIMSTEC ist für Indien in verschiedener Hinsicht attraktiver als zum Beispiel SAARC, ein Format, in dem der Konflikt mit Pakistan immer wieder Fortschritte blockiert hat. Zudem sind Südostasien und die ASEAN unter politischen und ökonomischen Gesichtspunkten für Indien nützlichere Partner als die Nachbarstaaten in Südasiens.

Für die anderen BIMSTEC-Mitglieder hat die Organisation ebenfalls an Bedeutung gewonnen. In Sri Lanka konzentriert sich die außenpolitische Diskussion in den letzten Jahren nicht mehr so sehr auf Südasiens als vielmehr auf neue Initiativen wie die Indian Ocean Rim Association (IORA) oder eben BIMSTEC. Die Himalaja-Staaten Nepal und Bhutan sehen in BIMSTEC eine willkommene Möglichkeit, ihre Handelswege zu diversifizieren. Bangladesch verspricht sich von dem Kooperationsprojekt eine Verbesserung seiner Beziehungen zu Südasiens, auch wenn bilaterale Probleme wie die Vertreibung der Rohingyas mit Myanmar in diesem Kontext nicht erörtert werden. Thailand hat ebenfalls ein Interesse, seine Beziehungen mit Südasiens zu vertiefen, und engagiert sich in der BIMSTEC-Organisation unter anderem in der Frage einer möglichen Vernetzung der Hafenstädte in der Region.

BIMSTEC, Deutschland und die EU

Die BIMSTEC-Kooperation hat politisch in den letzten Jahren einen deutlichen Aufwind erhalten, auch wenn die konkreten Ergebnisse bisher noch eher bescheiden ausfallen. Gleichwohl ist BIMSTEC für die deutsche und europäische Asienpolitik von

Bedeutung, denn die Stärkung regionaler Kooperation bzw. Konnektivität ist seit vielen Jahren eines ihrer zentralen Anliegen.

Wegen des eklatanten Übergewichts der chinesischen Investitionen verlieren gegenwärtig viele regionale Kooperationsprojekte an Attraktivität für ihre Mitglieder. Denn auf diese Weise nehmen die handelspolitischen, finanziellen und auch die politischen Abhängigkeiten von China zu. Die EU setzt in ihrer im Herbst 2018 veröffentlichten Konnektivitätsstrategie gegenüber Asien weiterhin auf die Förderung der regionalen Kooperation. Dabei legt sie ihren Schwerpunkt auf den Aufbau von Transport-, Energie- und digitalen Netzwerken. Diese Bereiche stehen auch bei BIMSTEC im Vordergrund. Darüber hinaus könnten Deutschland und Indien durch eine engere Kooperation im BIMSTEC-Rahmen auch ihre strategische Partnerschaft vertiefen. Indien ist mittlerweile bereit, auch mit anderen Staaten in solchen Projekten zusammenzuarbeiten, wie die India and Japan Vision 2025 zeigt. BIMSTEC will sich ebenfalls für die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen öffnen. Schließlich könnten Deutschland und die EU mit der Unterstützung von BIMSTEC ihre Sichtbarkeit im Indo-Pazifischen Raum erhöhen.

Wie für andere Regionalorganisationen besteht auch für BIMSTEC die Herausforderung darin, jenseits aller gutgemeinten Vorschläge finanzielle und personelle Kapazitäten bereitzustellen. So verfügt das Sekretariat bislang nur über einen eher kleinen Etat und eine geringe Sach- und Personalausstattung. In beiden Bereichen verfügen Deutschland und Europa über reichhaltige Expertise. Gerade eingedenk der oben genannten negativen Implikationen, die die BRI für regionale Kooperationsprojekte haben könnte, sollte es auch im Interesse der deutschen und europäischen Politik liegen, eine neu belebte Organisation wie BIMSTEC zu unterstützen.

Dr. habil. Christian Wagner ist Senior Fellow der Forschungsgruppe Asien.

Dr. Siddharth Tripathi ist Post-Doc-Fellow an der Willy Brandt School of Public Policy, University of Erfurt.