

Bhutan - Außenwirtschaftspolitik

Erscheint in: Michael Neu, Wolfgang Gieler, Jürgen Bellers (Hrsg.) : Handbuch der Außenwirtschaftspolitiken: Staaten und Organisationen. Münster: Lit-Verlag. ISBN 3-8258-6920-2 (im Druck). – ENTWURF vom 9.12.2003

1. Historischer Überblick

Kaum eines der Länder der Welt war so lange von der Außenwelt abgeschnitten wie das Königreich Bhutan. Mit 47.000 km² ist es so groß wie die Schweiz, hat aber nach eigenen Angaben nur (2000) 658.000 Einwohner. Das BNE betrug nach Angaben der Weltbank im Jahr 2002 505 Mio. US\$, pro Kopf 580 US\$, mehr als in den benachbarten Staaten Indien, Nepal oder Bangladesch. Im östlichen Himalaja zwischen China und Indien gelegen mußte Bhutan im neunzehnten Jahrhundert Landverluste an Britisch-Indien hinnehmen, konnte aber seine Unabhängigkeit weitestgehend erhalten. Sie erschien aber immer wieder gefährdet: Der im Norden gelegene, ebenfalls buddhistische Mönchsstaat Tibet hatte seine faktische Unabhängigkeit vom chinesischen Kaiserreich erlangen können und lebte lange in selbstgewählter Isolation. Nachdem die Kommunisten nach dem Zweiten Weltkrieg aber Festlandchina völlig unter ihre Herrschaft gebracht hatten, annektierten sie 1950 Tibet und besetzten es 1959 nach der blutigen Niederschlagung des Aufstands; der Dalai Lama, das geistige Oberhaupt der Tibeter, floh nach Indien. Bhutan war zwar 1971 in die Vereinten Nationen aufgenommen worden, mußte aber mit ansehen, wie Indien immer stärkeren Einfluß auf das benachbarte Sikkim, einst britisches Protektorat, ausübte; 1975 wurde es Staat der Indischen Union. Wohl um sich eine größere Bedeutung zu verschaffen, gab Bhutans Regierung die Bevölkerungszahl des Landes lange überhöht an; in renommierten Quellen finden sich deshalb immer noch Bevölkerungszahlen von weit über zwei Millionen. Die Gründung der South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC; neben Bhutan Indien, Nepal, Pakistan, Bangladesch, Sri Lanka, Malediven) im Jahre 1985 bestätigte die Souveränität Bhutans. Nachdem eine Annexion durch Indien nicht mehr zu befürchten war, hat die Regierung von Bhutan ihre Bevölkerungszahlen inzwischen korrigiert. Indien betrachtet allerdings die Himalajastaaten Nepal und Bhutan (und Sikkim, s.o.) weiterhin als seine Einflußsphäre, zumal es sich von China bedroht sieht (so Indiens Begründung seiner Atomtests im Jahre 1998). Es gibt zwar kaum Wirtschaftsbeziehungen zwischen Bhutan und China, aber es finden immerhin Grenzverhandlungen zwischen den beiden Staaten statt. Eindeutig innenpolitische Gründe hat die Auseinandersetzung mit Nepal: Rund ein Viertel der Bevölkerung Bhutans sind Nachkommen von Einwanderern aus Nepal. Sie siedeln vor allem im Südwesten, sind Hindus und sprechen Nepali. Als Reaktion auf die Bhutanisierungspolitik der Regierung und die damit verbundenen Repressionen haben viele Nepali das Land verlassen; rund 100.000 Flüchtlinge leben in Lagern in Nepal. Die Regierung Bhutans bestreitet aber, daß es sich bei ihnen allen um Staatsbürger Bhutans handelt. 2001 hat eine gemeinsame nepalisch-bhutanesishe Kommission (Joint Verification Commission) die Arbeit aufgenommen, um den Status der Flüchtlinge zu überprüfen.

2. Außenwirtschaft und nationale Wirtschaftsstruktur

Der junge König, der 1974 den Thron bestieg, setzte sich die Aufgabe, Bhutan behutsam aus seiner Isolation herauszuführen, es vor dem indischen Hegemonialanspruch zu schützen, ohne Indien einen Vorwand zu geben, in Bhutan zu intervenieren oder es sich gar einzuverleiben. Dies ist bis heute geglückt. Bhutan hat sich seine staatliche Eigenständigkeit erhalten können und verfolgt weiterhin den Kurs einer behutsamen und ökologisch verantwortungsvollen Modernisierung. Es hat sich dabei völlig auf Indien hin orientiert, was man beim Ausbau der Verkehrswege deutlich beobachten kann. Indische Berater und Ausbilder (Militär) spielen eine wichtige Rolle im Land, große Bauvorhaben (Straßen, Kraftwerke) werden von indischen Firmen und indischen Arbeitern ausgeführt. Einnahmen aus dem Export von elektrischer Energie nach Indien, aus dem Tourismus und der Entwicklungshilfe finanzieren die Importe. Der bhutanische Sonderweg im Tourismus ist inzwischen weltbekannt geworden: Um das Land nicht mit ausländischen Touristen, ausländischen Waren und ausländische Ideen zu überfluten, hat man die Zahl der ausländischen Touristen durch eine hohe Eintrittsgebühr gering gehalten und die Masse der Billigtouristen ausgeschlossen. Im Preis von täglich US\$ 200 sind alle Leistungen (Übernachtung, Verpflegung, Transport, Reiseleitung) pauschal abgegolten. Der Reisende erwirbt nur einen Anspruch allgemeiner Art, nicht aber etwa auf Unterkunft in einem speziellen Hotel. Die (privaten) lokalen Veranstalter haben 30% der Tagesgebühr als Steuer an den Staat abzuführen; es gibt Zuschläge für Kleingruppen (ab einer Person) und Rabatte für längere Aufenthalte. Die An- und/oder Abreise (wenigstens ein Weg) hat mit der nationalen, staatlichen Fluggesellschaft zu erfolgen. Die Zahl der Touristen stieg vor den Anschlägen in den USA im September 2001 auf maximal 7.500 im Jahr; mehr ließen die begrenzten Transport- und Übernachtungskapazitäten auch nicht zu. Letztere werden aber ständig erweitert, so daß es im Lande eine starke Lobby für eine Lockerung der Einreisebestimmungen gibt. In den Zahlen nicht eingeschlossen sind Touristen aus Indien und Bangladesch, die ohne Visum einreisen können; praktisch handelt es sich vorerst vor allem um Verwandte und Freunde von Indern, die in Bhutan tätig sind. Ihre Zahl dürfte höher sein als die der "ausländischen" Touristen. Die Verzehrgewohnheiten der Inder unterscheiden sich deutlich von denen der Bhutanesen (wie auch der "Ausländer"), so das die indische Küche ihren Einzug in Bhutan gefunden hat. Dazu kommt das indische Fernsehen, das inzwischen auch per Satellit zu empfangen ist. Allein die Tatsache, daß man sich bei Einführung des allgemeinen Schulsystems für Englisch als Unterrichtssprache (neben Dzongka, einer tibetischen Sprache) entschieden hat, dürfte eine völlige kulturelle Überlagerung durch Indien verhindert haben.

Aus der Geographie, der jüngeren Geschichte und den politischen Zwängen ergibt sich eine totale Ausrichtung der Außenbeziehungen auf Indien. Der größte Teil des Außenhandels entfällt auf den Handel mit dem großen Nachbarn, der Rest ist Transithandel durch Indien, meist von und zum Hafen Kolkota (Kalkutta). Von der Transitmöglichkeit durch Bangladesch wird kaum Gebrauch gemacht. Der internationale Warenverkehr wird über die Straße abgewickelt. Die nächste indische Bahnstation ist mehrere Stunden Fahrzeit von der Grenze entfernt, der nächste Binnenhafen noch weiter. Luftfracht spielt noch keine große Rolle.

Hauptausfuhrgut ist elektrische Energie, die in von Indien erbauten Wasserkraftwerken produziert wird und in das indische Netz eingespeist wird. Die Landeswährung Ngultrum ist an die indische Rupie im Verhältnis 1:1 gekoppelt. Die indische Rupie wird neben dem eigenen Ngultrum im Land als Zahlungsmittel akzeptiert (Wechselkurs Ende 2003 etwa: 1 Euro = 55

Ngultrum).

Bei der Wahl seiner Partner in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit ist Bhutan vorsichtig vorgegangen und hat sich (neben Indien und Japan) vor allem für kleinere Staaten wie die Schweiz entschieden. Bhutan befindet sich in der günstigen Situation, daß seine Devisenreserven die Höhe seiner Auslandsverbindlichkeiten übersteigen und zur Bezahlung der Importe etlicher Monate ausreichen.

Im Handel mit Indien (2000) stellen elektrische Energie die Hälfte und Mineralien, Metalle und Chemikalien ein Viertel der Ausfuhren. Die Einfuhren aus Indien sind fast doppelt so hoch wie die Ausfuhren. Hier stehen Industriewaren (Maschinen, Transportausrüstung, Mineralöl, Chemieprodukte) an erster Stelle; Nahrungsmittel machen etwa ein Fünftel aus.

Im Handel mit Drittländern sind die Einfuhren gut doppelt so hoch wie die Ausfuhren. Rund 95 % der Ausfuhren gehen nach Indien, 3,6 % nach Bangladesch. Von den Einfuhren stammen 89,3 % aus Indien, 3,4 % aus Japan, 2,8 % aus Singapur und 2,3 % aus Großbritannien. Die Anteile schwanken von Jahr zu Jahr.

Die Zahlungsbilanz im Verkehr mit den Ländern ohne Indien ist von einem hohen Importüberschuß (2001/2002: Importe: -2.040 Mio. Ngultrum, Exporte: 278 Mio. Ngultrum), hohen Transfers (netto: + 1.256 Mio. Ngultrum) und einer ständigen Zunahme der Währungsreserven (+ 1.553 Mio. Ngultrum) gekennzeichnet. Die Leistungsbilanz schloss 2001/2002 mit einem Defizit (212 Mio. Ngultrum) nach Überschüssen in den beiden Jahren davor ab.

3. Außenwirtschaftliche Entscheidungsprozesse

Bhutan erntete internationale Aufmerksamkeit, als es verkündete, das "Bruttonationalglück" (Gross National Happiness) und nicht wie sonst üblich das Bruttonationaleinkommen (damals noch: Bruttosozialprodukt) steigern zu wollen. Dahinter verbirgt sich die Skepsis gegenüber einem Wachstumsziel, das keine Rücksicht auf die Bedürfnisse der Bevölkerung nimmt. Allerdings sind die wirtschaftspolitischen und insbesondere die außenwirtschaftspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten denkbar gering. Die geringe Zahl der Bevölkerung, der winzige moderne Sektor (die Hauptstadt zählt 30.000 Einwohner) und die Tatsache, daß der gesamte Außenhandel praktisch über die Verbindungsstraße zur Grenzstadt Phuentscholing abgewickelt werden muß (die Grenze zu Assam wurde wegen der Übergriffe indischer Separatisten geschlossen), erlaubt eine straffe und direkte Kontrolle. Dem steht die flächenmäßige Größe, das schwierige Terrain und die traditionelle Agrarstruktur entgegen. Die Koppelung der Landeswährung an die indische Rupie bedeutet, daß die Währungspolitik nicht als Instrument der Wirtschaftslenkung zur Verfügung steht. Ohne ausländische Finanzierung wären der umfangreiche Staatsapparat und der Ausbau der Infrastruktur gar nicht möglich gewesen.

4. Perspektiven

Bhutan hat 1999 den Antrag auf Aufnahme in die WTO gestellt: Ein weiterer Schritt auf dem

Wege zur Aufgabe der Isolation und zur Öffnung gegenüber dem Weltmarkt. Damit verbindet sich die Hoffnung auf eine Begrenzung des indischen Einflusses. Sollten sich die indisch-chinesischen Beziehungen weiter verbessern, so könnten die alten Handelswege zwischen dem Tal des Brahmaputra und Tibet wieder neu belebt werden. Nachdem auch Bhutan erstmals einen Rückgang der Zahl der ausländischen Touristen hinnehmen mußte, ist klar geworden, daß dem bisher verfolgten Konzept eines exklusiven Tourismus enge Grenzen gesetzt sind. Die hohen Preise lassen sich auch nur während der Saison der großen religiösen Feste erzielen. Bhutan verfügte im Juli 2003 über Devisenreserven in Höhe von 355 Mio. US\$, genug, um die Importe von 19 Monaten zu bezahlen. Da die Auslandskredite zu günstigen Zinsen vergeben wurden, profitiert das Land von der nicht unbeträchtlichen Zinsmarge. Ansonsten bleibt es weiterhin von der Entwicklungshilfe und der Ausfuhr von elektrischer Energie, die sich vorerst aber nur in Indien absetzen läßt, abhängig.

5. Statistiken

Tabelle 1: Außenhandel nach Waren

Warengruppe	1997	1998	1999	2000
I. Indien, Mio. Ngultrum				
AUSFUHREN				
Elektrizität	1.334	1.339	2.018	2.190
Mineralische Produkte	426	701	695	527
Chemische Produkte	574	615	566	486
Holz und Holzprodukte	580	441	298	251
Gemüse, Obst, Nüsse, Kaffee, Tee, Gewürze etc.	298	272	262	198
Verarbeitete Nahrungsmittel	198	215	222	194
Alle Ausfuhren nach Indien	4.042	4.176	4.691	4.377
EINFUHREN				
Chemische Produkte	236	224	318	1.659
Mineralische Produkte	626	613	841	1.228
Maschinen und -zubehör	360	521	1.094	967
Metall und Metallerzeugnisse	271	256	768	792
Transportausrüstung	341	296	579	504
Getreide, Gemüse, Obst, Kaffee, Tee, Gewürze etc.	413	458	697	502
Verarbeitete Nahrungsmittel	261	307	389	422
Alle Einfuhren aus Indien	3.454	3.621	5.845	7.463
II. Drittländer, Mio. US\$				
AUSFUHREN				
Obst und Gemüse	167	186	177	118
Mineralische Produkte	45	64	61	75
Verarbeitete Lebensmittel	7	6	8	14
Textilien	0	1	16	14
Alle Ausfuhren in Drittländer	232	280	277	239
EINFUHREN				
Maschinen und -zubehör	1.245	1.157	1.668	1.268
Kunststoff- und Kautschukprodukte	24	119	70	85
Mineralöl und Brennstoffe	36	40	57	67
Textilien	26	52	36	44
Alle Einfuhren aus Drittländern	1.524	1.895	1.990	1.644

Quelle: Royal Monetary Authority of Bhutan (RMA), Annual report 2001/2002.

Tabelle 2: Außenhandel nach Ländern, in Mio. Ngultrum

Land	1997	1998	1999	2000
Exporte				
Indien	4.042	4.176	4.711	4.377
Bangladesch	179	195	210	165
Sonstige	53	85	67	74
Alle Exporte	4.274	4.456	4.988	4.616
Importe				
Indien	3.454	3.620	5.845	7.463
Japan	842	410	260	305
Deutschland	45	72	0	28
USA	30	43	22	34
Großbritannien	20	33	31	205
Singapur	140	398	998	251
Thailand	.	.	.	106
China	.	.	.	72
Bangladesch	.	.	.	49
Nepal	.	.	.	25
Sonstige	448	940	678	568
Alle Einfuhren	4.978	5.516	7.835	9.106

Quelle: Royal Monetary Authority of Bhutan (RMA), Annual report 2001/2002.

Tabelle 3: Zahlungsbilanz (ohne Indien), Mio. Ngultrum

	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002
A. Leistungsbilanz	- 1.107	52	386	-212
Einfuhren, f.o.b.	279	277	239	278
Ausfuhren, c.i.f.	-1.994	-2.010	-1.644	-2.040
Davon: Hilfebezogen	-974	-677	-843	-1.026
Davon: Sonstige	-1.015	-1.333	-801	-1.014
Handelsbilanz	-1.715	-1.733	-1.405	-1.761
Dienstleistungen	609	104	50	85
Einkommen	-	353	435	209
Übertragungen	-	1.328	1.305	1.256
B. Kapitel- und Finanzbilanz	1.517	219	601	1.070
Direktinvestitionen	45	-	-	87
Auslandshilfe	1.520	219	601	984
Sonstige Kredite	-48	0	0	0
C. Fehler und Auslassungen	375	686	-315	694
D. Gesamtbilanz	786	957	672	1.553

Anmerkung: Die Gesamtbilanz gibt die Änderungen der Devisenreserven an.

Quelle: Royal Monetary Authority of Bhutan (RMA), Annual report 2001/2002.

6. Literatur

Annual report 2001/2002. Thimpu: Royal Monetary Authority of Bhutan (RMA). 2002. <http://www.rma.org.bt/>
Wolfgang-Peter Zingel: Bhutan. In: Wirtschaftshandbuch Asien-Pazifik 2003/2004, 48. Ausgabe. Hamburg: Ostasiatischer Verein e.V. 2003. pp. 83-97.