

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Entwicklungszusammenarbeit im
Gesamtkontext der Deutsch-Indischen
Kooperation: eine Portfolioanalyse

Tilman Altenburg

Bonn 2006

Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ISSN 1860-0441

Altenburg, Tilman: Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Indischen Kooperation : eine Portfolioanalyse / Tilman Altenburg. – Bonn : Dt. Inst. für Entwicklungspolitik, 2006. – (Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 13/2006)
ISBN 10: 3-88985-318-8
ISBN 13: 978-3-88985-318-9

Dr. Tilman Altenburg, Wirtschaftsgeograph, seit 1995 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Abteilungsleiter II „Wettbewerbsfähigkeit und soziale Entwicklung“.
E-Mail: tilman.altenburg@die-gdi.de

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Tulpenfeld 4, 53113 Bonn
 +49 (0)228 94927-0
 +49 (0)228 94927-130
E-Mail: die@die-gdi.de
<http://www.die-gdi.de>

Vorwort

Die vorliegende Portfolioanalyse über die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) im Gesamtkontext der Deutsch-Indischen Kooperation wurde im Rahmen eines umfassenderen Forschungsvorhabens über „Kooperation mit Ankerländern: Erfahrungen und Perspektiven“ erstellt, mit dem das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) im Frühjahr 2005 beauftragt hat.

Ausgangspunkt für dieses Forschungsvorhaben war die Feststellung, dass Deutschland aus einem globalen Gestaltungsinteresse heraus die Zusammenarbeit mit den Ankerländern intensivieren und konzeptionell auf eine erweiterte Grundlage stellen sollte. Dies ergibt sich aus der besonderen geographischen, wirtschaftlichen und demographischen Größe der Ankerländer, aufgrund derer sie eine besondere Rolle bei der Lösung von Weltproblemen und für die Dynamik in der jeweiligen Weltregion spielen. Dabei ist zu beachten, dass sich immer mehr deutsche Institutionen und Unternehmen in Indien engagieren, etwa in der Wirtschaftskooperation, der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit, der Kulturzusammenarbeit oder im politischen Dialog über verschiedene Themen globaler Reichweite, etwa über Klima, Handel oder Sicherheit. Durch diese neuen Engagements – so die zentrale Hypothese – ergeben sich neue Synergiepotenziale auch im Sinne der Erreichung entwicklungspolitischer Ziele.

Gegenstand des Forschungsauftrages ist es, grundlegende Aussagen über deutsch-indische Interessenkonvergenzen und -divergenzen in Bezug auf Themen globaler Strukturpolitik zu treffen, eine Bestandsaufnahme der deutschen Kooperation der Entwicklungspolitik und angrenzender Politikfelder vorzulegen und dieses Gesamtportfolio in Hinblick darauf zu bewerten, ob es den deutschen Interessen an globaler Strukturpolitik entspricht. Darüber hinaus sollten Wechselwirkungen zwischen dem BMZ-Portfolio und den übrigen Kooperationsfeldern sowie mögliche Synergien identifiziert und die Praxis interinstitutioneller Politikkoordination und Kooperation in Deutschland und vor Ort beleuchtet werden. Dieses sollte in konkrete Handlungsvorschläge in Bezug auf neue Themen, Nutzung von Synergien, verbesserte interinstitutionelle Dialog- und Koordinationsmechanismen sowie zur Weiterentwicklung einzelner EZ-Instrumente münden.

Für die hier vorgelegte Portfolioanalyse der Deutsch-Indischen Kooperation wurden Gespräche mit den wichtigsten in Indien engagierten deutschen Ministerien und Fachinstitutionen geführt und deren Dokumente ausgewertet. Darüber hinaus hat der Autor im April/Mai 2005 zwei Wochen lang Gespräche mit deutschen Auslandsvertretungen deutscher Institutionen und Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit sowie indischen Kooperationspartnern geführt. Da die Studie Teil eines eng mit dem BMZ abgestimmten Beratungsprozesses ist, wurden parallel zur Datenerhebung vielfältige ressortübergreifende Fachgespräche geführt, deren Ergebnisse ebenfalls in diese Studie eingeflossen sind.

Der einführende erste Teil über Indiens Bedeutung als Ankerland und deutsch-indische Interessenkonvergenzen und -divergenzen beruht zum Teil auf der von Prof. Dr. Michael von Hauff ebenfalls im Rahmen des Ankerlandvorhabens erstellten Studie über „Indiens Rolle in der globalen Strukturpolitik“.

Vor der weiteren Lektüre ist ein Warnhinweis angebracht. Das deutsch-indische Kooperationsportfolio aus einer übergeordneten Politikperspektive zu betrachten und aus dieser Gesamtschau heraus zu möglichst konkreten Empfehlungen bzgl. der Anpassung des Portfolios zu kommen, ist ein anspruchsvolles Unterfangen und birgt das Risiko von Fehlbewertungen im Detail. Es ist im Rahmen einer solchen Studie offensichtlich nicht möglich, detaillierte Kosten-Nutzen-Analysen zu jedem einzelnen Kooperationsinstrument der Entwicklungszusammenarbeit und benachbarter Politikbereiche zu erstellen. Insofern mag es durchaus sein, dass bestimmte ergänzende Maßnahmen (z.B. neue Koordinationsmechanismen oder Foren des politischen Dialogs) aus der Makroperspektive für sinnvoll erachtet werden, die sich in der Praxis als nicht durchführbar erweisen, etwa weil die Steuerung zu aufwändig oder die Dialogbereitschaft der beteiligten Akteure zu gering ist. Ebenso ist es durchaus möglich, dass Maßnahmen, die aus der Gesamtschau heraus für nicht prioritär erachtet werden, in der praktischen Durchführung hervorragende Wirkungen erzielen und deshalb fortgesetzt werden sollten. Das wesentliche Ziel dieser Studie ist es, Leitlinien für eine bessere Positionierung der deutsch-indischen Entwicklungszusammenarbeit in einem umfassenderen politischen Kontext zur Diskussion zu stellen. Alle Aussagen über einzelne Handlungsfelder, Programme oder Projekte sind als Anregungen und in einigen Fällen kritische Nachfragen zu verstehen, die jedoch in keinem Fall die Aussagekraft einer gründlichen Evaluierung haben. Bevor neue Initiativen begonnen oder alte ausgesteuert werden, sind selbstverständlich detailliertere Prüfungen erforderlich.

Dr. Tilman Altenburg

Bonn, Juli 2006

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Abkürzungsverzeichnis

1	Spezifische Herausforderungen in der deutschen Zusammenarbeit mit Indien	1
1.1	Indiens Bedeutung als Ankerland	1
1.2	Spezifische bilaterale Interessen Deutschlands in der Zusammenarbeit mit Indien	3
1.3	Interesse Indiens an der Zusammenarbeit mit Deutschland	7
1.3.1	Gesamtüberblick	7
1.3.2	Indiens Interesse an der Entwicklungszusammenarbeit mit Deutschland	8
1.4	Implikationen für die Entwicklungszusammenarbeit	10
2	Das Kooperationsportfolio der deutschen EZ	12
2.1	Allgemeine Beobachtungen: entspricht das Kooperationsportfolio der deutschen EZ den Anforderungen?	12
2.1.1	Wie ist die entwicklungspolitische Wirkung der deutsch-indischen EZ zu beurteilen?	12
2.1.2	Wird die deutsche EZ subsidiär eingesetzt?	16
2.1.3	Trägt die deutsche EZ zur Lösung globaler Strukturprobleme bei?	19
2.1.4	Stärkt die deutsche EZ die Partnerschaft mit Deutschland?	20
2.2	Darstellung der bestehenden EZ-Schwerpunkte und Vorschläge zur Umsteuerung	20
2.2.1	Schwerpunkt Energie	22
2.2.2	Schwerpunkt Umweltpolitik, Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen	25
2.2.3	Schwerpunkt Gesundheit, Familienplanung, HIV/AIDS	28
2.2.4	Schwerpunkt Wirtschaftsreform: Förderung des Finanz- und Privatsektors	30
3	Das Engagement anderer Ressorts und deren Abstimmung mit der Entwicklungszusammenarbeit	32
3.1	Gremien und Prozesse übergreifender Politikkoordination deutscher Institutionen	32
3.2	Foren des Politikdialogs mit Indien	34
3.3	Umweltkooperation	36
3.3.1	Stand der Umweltkooperation	36
3.3.2	Synergiepotenziale mit der EZ	36
3.4	Wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit	37
3.4.1	Stand der wissenschaftlich-technologischen Zusammenarbeit	37
3.4.2	Synergiepotenziale mit der EZ	39
3.5	Privatwirtschaftliche Kooperation und Außenwirtschaftsförderung	42

3.5.1	Stand der privatwirtschaftlichen Kooperation und Außenwirtschaftsförderung	42
3.5.2	Synergiepotenziale mit der EZ	43
4	Supranationale und multilaterale Indien-Kooperation als Ergänzung und Alternative	44
4.1	Indien-Kooperation der Europäischen Union	44
4.2	Multilaterale Finanzielle Zusammenarbeit	45
5	Politikempfehlungen im Überblick	46
5.1	Abstimmung mit anderen Ressorts verbessern und Kooperationskorridore profilieren	46
5.2	Schwerpunktbildung in der Entwicklungszusammenarbeit weiterführen	48
5.3	Instrumentarium überdenken	49
5.4	Verfahren flexibilisieren	50
	Anhang 1	52
	Tabelle 1	21

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ADB	Asian Development Bank
AHK	Deutsche Auslandshandelskammer
AiF	Arbeitsgemeinschaft industrieller Forschungsvereinigungen „Otto-von-Guericke“
ASEM	Advisory Services in Environmental Management
AvH	Alexander von Humboldt-Stiftung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVEL	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika (nachhaltige Entwicklung)
CDM	Clean Development Mechanism
CIM	Personalvermittler der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (GTZ)
CRISP	Computer Retrieval of Information on Scientific Projects
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DEA	Department of Economic Affairs
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DFID	Department for International Development
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FhG	Fraunhofer-Gesellschaft
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GBF	Deutsche Gesellschaft für Biotechnologische Forschung
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HGF	Helmholtz Gemeinschaft der deutschen Forschungszentren eV
HIV/AIDS	Human immunodeficiency virus / acquired immunodeficiency syndrome
ICT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IDA	Internationale Entwicklungsagentur
IGEP	Indo-German Export Promotion
IIT/IIM	Indian Institute of Technology / of Management
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung
IT	Informationstechnologie
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
MDGs	Millennium Development Goals
MNES	Ministry of Non-conventional Energy Sources (Ministerium für Erneuerbare Energien)
MNPQ	Messen, Normen, Prüfen, Qualitätssicherung
MPG	Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften
NABARD	National Bank for Agriculture and Rural Development
NACP	National AIDS Control Programme
NIC	Network Information Center

NRO	Nichtregierungsorganisation
ODA	Öffentliche Entwicklungshilfe
PPP	Public Private Partnership
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RCH	Reproductive and Child Healthcare Programme
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation
SES	Senior Experten Service
SEWA	Self Employed Women's Association
SIDBI	Small Industries Development Bank of India
SWAPs	Sector-wide approaches
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNFPA	United Nations Population Fund
WGL	Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (Leibniz-Gemeinschaft)
WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
WiRAM	Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung (BMZ)
WTO	Welthandelsorganisation (World Trade Organization)
WTZ	Wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit
WZ	Wirtschaftliche Zusammenarbeit

1 Spezifische Herausforderungen in der deutschen Zusammenarbeit mit Indien

Die Entwicklungszusammenarbeit mit Indien steht vor ganz anderen Herausforderungen als diejenige mit den meisten anderen Entwicklungsländern. Indien gehört einerseits zwar zu den *Low-income countries*, die eine Vielzahl unterschiedlicher gravierender Entwicklungsdefizite aufweisen und für deren Lösung auf externe Hilfe angewiesen sind. Zugleich ist Indien aber auf einem stabilen, wenn auch nicht breitenwirksamen Wachstumspfad, baut international hochgradig wettbewerbsfähige Wachstumspole auf, erwirtschaftet einen Devisenüberschuss und bildet selbst exzellente Fachkräfte aus, ist regionale Hegemonialmacht und ein gewichtiger Akteur in internationalen Aushandlungsprozessen.

Im ersten Abschnitt des vorliegenden Kapitels wird diese Bedeutung als Ankerland differenziert. Anschließend werden die spezifischen Interessen Deutschlands in der Zusammenarbeit mit Indien (Abschnitt 2) sowie die indischen Interessen an Deutschland (Abschnitt 3) dargestellt und schließlich die Implikationen für die Entwicklungszusammenarbeit abgeleitet (Abschnitt 4).

1.1 Indiens Bedeutung als Ankerland

Die wichtigsten Besonderheiten des Ankerlandes Indien, die eine neue Art der entwicklungspolitischen Kooperation erfordern, sind:

1. Die **besondere Größe in Bezug auf Bevölkerung und Wirtschaft**, die aufgrund der starken Wachstumsdynamik noch verstärkt wird. Indiens Volkswirtschaft wächst seit 1990 jährlich um 5,9 %, und die Wachstumsraten sind zuletzt noch gestiegen. Damit verbunden ist einerseits, dass die Erreichung globaler Entwicklungsziele – der *Millennium Development Goals* (MDGs) – in hohem Maße von Fortschritten in Indien abhängig ist. Beispielsweise leben 1/3 der weltweit Armen in Indien. Aufgrund der Landesgröße, der hohen Bevölkerungszahl und der starken Wirtschaftsdynamik beeinflusst Indiens Entwicklung in hohem Maße verschiedene globale öffentliche Güter (*Global Public Goods*), so etwa die weltweiten Treibhausgasemissionen (Indien ist bereits heute der fünftgrößte CO₂-Emittent der Welt), den Energie- und Rohstoffverbrauch und die Ausbreitung von Krankheiten wie z.B. HIV/AIDS.
2. Aufgrund des großen und rasch wachsenden Bruttoinlandsprodukt (BIP) **spielt Entwicklungszusammenarbeit (EZ) nur noch eine untergeordnete Rolle**. Es ist davon auszugehen, dass politische Rahmenbedingungen in einem Ankerland wie Indien nur noch in sehr geringem Umfang durch EZ beeinflussbar sind. In Indien trug die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) im Jahre 2002 nur noch 0,25 % zum indischen BIP bei, und Deutschland ist in Bezug auf Indien im Vergleich zu den multilateralen Institutionen, zu Japan und Großbritannien nur ein sehr kleiner Geber. Vor diesem Hintergrund ist die Annahme, politische Rahmenbedingungen allein über den Hebel der Entwicklungsfinanzierung von Maßnahmen beeinflussen zu können, weitgehend unrealistisch. Einflussmöglichkeiten sind vermutlich größer, wenn ein strukturierter Austausch praxisorientierter Erfahrungen mit Akteuren der deutschen oder europäischen Politik und Fachinstitutionen zu Reformprojekten

initiiert wird, an denen die indische Seite selbst großes Interesse hat. Es geht um Politikvernetzung anstelle von Entwicklungsprojekten.

3. Das im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern deutlich größere Gewicht in Bezug auf die **Mitwirkung in internationalen Gremien und Verhandlungsprozessen**, somit als Partner in der Gestaltung globaler Strukturpolitik. Indien versteht sich als Interessenvertreter der Entwicklungsländer in der Weltgemeinschaft und hat sich daher als Repräsentant der Blockfreien-Bewegung und später der G21 profiliert, die z.B. auf der WTO-Konferenz in Cancún eine starke Opposition zu den Industrieländern organisiert hat. In vielen Fragen vertritt Indien Positionen, die mit denen Deutschlands übereinstimmen. Indien teilt gemeinsame demokratische Werte in Bezug auf repräsentative, föderalistische Demokratie, soziale Marktwirtschaft, befürwortet eine multipolare Weltordnung und eine starke Rolle der Vereinten Nationen. Es hat den Irakkrieg verurteilt und setzte sich mit Deutschland, Japan und Brasilien gemeinsam für einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat ein. Geopolitisch wird Indien vom Westen als stabilisierender Gegenpol zu der aufstrebenden Großmacht China gesehen. Derzeit macht Indien erhebliche Fortschritte in Bezug auf die Normalisierung seiner Beziehungen zu China, Pakistan und Sri Lanka und trägt damit zur politischen Stabilisierung der Region bei. China und Indien haben jüngst eine „Strategische Partnerschaft für Frieden und Wohlstand“ vereinbart. Dissens zwischen Deutschland und Indien besteht z.B. in Fragen der Atomwaffen und der Klimapolitik. Zwar hat Indien das Kyoto-Protokoll ratifiziert, wehrt jedoch alle Versuche der Industrieländer ab, dass sich auch Entwicklungsländer zu Emissionsobergrenzen verpflichten sollen. Zu diesem Zweck wurde eine „Blockadeallianz“ mit Brasilien und Südafrika eingegangen. Indien sieht sich als Großmacht, die im Rahmen internationaler Verhandlungsprozesse eigene Sonderinteressen durchsetzen kann. Aufgrund seiner Kolonialgeschichte ist Indien sehr sensibel in Bezug auf Positionen der Industrieländer, die als Einschränkung der eigenen Souveränität empfunden werden.

4. Die **Ausstrahlungseffekte in die Region** hinein. Aufgrund seines wirtschaftlichen und politischen Gewichts prägt Indien regionale Entwicklungsprozesse. Es ist der dominante Akteur der *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC), denn Indien stellt 77 % der Bevölkerung, 69 % des regionalen BIP und 65 % des regionalen Außenhandels. Es hat damit wesentlichen Einfluss auf die handels-, entwicklungs- und sicherheitspolitischen Initiativen des Bündnisses. Im Vergleich zu anderen Ankerländern (z.B. Südafrika und Brasilien) spielt Indien allerdings eine weniger dominante Rolle als regionale Hegemonialmacht, einerseits wegen seiner geringen Handelsverflechtungen mit der Region, andererseits weil Indien zu den meisten seiner Nachbarländer problematische, historisch belastete Beziehungen hat. Indiens regionale Führungsrolle wird daher von seinen Nachbarn mit Argwohn betrachtet. Dieses schränkt die Möglichkeiten, entwicklungspolitische Erfolge Indiens über regionale Dialogprozesse zu „exportieren“, länderübergreifende Dialogprozesse zu initiieren oder Indien als Partner in entwicklungspolitischen Dreiecks Kooperationen mit Nachbarländern einzubinden, sehr stark ein. Allerdings hat Indien seine Nachbarschaftsbeziehungen in jüngster Zeit deutlich verbessert. Zudem ist davon auszugehen, dass das Land im Zuge der weiteren außenwirtschaftlichen Öffnung für seine kleineren Nachbarn zu einem wichtigeren Absatzmarkt, aber auch zu einem schärferen Konkurrenten auf Drittmärkten wird.

5. Der **problemlose Zugang zu internationalen Finanzmärkten**. Auf Grund der positiven Entwicklung seiner Leistungsbilanz hat Indien in den letzten Jahren beträchtliche Devisenreserven gebildet und diese teilweise dazu genutzt, Schulden an die Weltbank und die *Asian Development Bank* (ADB) in Höhe von 3 Mrd. US\$ vorzeitig zurückzuzahlen. Indien hat damit seine internationale Kreditwürdigkeit weiter verbessert, kann zu niedrigen Zinsen Kapital auf internationalen Märkten aufnehmen und ist auf Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) nicht mehr angewiesen. Ein Defizit besteht allerdings im Hinblick auf langfristige Infrastrukturfinanzierung, insbesondere durch ausländische Direktinvestitionen.
6. Die **große Zahl exzellenter Fachkräfte**. Indien verfügt über eine Bildungselite – Techniker, Wissenschaftler, *Consultants*, Manager, Verwaltungsfachleute – die auch im OECD-Vergleich exzellent ausgebildet ist. Diese Bildungselite ist zwar noch relativ klein und bei weitem nicht in der Lage, den Fachkräftebedarf in Wirtschaft und Verwaltung zu decken. Auf oberer Verwaltungsebene und in bestimmten Wirtschafts- und Wissenschaftssegmenten ist jedoch hervorragende Expertise vorhanden. Der Know-how-Transfer im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit muss diesem Rechnung tragen, indem sehr spezifisches komplementäres Know-how angeboten und zunehmend ein Dialog „auf gleicher Augenhöhe“ geführt wird. Auf manche traditionelle Ansätze der Technischen Zusammenarbeit (TZ) – z.B. den langfristigen Aufbau und Training von Counterpart-Institutionen – kann daher verzichtet werden.
7. Die allmähliche **Verdichtung deutsch-indischer Beziehungen** jenseits der Entwicklungszusammenarbeit. Indien profiliert sich als Wissenschafts- und Technologiepartner in Bereichen wie der Informationstechnologie, der Satellitentechnik, der Nanotechnologie, der Bio- und Medizintechnik. Die Zahl der Hochschulkooperationen und der Austausch von Studierenden sowie die Forschungskoperationen nehmen zu. Die Handelsbeziehungen und die gegenseitigen Direktinvestitionen nehmen zu, wenn auch von einem geringen Ausgangsniveau. Die Zahl politischer Dialogforen über globale Fragen der Sicherheit, des Umweltschutzes usw. zwischen Indien und Deutschland bzw. der EU nimmt stetig zu. Die Entwicklungszusammenarbeit bewegt sich damit in komplexeren Akteursbeziehungen. In der Folge steigt der Koordinierungsbedarf, aber es erschließen sich auch neue Synergiepotenziale insbesondere zwischen EZ und privatwirtschaftlichem Engagement, EZ und globaler Umweltpolitik sowie EZ und wissenschaftlich-technologischer Zusammenarbeit (WTZ) (siehe Kapitel 3).

Für Entwicklungspolitik, vor allem wenn sie sich als globale Strukturpolitik versteht, resultiert daraus ein komplexeres Zielsystem als in der Zusammenarbeit mit anderen Entwicklungsländern. Die Partnerbeziehungen, die Aushandlungsprozesse und die Instrumente der EZ müssen den veränderten Bedingungen angepasst werden.

1.2 Spezifische bilaterale Interessen Deutschlands in der Zusammenarbeit mit Indien

Zwar unterhält Deutschland gute Beziehungen zu Indien, aber dem Land wurde von deutscher Seite in der Vergangenheit keine große Bedeutung als weltpolitischer und -wirtschaftlicher Akteur beigemessen. Das deutsche Indien-Bild war bis vor wenigen Jahren

durch seinen Charakter als armes, noch weitgehend agrarisches Land mit erheblichen sozialen Spannungen und Governance-Problemen geprägt. Tatsächlich ist Indien das Land mit der weltweit größten Anzahl armer Menschen. Etwa ein Drittel der Gesamtbevölkerung von über einer Milliarde Menschen lebt unterhalb der Armutsgrenze, hat keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser, ist weder an das Strom- noch Straßennetz angeschlossen und muss mit weniger als einem US-Dollar täglich auskommen. Mehr als ein Viertel aller Inder sind Analphabeten. Das hohe Wachstum des Landes trägt nur langsam zum Abbau der Armut bei, da die unteren Einkommensgruppen unterproportional vom Wachstumsprozess profitieren.. Dementsprechend ist es durchaus angemessen, dass Indien der mit Abstand größte Empfänger deutscher Entwicklungszusammenarbeit ist. Insbesondere für die karitativen Organisationen Deutschlands ist Indien ein Schwerpunktland, und ein erheblicher Anteil der deutschen EZ-Neuzusagen wird für Maßnahmen der direkten Armutsbekämpfung verwendet.

Erst in jüngster Zeit wandelt sich das deutsche Indien-Bild, dies allerdings sehr rasch. Heute werden – auch unter dem Eindruck des chinesischen Booms – die dynamischen Aspekte der indischen Entwicklung hervorgehoben, insbesondere sein seit etwa 1990 anhaltend hohes Wirtschaftswachstum und die Profilierung als globales Zentrum für Informationstechnologie (IT)-Dienstleistungen. Das Land öffnet und liberalisiert sich, die Wirtschaft wird wettbewerbsfähiger, vor allem in den südindischen Metropolen sind hochgradig leistungsfähige Enklaven entstanden. In jüngster Zeit wird Indien daher auch in Deutschland als ein (in Teilbereichen wie IT, Natur- und Ingenieurwissenschaften) moderner Industrie-, Dienstleistungs- und Wissenschaftsstandort gesehen, der aufgrund der deutlichen Kostenvorteile für einige wissensintensive Branchen in Deutschland zu einem attraktiven Partner, aber auch zu einem bedrohlichen Wettbewerber, herangewachsen ist.

Indien wurde von der deutschen Politik und Wirtschaft bislang vergleichsweise (vor allem im Vergleich zu China) vernachlässigt, und dieses beruht auf Gegenseitigkeit. Insofern sind die Wirtschafts-, Wissenschafts- und Technologiebeziehungen bislang noch schwach ausgeprägt. Dies liegt auch daran, dass die indisch-deutschen Beziehungen noch vor kurzer Zeit auf einem Tiefpunkt waren, nachdem Indien Atombombentests durchgeführt und Deutschland daraufhin zwischen 1998 und 2001 den entwicklungspolitischen Dialog abgebrochen hatte. Heute besteht die begründete Sorge, dass der rechtzeitige Ausbau der Beziehungen zu „*Asia's next giant*“ verpasst wird. Deutschland hat Indien erst vor kurzer Zeit „wiederentdeckt“, was sich in einer intensiven Reisetätigkeit deutscher Politiker (Schröder, Clement, Bulmahn, Schily) ausdrückt. Das neue Interesse an Indien hat sechs Hauptursachen:

1. Aus entwicklungspolitischer Sicht hat die *Millennium Development Goals* (MDG)-Debatte über quantitative globale Ziele die Tatsache ins öffentliche Bewusstsein gerückt, dass ein Großteil der weltweiten Versorgungslücke in Indien besteht, zugleich aber auch, dass Indien nach China das Land ist, in dem die absolute Zahl der Armen am zweitstärksten sinkt. Da aufgrund der hohen wirtschaftlichen Dynamik Umverteilungsspielräume entstehen und Indiens Regierung eine vergleichsweise entwicklungsorientierte Politik verfolgt, ist das Land – neben China – der größte der Hoffnungsträger dafür, dass die Weltgemeinschaft die MDGs erreichen kann. Die Defizite in Bezug auf das Pro-Kopf-Einkommen und die Gesundheits- und Bildungsversorgung der Armen sind jedoch nach wie vor gewaltig.

2. Das seit 1990 mit dem Beginn der wirtschaftspolitischen Liberalisierung anhaltend hohe und als langfristig stabil prognostizierte **Wirtschaftswachstum**. Deutsche Bank Research prognostiziert für Indien mit 5,5 % bis 2020 die höchste jährliche Wachstumsrate aller 34 untersuchten OECD- und Ankerländer. Damit wird, begründet u.a. durch die demographische Entwicklung, ein langfristig stärkeres Wachstum als in China erwartet.¹ Pro Jahr wächst die „konsumierende Mittelschicht“ um 30–40 Millionen. Mitte dieses Jahrhunderts soll Indien die drittgrößte Volkswirtschaft der Welt sein. Zum Beispiel prognostiziert Goldman Sachs, dass die Zahl der Automobilbesitzer in Indien in den 30 Jahren um jährlich über 10 % steigen wird.² Daher ergibt sich der Wunsch, den bilateralen Handel und die Direktinvestitionen auszubauen. Bislang hat der deutsche Außenhandel mit 3,3 Mrd. € Exporten nach und 2,9 Mrd. € Importen aus Indien (2004) einen geringen Stellenwert, allerdings mit hohen Wachstumsraten insbesondere bei den deutschen Investitionsgüterexporten. Bundeskanzler Schröder hat das Ziel formuliert, den bilateralen Handel bis 2010 zu verdoppeln. Allerdings stand Indien 2003 nur an 41. Stelle bei den Abnehmern deutscher Exporte.³ Auch die deutschen Direktinvestitionen (1991–2003 kumuliert knapp 1,7 Mrd. €⁴ sind relativ gering und seit 1997 sogar rückläufig. Deutschland liegt nur an 7. Position der ausländischen Investoren. Bei den Gesprächen der Deutsch-Indischen Wirtschaftskommission 2005 wurden Energie, Straßenbau und Umweltschutz als besondere Potenzialsektoren für deutschen Investitionen identifiziert. Zwar wird Indien vor allem als Markt gesehen, aber es besteht auch Interesse an indischen Direktinvestitionen in Deutschland. Indien hat ein dynamisches Unternehmertum, und eine Reihe von indischen Großunternehmen befindet sich auf einem globalen Wachstumspfad. 60 indische IT-Unternehmen sind bereits in Deutschland tätig, die indischen Investitionen in Deutschland betragen allerdings erst ca. 300 Mio. €⁵ Deutsche Investoren sind – wie die meisten Auslandsinvestoren – mit ihrem Engagement in Indien (noch) zurückhaltend, da die Rahmenbedingungen für private Investoren (mangelhafte Infrastruktur, ausgeprägte Bürokratie und Korruption, komplizierte Privatisierungsverfahren) noch nicht hinreichend transparent und rechtssicher sind. Indien erhält daher 15-mal weniger ausländische Direktinvestitionen als China. Andererseits sind die Gewinnmargen derjenigen Investoren, die sich dennoch etablieren konnten, sehr hoch – im Schnitt deutlich höher als etwa in China.
3. Die aufgrund rascher nachholender Entwicklung zu erwartende **Zunahme beim Ressourcenverbrauch und bei den Schadstoffemissionen**. Derzeit steigt der Energiekonsum Indiens jährlich um 9–12 %, der Anteil Indiens am globalen Erdölverbrauch wird von heute 3 % auf 7 % im Jahr 2025 zunehmen.⁶ Damit sind auch bei den Schadstoffemissionen beträchtliche Zuwächse zu erwarten. Neben den schädlichen Umweltauswirkungen hat Indiens Wachstum erheblichen Einfluss auf

1 Deutsche Bank Research, Globale Wachstumszentren 2020, Frankfurt a.M. 2005.

2 Goldman Sachs Global Economics Paper No. 118: The BRICS and Global Markets, 2004.

3 Handelskammer Bremen, Wirtschaftsgeographie Indien, o.J. (<http://www.handelskammer-bremen.ihk24.de/>).

4 Ebenda.

5 Ebenda.

6 Goldman Sachs Global Economics Paper No. 118: The BRICS and Global Markets, 2004.

die Weltenergiemärkte und, über starke Preiserhöhungen, auch auf die Konjunktur der Weltwirtschaft. Nicht zuletzt nimmt das Risiko politischer Konflikte in der Auseinandersetzung um Energiere Ressourcen weltweit zu.

4. Indiens zunehmendes **Gewicht in globalen Foren**. Wie oben dargestellt, ist Indien binnen weniger Jahre zu einem wichtigen Gesprächspartner in Bezug auf wichtige globale Aushandlungsprozesse geworden. Für Deutschland ist Indien ein wichtiger Verbündeter bei den Bemühungen um die UN-Reform, insbesondere bzgl. der Erweiterung des UN Sicherheitsrates (gemeinsame Kandidatur der „G4“). Das Auswärtige Amt (AA) ist daher an einem regelmäßigen und hochrangigen Dialog zu diesen Fragen interessiert. Besonderes Interesse am Dialog besteht darüber hinaus bzgl. der WTO-Verhandlungen und des Post-Kyoto-Prozesses.
5. Die zunehmende **Profilierung als Wissenschaftsstandort**. Indiens hohe wissenschaftlich-technologische Kompetenz, die insbesondere aus den *Indian Institutes of Technology* bzw. *of Management* (IIT/IIM) gespeist wird, ist international anerkannt. Für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wissenschaft wie auch seiner wissensbasierten Wirtschaftszweige ist es wichtig, Kooperationsbeziehungen zu allen weltweit führenden Wissenschaftsnationen zu halten, zu denen Indien in einigen Branchen bereits heute zählt. Angesichts der derzeit schwach ausgeprägten wissenschaftlich-technologischen Zusammenarbeit besteht daher erheblicher Bedarf, die Partnerschaft zu intensivieren. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), deutsche Hochschulen, der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD), die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) und die Alexander von Humboldt-Stiftung (AvH) haben sich daher zum Ziel gesetzt, den Austausch von Wissenschaftlern und Studierenden sowie die Anwerbung von Fachkräften deutlich auszuweiten.
6. Indien ist eindeutiger Weltmarktführer bzgl. der Akquisition internationaler **Offshoring**-Aufträge im Bereich von Unternehmens-, insbesondere IT-Dienstleistungen. Dabei ging es zunächst „nur“ um weitgehend standardisierte *Back-Office*-Tätigkeiten Multinationaler Unternehmen, zunehmend aber auch um wertschöpfungsintensive Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten. Vor allem die Verlagerung aus den USA und Großbritannien hat beträchtliche Ausmaße angenommen, während der Prozess in Deutschland u.a. wegen der Sprachbarriere erst am Anfang steht. Er wird jedoch deutlich zunehmen, mit erheblichen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitplatzeffekte deutscher Branchen. Hat Indien sich bislang vor allem im Bereich der Unternehmensdienstleistungen international profiliert, so ist durchaus denkbar, dass das Land bei weiterer Liberalisierung auch bei Industriegüterexporten – wo China bislang eindeutige Wettbewerbsvorteile hat – zu einem wichtigen *Global Player* werden kann, insbesondere wenn die Produktion in China durch die erwartete Aufwertung seiner Währung teurer wird. Indien verfügt im Vergleich zu China über Investitionsvorteile aufgrund seines relativ stabilen demokratischen Systems, der Verbreitung der englischen Sprache, einer differenzierten Institutionenlandschaft und effektiverem Schutz intellektueller Eigentumsrechte.⁷

⁷ Siehe www.morganstanley.com/GEFdata/digests/20050202-wed.html#anchor1.

Insgesamt liegt es also im deutschen Interesse, die Kooperation mit Indien erheblich auszubauen. Kaum ein Land erfährt im Augenblick einen so großen internationalen Bedeutungszuwachs wie Indien.

1.3 Interesse Indiens an der Zusammenarbeit mit Deutschland⁸

1.3.1 Gesamtüberblick

Die Europäische Union ist Indiens größter Handelspartner. Indiens Politik und Wirtschaft orientieren sich allerdings zunehmend an den USA und Asien und dementsprechend weniger an Europa. Dies reflektiert die deutlich höhere wirtschaftliche Dynamik der Pazifikanrainer, die Vormachtstellung der USA im politisch-militärischen Bereich und auf vielen Technologiefeldern, insbesondere in der für Indien so wichtigen IT, sowie den technologischen Aufholprozess asiatischer *Network Information Centers* (NICs) und deren zunehmendes weltpolitisches Gewicht. Hinsichtlich seiner Erfolge und Defizite vergleicht sich Indien sehr stark mit China. In jüngster Zeit haben sich die indisch-chinesischen Beziehungen deutlich entspannt, und die beiden Länder wollen ihre Handelsbeziehungen sowie strategische Wirtschaftsallianzen (z.B. im Bereich Energie sowie zwischen der chinesischen Computerproduktion und Indiens Software-Industrie) ausbauen. Innerhalb Europas ist Deutschland jedoch nach England, zu dem aufgrund der Kolonialgeschichte, der gemeinsamen Sprache und der dortigen großen indischen Diaspora besonders enge Beziehungen bestehen, der wichtigste Partner.

Derzeit werden die guten politischen Beziehungen im Rahmen der G4 (mit Japan und Brasilien), die sich auf einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat bewerben, betont. Honoriert wird auch Deutschlands Neutralität im Irakkrieg. In der Entwicklungszusammenarbeit wird wahrgenommen, dass Deutschland weniger darauf bedacht ist, Eigeninteressen durchzusetzen als andere Industrienationen. In handelspolitischen Fragen wird zwar die protektionistische Politik der EU kritisiert, aber von einigen Akteuren auch gesehen, dass Deutschland ein EU-interner Befürworter stärkerer Agrarmarkoliberalisierung ist.

Neben der EZ besteht seitens Indiens v.a. Interesse am Ausbau der Wirtschafts- und der Wissenschaftsbeziehungen. Bildung, Wissenschaft und der Aufbau weiterer wissensbasierter Wettbewerbsvorteile der indischen Wirtschaft nach dem Vorbild der IT-Branche haben für Indiens Regierung und urbane Eliten einen hohen Stellenwert. Deutschland wird hier, wenn auch nicht im gleichen Maße wie die USA, als wichtiger Partner angesehen. Interesse besteht z.B. an strategischen Partnerschaften mit Europa in der Weltraumtechnik (z.B. europäisches Projekt Galileo) und in der Nanotechnologie. Diesem vielfach geäußerten Interesse stehen allerdings teilweise sehr schlechte Erfahrungen der deutschen Wissenschaftsinstitutionen entgegen, die über Unzuverlässigkeit und letztlich mangelndes Interesse ihrer indischen Kooperationspartner klagen. Überdies ist die Bereitschaft deutscher

8 Die hier vorgelegte Zusammenfassung beruht auf eigenen Gesprächen mit Vertretern staatlicher indischer Institutionen wie der *Planning Commission* und zahlreichen Ministerien sowie Einschätzungen, die von langjährigen Repräsentanten deutscher Institutionen in Neu-Delhi (Botschaft, EZ-Institutionen, Deutsche Außenhandelskammer (AHK) usw.) gegeben wurden. Eine solche Charakterisierung „der“ indischen Interessen muss notwendigerweise stark generalisieren und kann die Vielfalt abweichender Positionen nicht abbilden.

Wissenschaftler und Studenten, Forschungs- u. Studienaufenthalte in Indien durchzuführen, bislang gering. Es zeugt davon, dass das indische Wissenschaftsniveau vielfach unterschätzt wird.

1.3.2 Indiens Interesse an der Entwicklungszusammenarbeit mit Deutschland

Indien ist bestrebt, international als eine führende globale Macht anerkannt zu werden und seinen Einfluss in internationalen Organisationen und Verhandlungsprozessen auszubauen. Vor diesem Hintergrund sind auch die kritischen Äußerungen der früheren hindunationalistischen *Bharatiya Janata Party* (BJP)-Regierung und deren Entscheidung zu sehen, die Zusammenarbeit mit kleineren bilateralen Gebern zu beenden. Hinter dieser Entscheidung stand einerseits der Wunsch, das Image als Empfängerland von EZ abzulegen, das sich schlecht mit dem Anspruch auf einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat und den beachtlichen wissenschaftlich-technologischen und wirtschaftlichen Entwicklungen einiger moderner Metropolen verträgt, andererseits der Wunsch, die erheblichen Transaktionskosten kleinteiliger Kooperationen zu senken. Zugleich wurde EZ jedoch auf der Arbeitsebene stets geschätzt und die EZ mit Deutschland und anderen größeren Gebern nicht ernsthaft in Frage gestellt. Ihre Reputation im Staatsapparat und in den zivilgesellschaftlichen Institutionen ist durchaus gut. Die Kritik der früheren Regierung ist insofern v.a. politisch-strategisch begründet und bedeutet keineswegs, dass EZ als unnötig oder ineffektiv angesehen wird.

Seit dem Regierungswechsel hat sich die Haltung überdies grundlegend verändert. Seit 2004 stellt die von der *Congress Party* geführte *United Progressive Alliance* die Regierung. Diese sieht sich stärker der Armutsbekämpfung verpflichtet und stellt die EZ nicht in Frage. In der Tat wurde der Beschluss, die Kooperation mit bestimmten Geberländern aufzukündigen, bereits revidiert und diese wieder zur Kooperation eingeladen. Hohe Transaktionskosten, die sich aus zersplitterten Geberportfolios ergeben, werden jedoch weiterhin als Problem gesehen.

In Bezug auf das Interesse an EZ wurden folgende Aspekte von den indischen Gesprächspartnern fast durchgängig thematisiert:

1. EZ wird nicht mehr als Instrument zum Ausgleich von Zahlungsbilanzdefiziten gesehen. Auf den indischen Kapitalmärkten ist Liquidität vorhanden, das aktuelle Zinsniveau ist niedrig, und die Nachfrage nach FZ ist daher, von reinen Zuschüssen und *Soft Loans* abgesehen, derzeit gering. Viele von multi- und bilateralen Gebern zugesagte Kreditlinien fließen nicht ab, Kredite der Weltbank und der ADB werden vorzeitig zurückgezahlt. FZ wird im Wesentlichen dort gewünscht, wo sie mit substantiellem Know-how-Transfer einhergeht. In die gleiche Richtung geht ein Erlass der indischen Regierung, wonach bei *technical assistance* der Anteil der Sachmittellieferungen gegenüber den Personalinputs einen bestimmten Prozentsatz nicht überschreiten darf.⁹

⁹ Siehe G. Hayfa, Auf dem Weg zur „modernen TZ“, Erfahrungen aus Indien, Neu-Delhi 2004 (GTZ).

2. Es gibt ein deutliches Interesse daran, von internationalen Erfahrungen zu lernen, ohne allerdings belehrt zu werden (*“Indians don’t like to be preached upon“*). Erwartet wird ein Politikdialog, was selbstverständlich beinhaltet, dass die indische Seite ihre eigenen Erfahrungen einbringen kann. Dies gilt umso mehr, als Entwicklungsprogramme zunehmend mit Eigenmitteln finanziert werden. Gleichrangige Kooperationen mit Fachinstitutionen (*twining*, gemeinsame Workshops, Personalaustausch usw.) sollten ausgebaut werden.
3. Kleinteilige Einzelmaßnahmen werden nicht mehr gewünscht. Interesse besteht an einer *country-driven strategy*, zu der die Geber komplementäres Know-how beitragen. Dementsprechend ist das Konzept der *sector-wide approaches* anerkannt. Die Partner gehen davon aus, dass gemeinsam vereinbarte Ziele, Indikatoren und Monitoringverfahren die Transaktionskosten im Vergleich zu traditionellen Projekten senken. Gemeint ist damit nicht Budgetfinanzierung allein, da das Interesse stärker an Durchführungs-Know-how besteht als an reiner Finanzierung durch Kredite oder Zuschüsse.
4. Allerdings wurde auch immer wieder darauf hingewiesen, dass es auch darum geht, die Durchführbarkeit von Lösungen zu zeigen – z.B. im Energiesektor, bei Erosionsschutzprojekten oder bei Versuchen mit Kleinstversicherungen. Gewünscht und anerkannt sind Projekte dann, wenn sie mit einem Politikdialog über Systemlösungen verknüpft sind. Dies erfordert langfristige Kooperation. Geschätzt wird auch das Know-how bei der Programmimplementierung, z.B. die Einführung von Ergebnissteuerung (*results-based management*).
5. Es besteht wenig Interesse an strategischer Steuerung der deutschen oder internationalen EZ, auch nicht bei dem zuständigen *Department of Economic Affairs* (DEA). Zwar äußert DEA explizites Interesse daran, durch Bündelung von Maßnahmen die Transaktionskosten zu senken, macht aber keine inhaltlichen Vorgaben. Die deutschen Partner fordert DEA auf, entsprechend ihren eigenen politischen Zielen und Kompetenzen Schwerpunkte zu definieren – Bedarf wird in allen klassischen Kooperationsfeldern gesehen. Bei den Regierungskonsultationen im Mai 2005 wurde wiederum eine Vielzahl unzusammenhängender Projektanträge einzelner Bundesstaaten präsentiert. Es besteht der Eindruck, dass DEA durchaus daran interessiert ist, dass die deutsche Seite hier eine klare Selektion trifft. Dadurch würde die gewünschte höhere Signifikanz und Begrenzung der Transaktionskosten erreicht, ohne dass DEA selbst die Verantwortung für die Ablehnung von Anträgen übernehmen muss.
6. Armutsorientierte EZ, Förderung von Selbsthilfegruppen und Partizipation, Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (NROs), Reformen der sozialen Sektoren und dgl. werden keineswegs als einer aufstrebenden Großmacht unwürdig angesehen sondern explizit begrüßt (sofern dies nicht in der Form isolierter Einzelmaßnahmen geschieht).
7. Die Verfahren der Länderprogrammierung bedürfen auf beiden Seiten der Flexibilisierung. Es wurde bemängelt, dass Projektabkommen z.T. erst mehrere Jahre nach der politischen Vereinbarung zustande kämen; ebenso wird eine beschleunigte Bearbeitung von Kreditverträgen gewünscht. Grundsatzvereinbarungen über

Umbrella projects würden es ermöglichen, praktische Maßnahmen schneller umzusetzen.

Der von DEA in früheren Regierungsverhandlungen geäußerte Wunsch, die deutsche EZ möge sich stärker im armen Nordosten engagieren, wurde bei keinem der Gespräche geäußert und auch bei den Regierungskonsultationen im Mai 2005 nicht als vorrangiges Selektionskriterium vorgebracht, wenn auch ein Projektantrag für Assam angekündigt und später auch übermittelt wurde.

Die Frage, wo besondere Kompetenzen auf der deutschen Seite wahrgenommen werden, spiegelt das übliche Muster wieder. Genannt wurden Technologiefragen (im Gegensatz zu Dienstleistungen), praxisorientierte technische Berufsbildung, Mittelstand, Umweltschutz, Stadtplanung und -entwicklung. „Made in Germany“ hat in Indien weiterhin einen guten Ruf. Viele Gesprächspartner wiesen darauf hin, dass Indien zwar in großer Zahl gute Manager und IT-Fachleute ausbilde, aber im Bereich der technischen Ingenieurausbildung nicht in der Lage sei, die für einen nachhaltigen Wirtschaftsaufschwung notwendigen Fachkräfte in ausreichender Zahl bereit zu stellen. In diesem Bereich habe Deutschland eine besonders gute Reputation. Gewürdigt wird auch die Unterstützung von NROS, zumal die öffentliche Verwaltung bei der Zivilgesellschaft und im Privatsektor ein schlechtes Image hat. Diese Nennungen bilden selbstverständlich keinen repräsentativen Ausschnitt.

1.4 Implikationen für die Entwicklungszusammenarbeit

Indien ist nach wie vor ein *Low Income Country* mit erheblichen sozio-ökonomischen, ökologischen und *Governance*-Problemen. Es gibt damit weiterhin gute Gründe für eine armutsorientierte Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere für eine Unterstützung bei der Erreichung der MDGs. Relevante Entwicklungsempässe bestehen in verschiedenen Bereichen, in denen Eigenanstrengungen und Offenheit für Reformen nur in unzureichendem Masse gegeben sind. Dazu zählen z.B. der Aufbau sozialer Sicherungssysteme, die Verbesserung der Effizienz und Transparenz in der öffentlichen Verwaltung, Gleichberechtigungsfragen, *Empowerment* diskriminierter Völker und Kasten (insbesondere der sog. *scheduled tribes / scheduled castes*), die Reform des Finanzsektors, sowie der Natur- und Umweltschutz.

Allerdings können und müssen zur Lösung dieser nationalen Probleme höhere Eigenanstrengungen von indischer Seite erwartet werden. Externe Unterstützung steht daher in einem Spannungsfeld: die entwicklungspolitische Relevanz der genannten Themen steht außer Frage, aber es sollte eine „Ersatzvornahme“, d.h. die Substitution von Sozialleistungen, die Indiens Eliten nicht zu erbringen bereit sind, vermieden werden. Armutsorientierte Entwicklungszusammenarbeit in den o.g. Bereichen ist mit Indien vor allem dann sinnvoll, wenn sie

- innovative Lösungsansätze vermitteln kann, die in Indien nicht zur Verfügung stehen und
- nationale Eigenanstrengungen katalysiert.

Von besonderem Interesse sind dabei Systemlösungen, die breitenwirksam replizierbar sind.

Projekte auf der Mikro- und/oder Mesoebene sind durch Maßnahmen zu ergänzen, die auf übergeordnete Politikreformen zielen, etwa institutionelle Strukturreformen, Gesetzesnovellen, die sektorweite Einführung bestimmter Standards oder die Einrichtung nationaler Spezialfonds.¹⁰ Die Messlatte muss in dieser Hinsicht deutlich höher liegen als in der Vergangenheit. Bei vielen Maßnahmen sind die Transfermechanismen, mit denen Breitenwirksamkeit bzw. strukturbildende Effekte über das unmittelbare Projektumfeld hinaus erreicht werden sollen, nicht systematisch von vorn herein angelegt. Zum Teil werden Maßnahmen mit dem vagen Hinweis auf vermutete Demonstrationswirkungen als „Pilotvorhaben“ deklariert, ohne Mechanismen für ein *scaling up* und intendierte Wirkungsketten offen zu legen.

Wie eingangs argumentiert wurde, muss EZ in einem Ankerland wie Indien neben den weiterhin relevanten MDG-Zielen auf nationaler Ebene (wie den oben genannten) auch internationale Dimensionen berücksichtigen und seine Kooperationsformen den veränderten Gegebenheiten in Bezug auf finanzielle und personelle Leistungsfähigkeit, neue Erwartungen der Partner, zunehmendes Gewicht der Wirtschaft usw. anpassen. Im Falle Indiens muss die deutsche Entwicklungszusammenarbeit versuchen, die Balance zwischen vier Kriterien zu wahren:

1. Entwicklungspolitische Wirkung. Für die Zusammenarbeit mit allen Partnerländern – so auch für das Ankerland Indien – stellt sich zuerst die Frage, in welchen Bereichen und mit welchen Instrumenten angesichts begrenzter Ressourcen die größte Wirkung für nationale Entwicklungsprozesse erreicht werden kann. Eine gute Wirkung ist zu erwarten, wenn Einfluss auf die Politikebene oder andere Multiplikatoreffekte gegeben sind; wenn die Maßnahmen besonders innovativ sind und sich als Innovation in Indien durchsetzen; wenn großes Interesse, Engagement und Durchsetzungsfähigkeit auf der Partnerseite gegeben sind; wenn spezifische von der indischen Seite anerkannte Angebotsstärken bestehen, die eine besondere Würdigung nahe legen; wenn Maßnahmen eng mit anderen Gebern oder nationalen Programmen koordiniert sind und komplementäre Leistungen erbringen; und wenn die eingesetzten Instrumente der bilateralen EZ gut miteinander verzahnt sind.

2. Subsidiarität. Angesichts zunehmender Liquidität und Leistungsfähigkeit Indiens sollten Maßnahmen, die von den Partnern in Eigenleistung erbracht werden können und die in Indiens nationalem Eigeninteresse sind, im Grundsatz nicht mehr unterstützt werden („Ersatzvornahme“). Indien ist international kreditwürdig und kann sich zu günstigen Konditionen an internationalen Finanzmärkten refinanzieren. In sehr vielen Fachgebieten verfügen indische Institutionen überdies über hochkompetente Fachkräfte. Insofern können finanzielle Aufwendungen und die Durchführung von Routine-Dienstleistungen, die keine spezifische internationale Expertise erfordern, z.B. im sozialen Bereich, in den meisten Fällen von indischen Institutionen erwartet werden. Der geringe deutsche Beitrag sollte auf komplementären Know-how-Transfer, die Unterstützung politischer Reformprozesse und die Finanzierung von *Global Public Goods* konzentriert werden.

3. Beitrag zur Lösung globaler Strukturprobleme. Indien ist potenziell ein wichtiger Partner bei der Entwicklung von Lösungsansätzen für globale Probleme. EZ ist daher auch

¹⁰ Einige Projekte (bzw. heute: Programmkomponenten) haben in diesem Sinne Erfolge vorzuweisen, z.B. im *Watershed Development*, im *Linkage Banking* und in der energiepolitischen Beratung. Siehe Kapitel 2.2.

daran zu messen, inwiefern sie einen Beitrag dazu leistet, dass verantwortungsvoller mit *Global Public Goods* umgegangen wird, dass also z.B. Maßnahmen zum Schutz des globalen Klimas, zum sparsamen Verbrauch endlicher Ressourcen, zur Eindämmung grenzüberschreitender Krankheiten oder zur Harmonisierung von Handels- und Investitionspolitiken mit dem Ziel weltweit geringer Transaktionskosten ergriffen werden. EZ kann dazu beitragen, indem sie die indische Seite für ein global verantwortliches Handeln und eine konstruktive Rolle in Institutionen und Prozessen der *Global Governance* sensibilisiert, entsprechend informiert und international einbindet. Um das Kriterium „Lösung globaler Strukturprobleme“ deutlich von demjenigen der „entwicklungspolitischen Wirkungen“ abgrenzen zu können, werden Maßnahmen zur Erreichung von MDGs auf der nationalen Ebene hier nicht berücksichtigt – obgleich lokale Veränderungen stets indirekte globale Wirkungen haben.

4. Partnerschaft mit Deutschland. Die von Indien geforderte „Partnerschaft auf Augenhöhe“ beinhaltet, dass die Zusammenarbeit in beiderseitigem Interesse sein muss. Insofern ist es legitim, dass auch die deutsche Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur u.a. von Kooperationen profitieren können. In den meisten Fällen ist außerdem davon auszugehen, dass die Entwicklungszusammenarbeit von einer Verdichtung der partnerschaftlichen Beziehungen in anderen Kooperationsfeldern profitiert, weil neue Expertennetzwerke entstehen, Deutschlands Sichtbarkeit und Reputation zunimmt und in einigen Fällen konkrete Projektsynergien entstehen (z.B. PPPs mit der Wirtschaft). Dies spricht dafür, insbesondere solche Handlungsfelder der EZ zu pflegen und auszubauen, die für andere deutsche Akteure anschlussfähig sind. Ziel ist es nicht, die EZ der Außenwirtschaftsförderung oder anderen Ressortinteressen unterzuordnen. EZ-Handlungsfelder, die bei vergleichbarer entwicklungspolitischer Relevanz zugleich Geländerfunktion für die Wirtschaft oder andere deutsche Akteure ausüben, sind jedoch positiv zu bewerten, weil sie strategische Allianzen und Dialogprozesse ermöglichen, die Akzeptanz für Entwicklungspolitik in Deutschland erhöhen und die Kooperation langfristig auf ein breiteres Fundament stellen.

2 Das Kooperationsportfolio der deutschen EZ

Im folgenden Abschnitt 2.1 werden zunächst allgemeine Beobachtungen dazu angestellt, wie die bisherige Schwerpunktbildung zu bewerten ist und ob das Portfolio dem Charakter Indiens als einerseits armes, andererseits aber auch partiell leistungsfähiges und global agierendes Ankerland gerecht wird. Dazu werden die vier oben genannten Zieldimensionen im Detail diskutiert. Im Abschnitt 2.2 werden die vier derzeitigen EZ-Schwerpunkte knapp dargestellt und aus der übergeordneten Perspektive dieser Studie bewertet.

2.1 Allgemeine Beobachtungen: entspricht das Kooperationsportfolio der deutschen EZ den Anforderungen?

2.1.1 Wie ist die entwicklungspolitische Wirkung der deutsch-indischen EZ zu beurteilen?

Eine differenzierte Beurteilung dieser Frage würde eine Wirkungsanalyse in jedem einzelnen Handlungsfeld der deutsch-indischen EZ voraussetzen. Entwicklungspolitische Wir-

kungen sind nicht leicht nachzuweisen, zumal auf der besonders relevanten sektorpolitischen Ebene stets komplexe Wirkungszusammenhänge gegeben sind. Sofern bislang Wirkungsmonitoring durchgeführt wird, ist dieses im Allgemeinen auf Wirkungen im unmittelbaren Projektumfeld fokussiert und trifft nur selten Aussagen über Einflüsse auf sektorpolitischer Ebene.

In einigen Bereichen – z.B. in der Beratung des Umweltministeriums, in der Einführung partizipativer und nachhaltiger Formen des *Watershed Management* und in der Reform des ländlichen Finanzsektors – bestätigen die indischen Gesprächspartner allerdings eine gewisse Einflussnahme der deutschen EZ auf sektorpolitische Reformen. Diese schlägt sich in veränderten nationalen Gesetzen und Durchführungsbestimmungen nieder sowie in eigenfinanzierten Programmen, die nach deutschen Pilotmaßnahmen konzipiert wurden.

Allerdings können drei Schwächen des Kooperationsportfolios identifiziert werden, die die Wirksamkeit der EZ begrenzen:

1. die zu hohe Zahl der „Handlungsfelder“, in denen die deutsche EZ engagiert ist, und damit eine geringe Profilbildung;
2. die große Zahl von Institutionen, die mit öffentlicher Förderung aus dem Einzelplan 23 kleinteilige Maßnahmen durchführen und sich nicht untereinander koordinieren;
3. der Fokus auf die Projektebene bei Vernachlässigung sektorpolitischer Reformen.

Zu 1) Ziel der Schwerpunktbildung ist es, durch sektorale Konzentration wirksamere Beiträge zu indischen Reformanstrengungen zu leisten. Diesem Anspruch wird das Portfolio bislang noch nicht gerecht, obgleich seit der Wiederaufnahme des entwicklungspolitischen Dialogs im Jahre 2001 in diese Richtung umgesteuert wird. Die Tätigkeitsbereiche der Entwicklungszusammenarbeit mit Indien werden vier Schwerpunkten zugeordnet. Dies widerspricht der Zielvorgabe des BMZ, die Kooperation auf maximal drei Schwerpunkte zu verdichten.

Die vom BMZ vorgegebenen Schwerpunkte sind außerdem so breit definiert, dass sie nicht automatisch zu Berührungspunkten – und damit Synergien – und zu einem erkennbaren Profil führen. Eng aufeinander abgestimmte Einzelkomponenten und klares Profil sind Voraussetzungen, um in gewissem Umfang Einfluss auf Reformprozesse nehmen zu können. Die Schwerpunkte lassen dies nicht zu, und die Schwerpunktstrategiepapiere sind dementsprechend kaum handlungsleitend. Profilentwicklung sollte daher auf der Basis enger umrissener Themenkomplexe oder „Handlungsfelder“ erfolgen (z.B. „Förderung erneuerbarer Energien“ oder „Unterstützung von Reformen des Ländlichen Finanzsektors“). Auch nach außen sind klar umrissene Handlungsfelder besser kommunizierbar. Der Verzicht auf die wenig operativen Schwerpunktstrategiepapiere würde erhebliche Steuerungskosten einsparen. Die Handlungsfelder sollten so beschaffen sein, dass enge thematische Bezüge gegeben und Synergien möglich sind, dass Überlappungen bei Partnern und Zielgruppen bestehen und das Gesamtangebot in diesem Bereich als solches erkennbar wird. Die genaue Abgrenzung sollte allerdings flexibel gehandhabt und nicht vom BMZ für alle Partnerländer einheitlich vordefiniert werden.

Derzeit ist die EZ (je nach Abgrenzung) in ca. 16 Handlungsfeldern tätig (siehe Tabelle 1), wobei einige auslaufende schwerpunktfremde Maßnahmen (ländliche Entwicklung, Hausbau, Infrastrukturfinanzierung) noch nicht berücksichtigt wurden. Hinzu kommt, dass die Maßnahmen über viele Bundesstaaten streuen und kaum regionale Schwerpunkte erkenn-

bar sind. Die Zahl der Handlungsfelder, in denen kooperiert wird, sollte daher im Interesse der Profilbildung deutlich reduziert werden.

In den letzten deutsch-indischen Regierungsverhandlungen hatte das *Department of Economic Affairs* (DEA) versucht, eine deutliche Profilbildung zu vermeiden. Die heutige Situation stellt insofern einen mit den indischen Partnern mühsam ausgehandelten Kompromiss zwischen Zielvorgaben des BMZ und den damaligen Wünschen der Partner dar. Heute besteht bei DEA, den Gesprächspartnern in der Nationalen Planungskommission, in den Fachministerien und bei den Durchführungspartnern im Grundsatz ein großer Konsens über die Notwendigkeit der Profilbildung. Dieses ungeachtet der Tatsache, dass DEA nicht aktiv in diesem Sinne steuert, wie die Streuung der vorgelegten Anträge für die Konsultationen im Mai 2005 zeigt, sondern dies der deutschen Seite überlässt. Dieser (neue) Konsens über die Notwendigkeit einer stärkeren Fokussierung bietet die Chance, ein klares Angebotsprofil zu entwickeln und damit potenziell stärkere Wirkungen zu entfalten.

Zu 2): Aus der Perspektive von Signifikanz, strategischer Portfoliogestaltung, Nutzung von Synergiepotenzialen und Sichtbarkeit des deutschen Beitrags ist es problematisch, wie viele Institutionen mit kleinsten Budgets entwicklungspolitische Leistungen erbringen, zumal viele dieser Institutionen eine Vielzahl von Themen bearbeiten und nur in Einzelfällen mit den übrigen deutschen Akteuren kooperieren:

- InWEnts (Internationale Weiterbildung und Entwicklung) Kooperation mit Indien konzentriert sich z.Zt. auf die Schwerpunkte „Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft“ (WiRAM), „Umwelt“ und „Energie“. Diese Fokussierung ist mit den Schwerpunkten der deutschen EZ konsistent, jedoch hat Indien bisher noch eine insgesamt relativ geringe Bedeutung im Portfolio von InWEnt. 2003/04 haben nur ca. 120 Personen aus Indien an InWEnt-Programmen teilgenommen, im Vergleich zu 4.500 Chinesen, die als Selbstzahler InWEnt-Angebote wahrgenommen haben. InWEnt will die Kooperation mit Indien ausbauen und prüft die Möglichkeit, in Delhi ein Büro zu eröffnen. Die bisherigen Aktivitäten sind vor allem in Anbetracht der geringen Programmgröße zu breit gestreut¹¹ und lassen einen klaren thematischen Fokus vermissen. In einigen Fällen findet aber bereits eine Kooperation mit der Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) statt. Vorbildlich ist die Zusammenarbeit mit der GTZ-Komponente ASEM (*Advisory Services in Environmental Management*), mit der gemeinsam Trainingspläne konzipiert und umgesetzt wurden.
- CIM (Personalvermittler der deutschen Entwicklungszusammenarbeit) ist z.Zt. mit 16 Integrierten Fachkräften vertreten. Neben einer gewissen Konzentration im Bereich von handwerklichem und industriellem Design, die sich im Umfeld des mittlerweile beendeten Exportförderungsprojekts IGEP (*Indo-German Export Promotion*) herausgebildet hat, gibt es keinerlei erkennbaren thematischen Fokus. Neue CIM-Stellen werden nicht aufgrund einer systematischen Bedarfsanalyse im Rahmen der laufenden Schwerpunkte akquiriert, sondern entstehen aufgrund von Einzelinitiativen. Ein systematisches Wissensmanagement mit dem Ziel, Erfahrungen

11 Fortbildungen und Dialogmaßnahmen für indische Zielgruppen umfassen u.a. die Themenfelder: Sicherung genetischer Ressourcen; Personalentwicklung im Umweltmanagement; Nachhaltigkeitsmanagement in der Autozulieferindustrie, Finanzsystementwicklung, Kernarbeitsnormen; Management kommunaler Gesundheitssysteme; Nachhaltige Land- und Ernährungswirtschaft.

der CIM-Kollegen auf der Einzelprojektebene für Themen des Politikdialogs über Sektorreformen nutzbar zu machen, ist nicht etabliert.

- Fünf parteinahe Stiftungen haben Vertretungen in Delhi. Jede dieser Stiftungen ist – bei einem Gesamtbudget der fünf Stiftungen von ca. 10 Mio. € für dreijährige Förderphasen – wiederum in einer Vielzahl von sehr unterschiedlichen Themen und mit einer Vielzahl von Partnern engagiert (siehe Liste im Anhang). Kooperationen mit EZ-Institutionen finden nur in geringem Umfang statt, die Stiftungsvertreter in Delhi haben erhebliche Sorgen, ihre Unabhängigkeit einzubüßen, wenn sie stärker in die Schwerpunktbildung der EZ eingebunden würden und zeigen wenig Interesse an der Suche nach Synergien.
- Mehrere Bundesländer sind mit Projekten in Indien engagiert, die entwicklungs- politische und/oder außenwirtschaftliche Ziele verfolgen.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass weitere deutsche EZ über die Beiträge zur Europäischen Kommission geleistet wird (Kapitel 4).

Zu 3): Die deutsche EZ mit Indien ist noch immer in hohem Maße auf die Durchführung kleiner und kleinster Einzelprojekte mit lokalem Wirkungsradius ausgerichtet und vernachlässigt das Ziel, grundlegende sektorpolitische Reformen zu unterstützen. Dies gilt insbesondere für die Kirchen, Stiftungen und privaten Träger (die für Indien 2- bis 3-fach höhere deutsche ODA-Mittel erhalten als die TZ!!) und über 500 Projekte durchführen. In der TZ und – mit Einschränkungen – der FZ ist eine Bündelung des ursprünglich stark auf Einzelprojekte ausgerichteten Portfolios und Umsteuerung in Richtung auf die Unterstützung von Sektorreformen erkennbar, aber bei Weitem noch nicht abgeschlossen.

Es gibt eine klare Vorgabe des BMZ, unverknüpfte Einzelmaßnahmen auslaufen zu lassen – es sei denn, diese werden ergriffen, um wesentliche künftige Handlungsfelder zu testen. Derzeit gibt es jedoch noch recht viele Einzelvorhaben, die diesen Anforderungen nicht entsprechen. Der eingeschlagene Weg, alleinstehende Projekte und zweitrangige Handlungsfelder auslaufen zu lassen, sollte konsequent weiterverfolgt werden. Neue Einzelprojekte in Bereichen der ländlichen Entwicklung, der Bewässerung und Trinkwasserversorgung, Bereitstellung von Basisgesundheitsinfrastruktur, des Wohnungsbaus und der direkten Armutsbekämpfung sollten nicht berücksichtigt werden, sofern sie nicht mit signifikanten Innovationen / Wissenstransfer einhergehen oder (gut begründbar!) als Einstieg in Sektorreformen erforderlich sind.¹²

Die von indischer Seite gewünschte Beteiligung an *sector-wide approaches* (SWAPs), bei denen die beteiligten internationale Geber gemeinsam in einen „Korb“ („*basket-funding*“) oder in das Budget des jeweiligen Ressorts einzahlen, sollte gründlich erwogen werden, da dieses Instrument auf die angestrebten sektorpolitischen Reformen zielt. Gemeinschaftsfinanzierte SWAPs sind im Grundsatz entwicklungspolitisch sinnvoll, weil sie nationale *ownership* und Souveränität sichern und zugleich eine bessere Koordination von nationalen Politiken und Geberinterventionen bei tendenziell geringeren Transaktionskosten ermöglichen. Voraussetzung ist allerdings ein hoher Grad an Effizienz und Transparenz der Partner. In die SWAPs, z.B. das *Reproductive and Child Healthcare Programme RCH II*,

12 Bei den indisch-deutschen Konsultationen im Mai 2005 wurden wiederum neue Vorhaben dieses Typs in Tripura und Uttaranchal vereinbart.

sind entsprechende Mechanismen für Monitoring, Evaluierung und Budgettransparenz eingebaut. Dennoch erfordert die Gemeinschaftsfinanzierung einen Vertrauensvorschuss und beinhaltet Risiken. Es geht nicht allein darum, missbräuchliche Mittelverwendung auszuschließen, sondern auch um die politisch-administrative Umsetzbarkeit intendierter Reformen; z.B. können zentralstaatliche Programme (*Centrally Sponsored Schemes*) nicht gewährleisten, dass die Umsetzung in den Bundesstaaten, die in vielen Politikfeldern einen hohen Autonomiegrad haben, effizient ist. Die ersten gemeinschaftsfinanzierten Programme in Indien (RCH I und ein von der Weltbank finanziertes Energiesektor-Reformprogramm) gelten als wenig erfolgreich. Andererseits gibt es ein großes und glaubwürdiges Engagement der indischen Regierung für RCH II.

Für die deutsche Seite stellt sich außerdem die Frage, ob eine Beteiligung an der Gemeinschaftsfinanzierung eines erfolgsversprechenden Programms sinnvoll ist, auch wenn keine Einflussnahme auf Inhalte möglich ist. In diesem Falle wäre der deutsche Beitrag nicht eigenständig sichtbar und es bestünde ein Risiko, dass indische Eigeninvestitionen substituiert und freiwerdende Haushaltsmittel nicht entwicklungsorientiert verwendet werden. In der Praxis ist es nur selten möglich, zu klären, ob Zusagen der Entwicklungshilfe zusätzlich zu den geplanten indischen Haushaltsmitteln eingesetzt werden oder diese substituieren (Fungibilitätsproblem). Alternativ kann versucht werden, im Rahmen von Gemeinschaftsfinanzierungen bestimmte Sachthemen federführend zu bearbeiten. Die Entscheidung über eine Beteiligung an SWAPs erfordert daher eine gründliche Abwägung der erwarteten Hebelwirkungen und der Risiken.

2.1.2 Wird die deutsche EZ subsidiär eingesetzt?

Obwohl das Portfolio der deutsch-indischen EZ schrittweise darauf ausgerichtet wird, Erfahrungsaustausch, gemeinsame Lernprozesse, *Exposure* und Know-how-Transfer über sozio-ökonomische und politische Systemlösungen zu befördern, gibt es durchaus erhebliche Bereiche, in denen der innovative Charakter der Maßnahmen kaum erkennbar ist, so dass der Eindruck entsteht, dass hier Routineaufgaben des indischen Staates substituiert werden. Dieses gilt

1. für Zuwendungen an Kirchen, Stiftungen und private Träger, die zu einem erheblichen Teil für armutsorientierte Kleinstprojekte mit begrenztem lokalem Wirkungsbereich verwendet werden und in den meisten Fällen keine neuartigen Problemlösungen anbieten;
2. für manche Maßnahmen der deutschen FZ, die auf Zuschussbasis den gleichen Typus von Einzelprojekten ohne erkennbar innovative Elemente und strukturbildende Wirkungen finanzieren sowie für einen Teil des Kreditgeschäfts.

Zu 1) Die Zuwendungen an Kirchen, Stiftungen und private Träger (2003: Neuzusagen 34,7 Mio. €) sind z.B. mehr als doppelt so hoch wie diejenigen an die GTZ (15 Mio. €). Die Neubewilligungen 2000–2005 für Indien-Projekte der kirchlichen Träger belaufen sich auf rd. 110 Mio. € (seit Beginn der Förderung bis heute wurden diesen insgesamt rd.

625 Mio. € für Maßnahmen in Indien bewilligt). Für die Sozialstrukturhilfeträger,¹³ die vollfinanziert sind, betragen die Neuzusagen im Zeitraum 2000–2005 rd. 14 Mio. € (Gesamtförderung seit Beginn der Zusammenarbeit: rd. 70 Mio. €). Hinzu kommen Zuwendungen an die Stiftungen und die Förderung von Aktivitäten deutscher Nichtregierungsorganisationen (NROs) aus dem Titel "Private Träger". Hier bedarf es einer kritischen Reflexion, ob und in welchem Umfang es politisch sinnvoll ist, in einem Land mit hoher und steigender Liquidität punktuelle karitative Aufgaben zu übernehmen. Entscheidend ist dabei die Einschätzung, ob die jeweiligen Ausgaben von einer entwicklungsorientierten indischen Regierung und der indischen Zivilgesellschaft finanzierbar wären. (Entsprechendes gilt für die EU, deren aktuelles Portfolio 125 Mio. € über NROs kanalisierte Mittel beinhaltet).

Zu 2) Bezüglich der FZ ist die Grundsatzfrage zu stellen, warum und unter welchen Bedingungen Länder mit gutem Zugang zu privatem Kapital Zuschüsse oder konzessionäre Kredite bekommen sollen. Zwei Argumente sprechen für die Beibehaltung von konzessionärer FZ:

- Langfristigere und zinsgünstigere Kredite ermöglichen öffentliche Investitionen in Bereichen, die wohlfahrtsteigernd sind, sich für private Investoren aber nicht rechnen (Marktversagen). Ein erheblicher Teil der Neuzusagen für die deutsche FZ (bei insgesamt 50 Mio. € in 2003) geht in Form von Zuschüssen an NROs für zielgruppennahe Programme, die insbesondere der direkten Armutsbekämpfung, dem *empowerment* von Frauen unterer Kasten, der Infrastrukturverbesserung oder dem Ressourcenschutz auf lokaler Ebene dienen. Weitere Zuschüsse werden für Polio- und HIV/AIDS-Programme gegeben. Alles dieses sind gesellschaftliche Langfristinvestitionen, die zum Teil auch im globalen Interesse (z.B. politische Stabilisierung, Seuchenbekämpfung) sind.
- Mit Kreditprogrammen können unter Umständen Politikreformen induziert oder beschleunigt werden, indem Kredite durch Beratung flankiert oder die Auszahlung an Reformschritte oder andere developmentpolitische Ergebnisse gekoppelt werden. Die KfW argumentiert z.B. im Falle der Finanzierung von Energieeffizienzmaßnahmen, dass Pilotanlagen die Rentabilität dieser Technologien zeigen sollen. Die Kreditlinien für die *Small Industry Development Bank of India* (SIDBI) sollen z.B. Lernprozesse bzgl. einer besseren Risikobewertung bei den Geschäftsbanken induzieren. Auf diese Weise könnte ein relativ geringer FZ-Betrag im Idealfall ein Vielfaches an indischen Eigenmitteln mobilisieren.

Beide Argumente sind grundsätzlich plausibel, bedürfen aber einer kritischen Einzelfallbetrachtung:

- Im ersten Falle wird (wie im Falle der karitativen Projekte von Kirchen, Stiftungen und privaten Trägern) nahezu kein spezifisch-deutsches Know-how transferiert. Somit werden einfache Entwicklungsinvestitionen des indischen Staates substituiert, und es ist zu fragen, ob die entsprechenden Investitionen heute nicht auch vom indischen Staat geleistet werden könnten und wie das Fungibilitätsproblem zu be-

13 In Indien sind tätig: Arbeiterwohlfahrt, Caritas, BORDA, Kolpingwerk sowie ferner der Deutsche Volkshochschul-Verband.

werten ist (d.h. der indische Staat verwendet z.B. Mittel für Rüstungskäufe oder Weltraumprogramme, die er einspart, weil internationale EZ seine Sozialaufgaben finanziert). Nun gibt es in Indien offensichtlich noch eine Vielzahl öffentlicher Aufgaben, die unterfinanziert sind, von der Bildungs- und Gesundheitsversorgung bis zur Verkehrsinfrastruktur und dem Erhalt natürlicher Ressourcen. Angesichts des geringen Volumens internationaler Hilfe in Relation zu den öffentlichen Investitionen Indiens muss es allerdings das Ziel sein, dass Indien selbst die Leistungen aufbringen kann. Dafür sind Reformen des Steuersystems, eine entwicklungsorientierte Budgetplanung und die Kommerzialisierung und private Bereitstellung einiger öffentlicher Dienstleistungen erforderlich. Generell sollte eine „Ersatzvornahme“ für staatliche Aufgaben insofern vermieden werden. Es kann allerdings in einigen Fällen sinnvoll sein, spezifische Leistungen extern zu finanzieren, die zwar entwicklungspolitisch sinnvoll sind, von der indischen Regierung jedoch (noch) nicht als vorrangig angesehen werden (z.B. im Ressourcenschutz).

- Im zweiten Falle gilt es zu prüfen, ob tatsächlich signifikante institutionelle Reformen durch die Kreditvergabe in Gang gesetzt werden. Dieses erscheint in einigen Fällen zweifelhaft. In einigen Fällen ist der Mehrwert der KfW-finanzierten Vorhaben im Vergleich zu Marktstandards (also die entwicklungspolitische Additionalität) nur schwer erkennbar und das Interesse der indischen Partner an komplementären Know-how-Transfers gering. Im Bereich der Kraftwerksfinanzierung z.B. ist zu hinterfragen, (a) ob finanzierte Neuanlagen tatsächlich Energieeffizienzstandards erfüllen, die bei vergleichbaren Neuanlagen nicht üblich sind; (b) ob von einer Modellanlage tatsächlich Ausstrahlungseffekte ausgehen – in vielen Branchen operieren in Indien bereits Einzelunternehmen mit Weltmarktstandards, und das Problem liegt eher darin, die Standards der großen Masse energievergeudender Unternehmen anzuheben; (c) ob es sinnvoll ist, Kraftwerksbetreibern, deren Unternehmen die Größenordnung führender europäischer Energieversorgungsunternehmen haben, Energie-Consultants zu IDA-Konditionen zu finanzieren. Auch bei den Kreditlinien für die SIDBI ist der Beitrag zur Stärkung des Bankensektors schwer auszumachen, zumal die beteiligten Geschäftsbanken im Gespräch mit dem Gutachter kein Interesse an komplementärer Beratung zeigten. Es ist dennoch möglich, dass auch in solchen Fällen durchaus spezifische Reformschritte beschleunigt werden, die konzessionäre FZ rechtfertigen. Das BMZ sollte in Bezug auf Indien jedoch hohe Standards bzgl. des innovativen und strukturbildenden Charakters der FZ anlegen und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zu einer besonders sorgfältigen Begründung verpflichten.

Die Finanzierungsbedingungen sollten dagegen flexibel gehandhabt und die ganze Palette der Finanzierungsinstrumente der KfW situationsgerecht eingesetzt werden (Zuschüsse, Darlehen zu IDA-Konditionen, Misch- und Verbundfinanzierungen, Entwicklungskredite, Förderkredite). Der entwicklungspolitische Entscheidungsspielraum würde zu sehr eingengt, wenn man für Indien nur noch Kredite zu Marktkonditionen vorsehen würde. Je nach Sektor, Projekttyp und Beiträgen anderer Kapitalgeber sollte die KfW die geeigneten Konditionen definieren und die Höhe des Zuschusselements entwicklungspolitisch begründen.

2.1.3 Trägt die deutsche EZ zur Lösung globaler Strukturprobleme bei?

Einige Maßnahmen der deutsch-indischen EZ tragen zur Lösung globaler Probleme bei. Dies gilt insbesondere für die Kooperation im Energiesektor (Energieeffizienz, Erneuerbare Energien) und die Beteiligung an Kampagnen zur Ausrottung von Polio und zur HIV/AIDS-Bekämpfung, mit Einschränkungen außerdem für Kooperationen im Bereich der Umweltberatung und des Wassermanagements.

Außerdem findet in verschiedenen Foren ein Politikdialog zwischen Indien und Deutschland (bzw. der EU) zu globalen Problemen statt. Dabei sind zwei Defizite festzustellen, die die Wirksamkeit einschränken:

1. gibt es eine Vielzahl paralleler bzw. thematisch überlappender, von unterschiedlichen Akteuren koordinierter Foren. So hat Deutschland, unter Federführung des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), zu internationalen Konferenzen eingeladen, an denen auch Indien teilgenommen hat (z.B. die *Renewables*-Konferenz in Bonn 2004 und das *Seminar of Government Experts* zur internationalen Klimapolitik nach 2012, ebenfalls Bonn, 2005); das BMZ hat mit der indischen Seite einen energiepolitischen Dialog vereinbart; die GTZ organisiert einen Austausch mit verschiedenen Ankerländern zum Thema „Nationale Nachhaltigkeitsstrategien“; auch die EU beginnt soeben einen energiepolitischen Dialog mit Indien (wie ihn Indien auch mit den USA und mit Japan führt).
2. Die deutschen Außenstrukturen der EZ und anderer Institutionen werden nicht systematisch genutzt, um solche Dialoge vor- oder nachzubereiten. Dies hat sich etwa bei der Durchführung der *Renewables*-Konferenz in Bonn 2004 als Problem erwiesen, weil es hier aufgrund unnötig polarisierter Positionen zwischen der deutschen und der indischen Delegation zu einer Belastung der Arbeitsbeziehungen gekommen sei. In jedem Falle werden durch die Trennung von Dialogmechanismen und praxisnaher Kooperation Chancen vertan. Viele Dialoge verlaufen im Sande, da sie nicht in konkret umzusetzende Maßnahmen münden. Umgekehrt werden Chancen vergeben, praktische FZ- oder TZ-Erfahrungen in den politischen Prozess einzuspeisen.

Anzustreben sind ergebnisorientierte Dialogprozesse, die in bestimmten Zyklen mal hochrangige Entscheidungsträger beider Seiten zu Grundsatzfragen, mal Fachleute oder Unternehmer zu technischen Problemlösungen zusammenführen und die durch die laufende Arbeit der EZ-Institutionen vor- und nachbereitet werden. Potenziell steht ein breites Instrumentarium der Entwicklungszusammenarbeit, der Außenwirtschaftsförderung und der Wissenschaftskooperation zur Verfügung, um politisch prioritäre Dialogprozesse zu flankieren, z.B. Fortbildungsangebote von InWEnt, FZ-Begleitmaßnahmen, Integrierte Fachkräfte, Hochschulkooperationen, Stipendienprogramme, Unternehmer-Reisen, Foren der politischen Stiftungen, Studien im Rahmen der Studien- und Fachkräftefonds usw. Dies erfordert allerdings eine engere Abstimmung der beteiligten Ressorts und Durchführungsinstitutionen und eine strategischere Ausrichtung der genannten Instrumente.

2.1.4 Stärkt die deutsche EZ die Partnerschaft mit Deutschland?

Kooperationen mit der deutschen Wirtschaft werden von der deutschen EZ zunehmend genutzt, z.B. bei der Rehabilitierung von Kraftwerken. Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (DEG) und GTZ nutzen die PPP-Fazilität des BMZ für eine Vielzahl von Unternehmenskooperationen. Zusätzlich hat die GTZ ein eigenes PPP-Programm aus Mitteln der bilateralen EZ initiiert. Neben einer Vielzahl kleiner Einzelmaßnahmen sind einige vielversprechende Allianzen mit potenziell beträchtlicher Breitenwirkung entstanden, z.B.

- mit Lurgi und UNDP (*United Nations Development Programme*) zur Gewinnung von Biodiesel aus einer Pflanzenart (Jatropha), die auf marginalen Böden wächst und diese stabilisiert, und deren Anbau zugleich (allerdings wenige) Arbeitsplätze schafft. Vorbildwirkung könnte das Projekt auch durch die geplante *Clean Development Mechanism* (CDM)-Zertifizierung bekommen. Mit DaimlerChrysler wurde eine zweite Allianz in diesem Bereich vereinbart – eine enge Zusammenarbeit zwischen beiden Vorhaben ist vorgesehen.;
- mit der Allianz-Versicherung und UNDP zur Entwicklung von Versicherungsprodukten für Arme;
- mit dem Außenhandelsverband des deutschen Einzelhandels zur Verbesserung von Sozialstandards in Zulieferbetrieben der Bekleidungsbranche.

Solche PPP-Projekte gilt es auszubauen, insbesondere solche mit Breitenwirkung und Bezügen zu den Schwerpunkten der deutsch-indischen Kooperationsschwerpunkte. PPP-Lösungen können in vielen Bereichen in Indien auf fruchtbaren Boden fallen, zum Beispiel auch im entwicklungs wichtigen Gesundheitssektor, in dem die Versorgung in Indien zu 80 % privat organisiert ist.

Privatsektorkontakte und innovative PPP-Ideen entstehen vor allem im Rahmen jener Programme, in denen regelmäßig mit Wirtschaftspartnern verhandelt wird. Dazu zählen die Programme in den Bereichen Energieeffizienz, regenerative Energien, Umweltberatung und berufliche Bildung sowie auslaufende Maßnahmen zur Exportförderung. Diese Programme können noch stärker genutzt werden, um in verschiedenen Bereichen Schlüsselunternehmen als Partner für die EZ zu gewinnen und gleichzeitig eine gewisse „Geländerfunktion“ für die deutsche oder europäische Wirtschaft auszuüben.

Prinzipiell sind entsprechende Verflechtungen auch mit anderen Politikfeldern, insbesondere der WTZ, möglich. In der Praxis sind solche Berührungspunkte bislang allerdings kaum vorhanden. Im Kapitel 3 werden praktische Vorschläge zu einer ressortübergreifenden Verdichtung der deutsch-indischen Beziehungen diskutiert.

2.2 Darstellung der bestehenden EZ-Schwerpunkte und Vorschläge zur Umsteuerung

Der Prozess der Schwerpunktbildung hat zur Bündelung der entwicklungspolitischen Kooperation beigetragen. Heute werden die Tätigkeitsbereiche der Entwicklungszusammenarbeit mit Indien vier Schwerpunkten zugeordnet. Innerhalb der vier Schwerpunkte wurden 16 thematische Unterkategorien identifiziert („Handlungsfelder“), wobei in den meisten Fällen diejenigen Kategorien verwendet wurden, die in den Schwerpunktstrategiepa-

pieren des BMZ benannt sind.¹⁴ Diese werden im Folgenden kurz dargestellt und auf Basis der oben entwickelten Kriterien beurteilt. Tabelle 1 fasst die Kernaussagen zusammen.

Tabelle 1: Entwicklungsbeiträge nach Handlungsfelder der deutsch-indischen EZ				
„Handlungsfeld“	Entwicklungs- politische Wirkung	Subsidiarität	Lösung globaler Strukturprobleme	Partnerschaft mit Deutsch- land
Energie				
Verbesserung Energieeffizienz	X	X	XX	XX
Erneuerbare Energien	-	X	XX	XX
Unterstützung von Sektor- reformprogrammen	X	X	XX	X
Umwelt				
<i>Watershed Development</i> , Agro- forstwirtschafts-/Adivasi-Pro- jekte	XX	-	X?	-
Umweltpolitik und -beratung	X	X	X	X
Ländliche Trinkwasserversor- gung*	-	-	-	-
Kleinbewässerung*	-	-	-	-
Gesundheit				
Unterstützung Dezentralisierung / Effizienz im Gesundheitssektor	X	X	-	X
Aufbau sozialer Sicherungs- systeme	X	X	-	X
HIV/Aids-Prävention	?	-	XX	-
Finanzierung Polio- Impfkampagnen	?	-	XX	-
Wirtschaft (WiRAM)				
Förderung des Finanzsektors, insbes. KMU-Finanzierung	?	-	-	-
Ländliche Finanzsektorreform	XX	X	-	-
Industrielle Dienstleistungen und Beschäftigung	-	X	-	X
Unterstützung privater Investiti- onen im Infrastrukturbereich	?	X	-	X
Exportförderung*	X	-	-	X
XX = Sehr wichtiger Beitrag; X = Nennenswerter Beitrag; - = kein nennenswerter Beitrag erkennbar; ? = Bewertung uneindeutig. * Ausstieg bereits beschlossen.				

14 Die Programmbildung ist noch nicht in allen Schwerpunkte abgeschlossen und der Zuschnitt und die Bezeichnung der Handlungsfelder bzw. Programme und Programmkomponenten weicht z.T. von den Themen-Clustern in den Schwerpunktstrategiepapieren ab. Die mit * gekennzeichneten Handlungsfelder werden in Kürze auslaufen.

Zweifellos stellt diese Tabelle nur ein grobes Raster dar. Im Einzelfall sind die entwicklungspolitischen Wirkungen, die globale Relevanz, die Subsidiarität der EZ und ihre Anschlussfähigkeit für deutsche Akteure differenzierter zu beurteilen. Dennoch macht diese Tabelle deutlich, dass sich die bisherigen Handlungsfelder aus sehr unterschiedlichen Begründungen herleiten. Der Energiebereich ist z.B. von besonderem Interesse, weil er das Thema globalen Klimaschutzes mit entwicklungspolitischen sowie spezifischen politischen und außenwirtschaftlichen deutschen Interessen verknüpft; die Bereiche *Watershed Development* und Ländliche Finanzsystementwicklung sind aufgrund ihrer Breitenwirksamkeit in Indien von Interesse; einige der WiRAM-Themen bieten die Möglichkeit, Netzwerke mit der (deutschen) Wirtschaft und der Wissenschaft auszubauen, die für PPPs in verschiedenen Feldern (Energie, Umwelt, Gesundheit) nutzbar sind. Die Auswahl und Gewichtung der Handlungsfelder für die künftige Kooperation sollte diesen Gesamtkontext berücksichtigen.

Die folgende Darstellung der Schwerpunkte und Handlungsfelder beruht auf Gesprächen mit den für die jeweiligen Schwerpunkte bzw. Programme oder Handlungsfelder zuständigen Personen aus indischen Counterpart-Institutionen, mit deutschen Programm- und Büroleitern in Indien sowie zuständigen Programmmanagern in den Zentralen der Durchführungsorganisationen in Deutschland. Sie liefert Anhaltspunkte für die künftige Priorisierung von Handlungsfeldern, erhebt aber nicht den Anspruch einer gründlichen Evaluierung der Schwerpunkte.

2.2.1 Schwerpunkt Energie

Die Entkoppelung des Energieverbrauchs vom Wirtschaftswachstum, insbesondere die effizientere Nutzung von Kohle und Strom, sind gerade im schnell wachsenden und energiehungrigen Indien (und China) viel wichtiger für die weltweite Reduktion der CO₂-Emissionen als die vergleichsweise bescheidenen Reduktionen, die in Europa noch zu erreichen sind. Derzeit steigt der indische Energiekonsum um jährlich 9–12 %. Kohle ist der wichtigste Energieträger. Angesichts des rasch wachsenden Energiekonsums bestehen erhebliche Kapazitätsengpässe, die den indischen Wachstumsprozess gefährden könnten. Der Import fossiler Brennstoffe und die inländischen Energiepreise sind in den letzten Jahren sprunghaft gestiegen.

Vor diesem Hintergrund ist die Energiepolitik für Indien ein prioritäres und sensibles Thema. Das Interesse an Energieeffizienz und -einsparung ist sehr hoch, und die Politikvorstellungen in diesem Bereich decken sich vollständig mit denen der deutschen EZ, die ihrerseits zu 100 % mit der europäischen Politik harmoniert. Zwar besteht ein erheblicher Dissens zwischen Indien und Deutschland bzw. der EU in Bezug auf die Frage verbindlicher Emissionsobergrenzen im Kyoto-Nachfolgeprozess. Die gemeinsamen Ziele, die Energieeffizienz zu verbessern, Einsparungspotenziale zu nutzen und die Energiemixe zugunsten erneuerbarer Energien zu verändern, eröffnen jedoch Raum für sehr weitreichende Zusammenarbeit – ungeachtet der Tatsache, dass für Indien ökonomische, für Deutschland klimapolitische Beweggründe im Vordergrund stehen. Politisch erscheint es klüger, an den ausgeprägten gemeinsamen Interessen in der Energiepolitik anzusetzen und konkrete Verbesserungen zu fördern als in der Frage verbindlicher Emissionsobergrenzen auf einen unfruchtbaren Konfrontationskurs zu gehen. Inkrementelle Reformschritte in Bereichen wie z.B. Gesetzesreformen und der Umsetzung von Vollzugsverordnungen für Energie-

effizienz, der Entwicklung und Umsetzung von Strategien zur freiwilligen Selbstverpflichtung, der Finanzierung und des Technologietransfers zu Modernisierung von Kraftwerken oder der Förderung eines CDM-Marktes sind eher geeignet, die Bereitschaft zum Dialog über globale Klimapolitik behutsam zu entwickeln.

Die deutsche EZ fördert im Rahmen des Schwerpunktes „Energie“ drei Bereiche: die Energieeffizienz, die Nutzung erneuerbarer Energien und die Umsetzung von Sektorreformprogrammen. Traditionell stand die FZ zum Ausbau und zur Modernisierung des Kraftwerksparks im Mittelpunkt, aber dieses Betätigungsfeld verliert dadurch an Bedeutung, dass die Attraktivität der Kreditangebote für Indien abnimmt. Das gilt auch für Kreditlinien zur Finanzierung von Windkraft-, Photovoltaik- und Biomasseanlagen. Daneben unterstützt die deutsche EZ, z.T. in TZ-FZ-Kooperationsvorhaben, Indien bei der Umsetzung des Energieeinspeisungsgesetzes, der Privatisierung kleiner ländlicher Stromnetze, dem Aufbau eines Beratungsmarktes für Energieeffizienz, der Einführung von Energiebeauftragten in Unternehmen, der Beratung der *Designated National Authority* (die den Markt für handelbare Emissionszertifikate reguliert) und des Privatsektors, um das Potenzial für CDM-Vorhaben besser ausschöpfen zu können. Innovative PPP-Vorhaben mit deutschen Großunternehmen zum Aufbau der ersten indischen Biodieselanlagen ergänzen diesen Ansatz in hervorragender Weise.

Die deutsche EZ ist mit ihren drei Kooperationsthemen in diesem Schwerpunkt sinnvoll aufgestellt. Die EZ leistet in einem insgesamt reformorientierten Umfeld punktuelle Know-how-Transfers. Der Schwerpunkt trägt dazu bei, eines der Kernthemen indisch-deutscher Zusammenarbeit mit hoher globaler Relevanz gemeinsam zu bearbeiten und es ist geeignet, die bilateralen Wirtschafts- und möglicherweise auch Wissenschaftsbeziehungen zu verdichten.

Wirkungen sind in einem so umfassenden Politikfeld naturgemäß nicht eindeutig zuzuschreiben. Es gibt jedoch Indizien für relevante Wirkungen der deutschen EZ. So haben z.B. mehrere Bundesstaaten das deutsche Einspeisegesetz für Strom aus erneuerbaren Energien teilweise übernommen, und die Biodieselvorhaben stellen wichtige Innovationen dar. Die EZ trägt zur Integration deutscher Wirtschafts- und Umweltaktivitäten bei.

Es erscheint derzeit sinnvoll, die Kooperation eher im Bereich Energieeffizienz auszubauen als bei den erneuerbaren Energien, denn:

- die Kosten der CO₂-Emissionssenkung sind bei erneuerbaren Energien wesentlich höher als bei Energieeffizienzmaßnahmen. Eine Tonne CO₂ durch erneuerbare Energien einzusparen kostet nach Angaben der GTZ ebenso viel wie fünf Tonnen CO₂ durch Energieeffizienzmaßnahmen einzusparen;
- die Wirkung der FZ ist bei Energieeffizienzmaßnahmen tendenziell höher, weil bei erneuerbaren Energien weichere Konditionen erforderlich sind und kaum Marktmittel „gehebelt“ werden können;
- Indien verfügt über eigene international sehr erfolgreiche Unternehmen in den Bereichen Wind- und Solarenergienutzung. Basistechnologietransfer ist hier nicht mehr erforderlich, komplexe Formen der Technologiekoooperation finden eher über Lizenzabkommen statt und nicht über klassische EZ-Instrumente. Innerhalb des Bereichs „erneuerbare Energien“ sind Biomassevergasung und Biodiesel (auch für Kleinprojekte mit lokal potenziell sehr positive Entwicklungseffekten) sowie große

Solartechnologie-Bereiche, in denen noch am ehesten Know-how-Transfer geleistet werden kann. Allerdings ist das Ministerium für Erneuerbare Energien (*Ministry of Non-conventional Energy Sources*, MNES) der – wie auch immer berechtigten – Auffassung, von deutschen Partnern wenig lernen zu können und ist dementsprechend nicht offen für Beratung;

- das Energieministerium äußert sich sehr positiv über die deutsche Zusammenarbeit sowohl im FZ- als auch im TZ-Bereich. Demgegenüber ist das MNES ein im indischen Ressortkreis schwacher und für die internationale Zusammenarbeit zugleich schwieriger Partner;
- die Chancen, die Wettbewerbsposition deutscher Unternehmen im indischen Markt für erneuerbare Technologien zu stärken, werden insgesamt gering eingeschätzt, u.a. wegen der starken Position indischer Konkurrenten und der mittelständischen Unternehmensstruktur in Deutschland in diesen Branchen.

Auch die Programmkomponente zur Umsetzung von Sektorreformprogrammen sollte, in enger Zusammenarbeit mit der Energieeffizienzkomponente, ausgebaut werden.

Zur weiteren Verbesserung der Kooperation ist zu prüfen,

- wie die laufenden FZ- und TZ-Kooperationen mit den vielfältigen Dialoginitiativen auf politischer Ebene – *Renewables*-Konferenz in Bonn und Nachfolgekonferenz in China, Expertenseminar in Bonn 2005, G8-Treffen in Großbritannien, EU-Indien-Panel zum Thema „AG Infrastruktur der Deutsch-Indischen Gemischten Wirtschaftskommission“ – verknüpft werden können;
- Wie auch kleinere CDM-Projekte mit positiven lokalen Entwicklungswirkungen systematisch gefördert werden können. Mehrere deutsche EZ-Institutionen bearbeiten das Thema (KfW, GTZ, DEG in Zusammenarbeit mit TÜV-Rheinland, PPP-Projekte) und verfügen über internationale Expertise. Das CDM-Thema bietet die Möglichkeit, über einen technischen Ansatz Akzeptanz für ein klimapolitisches Thema zu schaffen. Ländliche CDM-Vorhaben sind überdies potenziell geeignet, armutsorientierte Vorhaben zu unterstützen. Allerdings dürfen die finanziellen Vorteile von CDM nicht überschätzt werden;
- wie die Zusammenarbeit von FZ, TZ und Trainingsmaßnahmen intensiviert werden kann. Der Schwerpunkt Energie erfordert es in besonderem Maße, Finanzierung und Risikoabsicherung größerer Pilotvorhaben mit langfristiger Politikberatung zu verzahnen. Zum Teil haben sich Kooperationsvorhaben in diesem Thema bereits bewährt. Die Kooperation ist jedoch ausbaufähig, z.B. durch gemeinsame Prüfungen und gemeinsame Angebotserstellung von KfW und GTZ. Eine enge Abstimmung mit der TZ ist überdies hilfreich, um im Einzelfall einschätzen zu können, inwieweit mit dem Zuschusselement der FZ tatsächlich innovative energiesparende Reformschritte ausgelöst oder verstärkt werden, wie dieses ggf. durch Beratungsangebote verstärkt werden kann und für welche Arten von Beratung z.B. KfW-Consultants oder GTZ-Langzeitberater besser geeignet sind. Bislang nutzt jede Institution nahezu ausschließlich ihre eigenen Beratungsinstrumente.
- wie es gelingen kann, mit besonders relevanten Akteuren aus der Privatwirtschaft in einen Dialog über Energieeffizienz zu kommen. Der Versuch, einzelne KMU (Kleine und mittlere Unternehmen) für Ökoeffizienz zu sensibilisieren, kann nicht

zu volkswirtschaftlich signifikanten Einsparungen führen. Wichtig wäre es, Einfluss auf Großunternehmen der Zementindustrie, auf Aluminiumschmelzen, auf große Hotelketten, auf Unternehmerverbände usw. zu nehmen. Dafür könnten Foren mit Beteiligung entsprechender deutscher und indischer (!) „Vorzeigeunternehmen“, der Consultingwirtschaft und von Forschungsinstituten organisiert werden. Solche Foren könnten mit einem *Twining* von deutschen und indischen Unternehmen oder Forschungsinstituten (z.B. Wuppertal-Institut und *Tata Environmental Research Institute*) einhergehen. Dadurch kann gleichzeitig die Qualität der Foren erhöht und ein Beitrag zur Verdichtung der Wissenschaftsbeziehungen geleistet werden. Bei der Organisation solcher Foren könnte InWEnt eine zentrale Funktion übernehmen.

Im Juli 2005 wurde mit einem von BMZ und DIE organisierten Workshop ein erster Versuch unternommen, sich mit der Vielzahl deutscher Ressorts und Durchführungsorganisationen, die sich in der energie- und klimapolitischen Kooperation mit Ankerländern engagieren, einen gemeinsamen Kooperationskorridor zu definieren und Abstimmungsprozesse zu institutionalisieren. Auf dem Workshop wurde vereinbart, dass weitere Treffen auf Länderebene (Indien, China und Brasilien) erfolgen sollen, um die Diskussion über ein gemeinsames strategisches Vorgehen fortzusetzen und konkrete Aktivitäten zu planen.¹⁵ Für Indien wird es insbesondere darum gehen müssen, den in den Regierungskonsultationen mit dem BMZ im Mai 2005 vereinbarten Energiedialog zu begleiten. Wichtig ist es, diesen Prozess konsequent ressortübergreifend zu gestalten.

2.2.2 Schwerpunkt Umweltpolitik, Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen

Im Umweltbereich bestehen zwei weitgehend unverknüpfte Themenbereiche nebeneinander:

1. Ländliche Ressourcenschutzvorhaben, in der Regel mit einem breiten Ansatz integrierter Ländlicher Entwicklung, der partizipative und einkommensschaffende Elemente umfasst.¹⁶ Alle Vorhaben werden von der KfW finanziert, im Falle des *Watershed Development* handelt es sich um Kooperationsvorhaben mit der GTZ.
2. Umweltberatung im urbanen und industriellen Bereich. Diese wird im Wesentlichen als TZ-Programm durchgeführt, mit einem Kooperationsvorhaben im Bereich Sonderabfall.

Der erste Bereich sollte schrittweise ausgesteuert oder zumindest deutlich reduziert, der zweite Bereich dafür ausgebaut werden.

Zu 1) Insbesondere die Vorhaben in den Bereichen *Watershed Development* und Agroförstwirtschaft haben sich auf der lokalen Ebene als erfolgreich erwiesen, wenn auch mit

¹⁵ Unterlagen zum Workshop unter: www.die-gdi.de.

¹⁶ Umfasst vier im Schwerpunktstrategiepapier benannte Handlungsfelder: *Watershed Development*; Ländliche Trinkwasserversorgung; Kleinbewässerung; Agroförstwirtschaft/Adivasi-Projekte.

relativ hohen Kosten (reine Zuschüsse) pro Vorhaben. Daneben laufen noch alte Vorhaben zur ländlichen Trinkwasserversorgung und Kleinbewässerung, deren Beendigung bereits beschlossen wurde.

Alle o.g. Vorhaben mögen im Rahmen der direkten Armutsbekämpfung sinnvoll sein, sie haben jedoch nur eine begrenzte lokale Wirkung und beeinflussen kaum nationale Politikansätze. Die Expertise zur Durchführung dieser Vorhaben ist im Land vorhanden, so dass der deutsche Beitrag fast ausschließlich in der Bereitstellung von Zuschüssen besteht. Eine innovative Modellwirkung kann dem *Watershed Development*-Vorhaben Maharashtra zugeschrieben werden. In einer Zeit, in der indische Programme in diesem Bereich technokratisch konzipiert und einseitig auf den Bau von Erosionsschutzinfrastruktur ausgerichtet waren, implementierte die deutsche EZ in Maharashtra ein integriertes Gegenmodell, das auf partizipative Organisation und lokale *Ownership* baut. Dieses hat sich aufgrund seiner sozialen Innovationskomponente als nachhaltiger erwiesen und wird heute von vielen indischen Bundesstaaten repliziert. Heute ist der Ansatz auch in Indien *state of the art*, so dass die Finanzierung weiterer Vorhaben in diesem Bereich keinen innovativen Beitrag leisten würde.

KfW und die indische Agrarentwicklungsbank *National Bank for Agriculture And Rural Development* (NABARD) möchten *Watershed Development*- und Agroforstwirtschaftsprogramme in einem allgemeinen Fonds (*Umbrella Programme*) fortführen. Wie bereits im Kapitel 2.1.3 diskutiert, stellt sich hier in besonderer Weise die Frage, inwieweit die Finanzierung solcher Kernaufgaben des indischen Staates von Gebern übernommen werden soll, wenn sie nicht mit komplementärem Know-how-Transfer einhergeht. Zu prüfen wäre, ob ein solcher Fonds explizit auf **innovative** Vorhaben ländlicher Entwicklung ausgerichtet werden könnte. Dieser sollte keine Projekte nach dem seit vielen Jahren erprobten Muster der integrierten *Watershed Development*- bzw. Agroforstwirtschaftsprojekte finanzieren, sondern die Einführung neuartiger ländlicher Entwicklungsprojekte, bspw. Biotreibstoffprojekte oder lokale Biomassekraftwerke mit CDM-Zertifizierung sowie armutsrelevante PPP-Vorhaben mit Wirtschaftsunternehmen, die z.B. agroindustrielle Wertschöpfungsketten aufbauen, lokale Selbsthilfegruppen für die Vermarktung ihrer Produkte einsetzen oder *Microinsurance*-Systeme entwickeln.

In den Regierungskonsultationen 2005 wurden Neuzusagen für lokale ländliche Entwicklungsprojekte in weiteren Bundesstaaten gegeben (TZ-Vorhaben in Uttaranchal). Diese passen nicht in die hier empfohlene Neuausrichtung des deutschen Portfolios.

Zu 2) Die Umweltberatungskomponente für den urbanen und industriellen Bereich umfasst eine Palette von Interventionsfeldern:

- Umweltplanung (Förderung von *Eco-industrial Parks*, Einführung eines kommunalen Umweltberichtswesens);
- Abfall- und Abwassermanagement (Verbesserung von Verwaltungsvorschriften und ihrer technischen Umsetzung, insbesondere im Sonderabfallbereich);
- Überwachungsstrategien und -maßnahmen in der Luftreinhaltung;
- Saubere Produktion und Produkte (betriebliches Umweltmanagement);
- Förderung kompetenter Institutionen für die Entwicklung eines CDM-Marktes, in enger Abstimmung mit dem Schwerpunkt „Energie“.

Die Komponente entspricht den spezifischen Kooperationsformen, die es mit Ankerländern auszubauen gilt. Das Programm stellt eine sinnvolle Ergänzung des Energie-Schwerpunktes dar und bearbeitet einen Bereich, in dem Deutschland anerkannte Expertise besitzt und der für Indien hochrelevant ist. Es ist beim Umweltministerium politisch sinnvoll zugeordnet und flexibel konstruiert, so dass es auf sehr aktuelle Beratungsbedarfe des Ministerium zeitnah reagieren und Expertise aus Deutschland und Europa mobilisieren kann. Das Umweltministerium ist im Programm-*Steering Committee* vertreten und bringt dort seine Wünsche ein. Projektinterventionen reichen von der Vermittlung innovativer technischer Lösungen (z.B. Beschaffung von Luftmess-Fahrzeugen) bis hin zur Unterstützung des *Central Pollution Control Board* bei der Ausarbeitung von Umweltverordnungen. Dabei wird regelmäßig auf Expertise deutscher Institutionen wie dem Umweltbundesamt zurückgegriffen und es werden Fachtagungen mit wissenschaftlichen Einrichtungen durchgeführt. Dadurch hat das Programm eine relevante und beim Partner anerkannte Politikberatungsfunktion.

Mit InWEnt und der Weltbank arbeitet die GTZ im Rahmen eines *Spatial Environmental Planning Network* zusammen, das in ganz Indien Trainingskapazitäten für raumbezogene Umweltplanung aufzubauen hilft und Fachleute aus Planungs- und Durchführungsinstitutionen (Planungsbüros, Gemeinden, Stadtverwaltung) und Überwachungsbehörden (*Central Pollution Control Board* und *State Pollution Control Boards*) fortbildet. Drei CIM-Experten sind in das Programm eingebunden.

Vorbildlich ist auch die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft. Zum Beispiel werden mit Beteiligung von Bayer neue Industrieansiedlungen nach umweltgerechten Gesichtspunkten geplant und entwickelt, Unternehmen wie Siemens und Bosch nehmen an Veranstaltungen zum *Electronic Waste Management* teil, usw. Durch die enge Kooperation mit indischen Behörden in umweltrelevanten Technologiefeldern kann das Programm eine wichtige Brückenfunktion für die deutsche Wirtschaft haben. Die Einführung eines kommunalen Umweltberichtswesens und die Verbesserung der staatlichen Überwachung beschleunigen die Marktentwicklung in vielen Unternehmensfeldern (wie Müllverbrennungs- und Abwasserbehandlungsanlagen, auch für größere Städte, Luftreinhaltungstechnologien und Umwelt-Consulting). Die Einbindung der deutschen Wirtschaft in Beratungsmaßnahmen und Pilotprojekte kann dieser relevante Führungsvorteile verschaffen, ohne dass auf Lieferbindung zurückgegriffen wird.

Das Programmdesign, bei dem der indische Counterpart im *Steering Committee* mitwirkt und flexibel auf neue Herausforderungen reagiert werden kann, beinhaltet interessante Lehren für andere Programme. Aufgrund der hohen Relevanz ist zu prüfen,

- ob und in welchen Bereichen eine FZ-Flankierung möglich wäre, um etwa Müllverbrennungs- und Abwasserbehandlungsanlagen zu finanzieren. In der bisher einzigen KV-Komponente des Programms im Sonderabfallbereich besteht seitens der indischen Partner kein Interesse an einer KfW-Finanzierung, da ein privates Finanzierungsmodell gefunden wurde;
- wie die Zusammenarbeit mit inländischen Umweltinstitutionen weiter intensiviert werden könnte. Eine Option wäre die Kofinanzierung von CIM-Experten etwa aus dem Umweltbundesamt durch das BMU;
- welche ergänzenden Trainings- und Dialogmaßnahmen InWEnt anbieten könnte.

2.2.3 Schwerpunkt Gesundheit, Familienplanung, HIV/AIDS

Die Gesundheitsindikatoren Indiens haben sich in den letzten Jahrzehnten deutlich verbessert, allerdings von einem extrem niedrigen Ausgangsniveau. Insbesondere die Versorgung der armen Bevölkerungsgruppen mit Gesundheitsdienstleistungen ist jedoch weiterhin katastrophal. Der indische Staat gibt mit nur ca. 1 % des BIP auch im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern sehr wenig für Gesundheit aus. Ärztliche Leistungen müssen im Wesentlichen bar bezahlt werden. Da es keine sozialverträglichen Finanzierungsmechanismen gibt, sind Gesundheitsdienstleistungen für viele Arme unerreichbar oder führen zur weiteren Verarmung.

Das Kernproblem im Gesundheitssektor scheint jedoch weniger in einem Mangel an Ressourcen zu bestehen als in einer schlechten Gesundheitspolitik. Indien hat im Großen und Ganzen die technische, finanzielle und personelle Kapazität, um notwendige Gesundheitsreformen durchzuführen und verfügt bereits über eine flächendeckende Infrastruktur mit staatlichen Gesundheitseinrichtungen sowie über Medikamente und Impfstoffe in ausreichender Qualität. Überdies hat die Regierung angekündigt, den Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP auf zwei Prozent zu verdoppeln. Zahlreiche Geber, insbesondere die Weltbank, die Europäische Kommission und das *Department for International Development* (DFID) unterstützen mit Budgethilfen, speziellen Programmen zur Bekämpfung bestimmter Krankheiten und Einzelprojekten in den Bundesstaaten mit einem Gesamtvolumen von weit über einer Milliarde Euro.

Probleme der Gesundheitspolitik liegen vor allem in der Sektorpolitik begründet: falscher Personalpolitik, schlechten Anreizsystemen, unzureichender Abstimmung zwischen Zentralregierung und Bundesstaaten sowie zwischen weitgehend autonomen Abteilungen des Gesundheitsministeriums, fehlender Krankenversicherung usw.

Deutschland fördert in Indien Distriktsbasisgesundheitsprojekte in verschiedenen Bundesstaaten. Die KfW unterstützt den Ausbau von physischer Gesundheitsinfrastruktur, während die GTZ vor allem Systemreformen im Bereich der Dezentralisierung, der Einführung von Versicherungssystemen usw. unterstützt. FZ und TZ sind dabei kaum aufeinander abgestimmt, Kooperationsvorhaben haben sich nach Angaben der Beteiligten nicht bewährt. Die KfW finanziert außerdem Programme zur Polioimpfung und zur HIV/AIDS-Prävention.

Insgesamt ist der deutsche Beitrag zum Gesundheitssektor vom Volumen her im Vergleich zu anderen Gebern oder den *Centrally Sponsored Schemes* der indischen Regierung marginal. Die GTZ-Komponente besteht aus einem einzigen Langzeitexperten und einigen nationalen Mitarbeitern. 85 % der deutschen Zusage entfällt auf FZ, die für Infrastruktur und spezifische Programme (Polioimpfprogramme, *Social Marketing* zur HIV/AIDS-Prävention, Bau von Krankenhäusern) eingesetzt wird und allenfalls in geringem Umfang spezifisches Know-how einbringt. Eine Delegation deutscher Bundestagsabgeordneter hat vor Kurzem nicht zu Unrecht den Vorwurf erhoben, dass ein Teil der FZ-Maßnahmen als „Ersatzvornahme“ zu werten sei, weil entsprechende Investitionen von der indischen Regierung erwartet werden könnten.

Das indische Gesundheitsministerium wünscht sich eine Beteiligung an der Programmfinanzierung für das RCH II (*Reproductive and Child Healthcare*)-Programm. An der tra-

ditionellen Projektfinanzierung, wie sie Deutschland weiterhin betreibt, hat das Ministerium kein Interesse, und es ist unklar, ob ein bilateraler Sonderweg noch lange geduldet würde. Schon jetzt lehnt die indische Seite die Entsendung weiterer Langzeitexperten ab. Am RCH II sind neben der indischen Regierung, die das Programm im Wesentlichen selbst finanziert, bereits mehrere große Geber, insbesondere Weltbank, UNDP und DFID, beteiligt. Nach Auffassung der beteiligten Geber sind heute deutlich höhere Qualitätsstandards bzgl. Budgettransparenz, ergebnisorientiertem Management und unabhängigem Monitoring gewährleistet als beim Vorgängerprogramm RCH I.¹⁷

Vor diesem Hintergrund sollte sich die deutsche EZ zwischen zwei Optionen entscheiden:¹⁸

- *Entweder* die Zusammenarbeit im Gesundheitssektor ganz auslaufen zu lassen und die frei werdenden Ressourcen in anderen Schwerpunkten einzusetzen, in denen spezifische Kompetenzen und Perspektiven für einen Ausbau der Partnerschaft im beiderseitigen Nutzen bestehen;
- *oder* sich an der programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung für die *National Rural Health Mission* zu beteiligen, einem „*Umbrella Programme*“, das u.a. das RCH II umfasst, bzw. an der Programmfinanzierung für das *National AIDS Control Programme* (NACP III). In diesem Falle wäre zu entscheiden, ob die Beteiligung auf Zuschuss- oder Darlehensbasis erfolgen soll und ob sich Deutschland am *Technical Assistance Pool* beteiligen möchte. Das Gesundheitsministerium betont, dass auch Geber mit kleinem Finanzierungsbeitrag eingeladen seien, fachliche Expertise in diesen *Pool* einzubringen. Dieses wird vom *United Nations Population Fund* (UNFPA) bestätigt, der sich mit lediglich 25 Mio. € für einen Dreijahreszeitraum beteiligt und dennoch als Gesprächspartner im Programm anerkannt wird. KfW und GTZ sehen spezielle Kompetenzen in vier Bereichen.¹⁹ Im Sinne der Ankerlandstrategie bietet das Thema „Soziale Sicherungssysteme und Krankenversicherung“ besonders interessante Möglichkeiten, mit indischen Partnern einen Politikdialog über einen zentralen Aspekt sozialer Marktwirtschaft zu beginnen.

Die KfW spricht sich dafür aus, das Polioimpfprogramm noch bis zum Ende zu begleiten. Indien ist eines der letzten Länder, in dem Polio noch gelegentlich auftritt. Das Gesundheitsministerium hofft, die Krankheit durch weitere Impfkampagnen in etwa vier Jahren ausrotten zu können. Wenn dieses gelingt, können die bislang erforderlichen 250 Mio. US\$ eingespart werden, die die Bekämpfung Indiens jährlich kostet. Die konsequente Weiterführung des Polio-Programms ist insofern eine sinnvolle Investition. Diese könnte auch von Indien finanziert werden, jedoch kann umgekehrt argumentiert werden, dass sich

17 Ein Problem liegt darin, dass ein zentralstaatliches Programm nur begrenzten Einfluss auf die Politik der Bundesstaaten nehmen kann, in deren Zuständigkeit die Gesundheitspolitik im Wesentlichen liegt. Eine „indizierte Beteiligung“ am RCH II in dem Sinne, dass Deutschland einen möglichen Beitrag zweckgebunden für eine Teilkomponente zahlt (in der Hoffnung, damit eine bessere Übersicht über Mittelverwendung und Wirkung zu haben), wird vom Ministerium nicht favorisiert.

18 Diese Sichtweise wird auch von der KfW in einem Brief an das BMZ vertreten.

19 (1) Infrastrukturentwicklung und -management von Gesundheitsdiensten einschließlich Qualitätssicherung und Akkreditierung; (2) Social Marketing/Franchising einschl. HIV/AIDS-Bekämpfung mit PPP-Ansätzen; (3) Impfprogramm; (4) Soziale Sicherungssysteme und Krankenversicherung.

Deutschland nach langjähriger Finanzierung der Impfprogramme nun auch in der Endphase engagieren sollte, zumal die Beseitigung der letzten Polioherde der Welt ein globales öffentliches Gut ist.

2.2.4 Schwerpunkt Wirtschaftsreform: Förderung des Finanz- und Privatsektors

Im Schwerpunkt „Wirtschaftsreform: Förderung des Finanz- und Privatsektors“ sind in Indien, verglichen mit anderen Kooperationsbereichen wie „Ländliche Entwicklung“ oder „Gesundheit“ nur wenige Geber engagiert. Deutschland ist dagegen in sehr vielen TZ- und FZ-Aktivitäten engagiert, die allerdings sehr unterschiedliche Zielsetzungen und Zielgruppen haben und untereinander fast nirgendwo inhaltliche Berührungspunkte erkennen lassen. Daher sollte in den nächsten Jahren eine stärkere Fokussierung und Portfoliobereinigung vorgenommen werden. Das im Entwurf vorliegende Schwerpunktstrategiepapier liefert keine Kriterien für die Fokussierung und arbeitet kein klares Kooperationsprofil heraus, sondern es bringt noch eine Vielzahl zusätzlich möglicher Kooperationsbereiche und -instrumente in die Diskussion.

Ein Blick auf die Tabelle 1 zeigt, dass die bestehenden Komponenten des Schwerpunktes aus unterschiedlichen Gründen relevant sind:

- Einige Programme und Einzelmaßnahmen, vor allem in den Bereichen Mikrofinanzierung, *Linkage Banking*, Reform der Genossenschaftsbanken und Trainingsmaßnahmen für Handwerker im Rahmen des *Computer Retrieval of Information on Scientific Projects* (CRISP)-Programms zielen auf Einkommensverbesserungen für arme Zielgruppen. Diese können, wenn sie hinreichende Breitenwirksamkeit haben, einen beachtlichen Beitrag zur Armutsminderung leisten. Sie sind besonders dann sinnvoll, wenn sie zur Entwicklung innovativer Konzepte beitragen und insofern nicht ohne weiteres durch eigene indische Programme substituierbar sind. Allerdings trägt dieser Typus von eher traditioneller Entwicklungshilfe nur wenig dazu bei, eine gleichberechtigte Partnerschaft zwischen Indien und Deutschland in Wirtschafts- und Technologiefragen zu befördern.
- Andere Maßnahmen zielen stärker darauf, einen leistungsfähigen Mittelstand zu schaffen. Hierzu zählen die KMU-Kreditlinien der KfW, die Investitionsfinanzierung der DEG und der größte Teil des TZ-Programms für Industrielle Dienstleistungen und Beschäftigung, das u.a. die Förderung von Technologiekompetenzzentren, technologieorientierte Berufsbildungsmaßnahmen, Reformen des MNPQ-Systems und dgl. umfasst. Auch das beendete Exportförderprojekt IGEP richtete sich an mittelständische Unternehmen. Diese Zielgruppe gehört nicht zu den Armen in Indien, und die durch die Maßnahmen katalysierten direkten Beschäftigungswirkungen dürften gering sein. Die Maßnahmen können jedoch dazu beitragen, den indischen Mittelstand wettbewerbsfähiger zu machen und darüber mittelfristig besonders nachhaltige Wachstums- und Wohlfahrtsgewinne zu erzielen. Sie haben außerdem den Vorteil, dass sie indisch-deutsche Partnerschaftsbeziehungen befördern können, z.B. im Bereich technologischer Berufsbildung, der Markterschließung für deutsche Technologieunternehmen und der Anbahnung von Joint Ventures. Die Unterstützung bei der Modernisierung technologieorientierter Institutionen kann Berührungspunkte schaffen zwischen EZ, deutschen Fachinstitutio-

nen für Technologie (z.B. Steinbeis, Fraunhofer, Technologie- und Gründerzentren), deutschen Berufakademien, Wirtschaftsverbänden und Institutionen der Außenwirtschaftsförderung, die ihrerseits zur Wettbewerbsfähigkeit der indischen Wirtschaft beitragen können. Sie ist zugleich geeignet, den Kreis potenzieller PPP-Partner zu erweitern.

Im Schwerpunkt „Wirtschaftsreform“ steht insofern – mehr als in jedem anderen Schwerpunkt – die Grundsatzentscheidung darüber an, nach welcher Handlungslogik wir mit Indien kooperieren sollten. Dies fällt gerade für Indien nicht leicht, das eine aufstrebende Wirtschaftsmacht mit technologischen Ambitionen ist und zugleich ein gewaltiges Armutsproblem zu bewältigen hat.

Im Folgenden werden einige Anhaltspunkte genannt, die bei der künftigen Profilbildung hilfreich sein können:²⁰

- Ländliche Finanzsystementwicklung ist ein Handlungsfeld mit besonders hoher Relevanz für die Armutsbekämpfung.²¹ In Indien werden Hunderte Millionen Menschen im ländlichen Raum durch Mikrofinanzdienstleistungen erreicht. Allein das vergleichsweise kleine Segment des *Linkage-Banking* erreicht 20 Millionen Mitglieder. Allerdings sind sehr viele, z.T. große NROs wie *Self Employed Women's Association* (SEWA) in diesem Bereich engagiert und es gibt Mittelabflussprobleme. Vorrangig für die Weiterentwicklung dieses wichtigen Bereichs ist daher vor allem die Bereitstellung von Know-how, um effizienzsteigernde Maßnahmen durchsetzen und die Absorptionsfähigkeit von Finanzintermediären steigern zu können. GTZ und KfW haben hier anerkannte Expertise und in NABARD einen starken und zugleich an der Beratung sehr interessierten Partner. Die Flankierung mit FZ in einem Kooperationsvorhaben (KV) zur Stärkung des *Linkage-Banking* und Modernisierung des Genossenschaftsbankensektors scheint sinnvoll zu sein, um Reformideen besser umsetzen zu können (im Gegensatz zur beratungsunabhängigen Refinanzierung von Mikrofinanzinstitutionen). Die Kooperation mit NABARD ist auch geeignet, innovative Versicherungsprodukte (*microinsurances*, Gruppenversicherung) für arme Zielgruppen einzuführen. Sofern eine weitere deutsche Beteiligung im Gesundheitsschwerpunkt im Rahmen des RCH II gewünscht ist, könnte hierin ein Spezialbeitrag der deutschen EZ liegen.
- Die KfW refinanziert KMU-Kreditlinien der *Small Industries Development Bank of India* (SIDBI). SIDBI als Apex-Bank soll diese an Geschäftsbanken weiterleiten. Eine Kreditlinie dient der Finanzierung von Investitionen in betriebliche Umweltmanagementsysteme, eine weitere steht allen KMU offen. Die GTZ (und auch DFID) bieten ergänzend Unternehmensdienstleistungen für KMU an. Außerdem werden Beratungsleistungen für die beteiligten Geschäftsbanken angeboten, um deren Fähigkeit zur Bewertung von Projektrisiken zu stärken. Die Kreditlinien werden von SIDBI selbst kritisch bewertet. SIDBI ist überliquide und kann zu marktnahen Konditionen keine weiteren Kredite ausleihen. Die Kredite stehen den Kunden jedoch aufgrund der erforderlichen Garantiekosten nur zu einem Zins zur

20 Zu weiteren Komponenten des Schwerpunkts, z.B. der beabsichtigten FZ-Kooperation mit der IL&FS als Investitionsfonds für private Infrastrukturfinanzierung, ist eine Einschätzung noch nicht möglich.

21 Die GTZ hat soeben eine Studie über die MDG-Relevanz des *Linkage Banking* in Indien erstellt.

Verfügung, der kaum noch unter den Marktzinsen liegt. Angesichts der mit den Krediten verbundenen Auflagen fließen die Kreditlinien nicht ab. Hinzu kommt, dass die Geschäftsbanken durchweg die Beratungskomponente ablehnen. SIDBI war zum Zeitpunkt des Interviews offenbar entgegen dem Abkommen mit der KfW dazu übergegangen, direkt an KMU auszuleihen. Insgesamt scheint das Risiko, dass die entwicklungspolitischen Ziele nicht erreicht werden, sowohl auf der Ebene der Geschäftsbanken als auch auf der Ebene der KMU hoch zu sein.

- Das Programm „Industrielle Dienstleistungen und Beschäftigung“ wurde neu konzipiert, um ein konzeptionelles Dach für eine große Zahl laufender TZ-Vorhaben in verschiedenen Bereichen zu bilden. Der gemeinsame Nenner der verschiedenen Komponenten ist die Bereitstellung von technologieorientierten Dienstleistungen für KMU, einschließlich beruflicher Aus- und Fortbildung, und der Stärkung verschiedener indischer Institutionen, um diese künftig zu marktorientierten Konditionen anbieten zu können. Das Programm umfasst sehr vielfältige Partner, Dienstleistungen und Zielgruppen und sollte weiter fokussiert werden. In einigen Fällen handelt es sich um alte TZ-Projekte, bei denen es jetzt darum geht, die Partner dahin gehend zu beraten, wie sie sich über Dienstleistungen nachhaltig finanzieren können. Hierfür sollten aber klare Ausstiegsszenarien vorliegen. Darüber hinaus gilt es zu prüfen, ob Teilkomponenten geeignet sind, um die Zusammenarbeit mit deutschen Wirtschafts- und Technologieeinrichtungen sowie den Auslandshandelskammern auszubauen. Dies könnte ein Grund sein, bestimmte Komponenten längerfristig beizubehalten.

3 Das Engagement anderer Ressorts und deren Abstimmung mit der Entwicklungszusammenarbeit

3.1 Gremien und Prozesse übergreifender Politikkoordination deutscher Institutionen

Es gibt auf deutscher Seite keine kohärente Sichtweise und keine gemeinsame Strategie für die Zusammenarbeit mit Indien. Das AA verfügt über kein im Ressortkreis erarbeitetes und handlungsleitendes Indien-Konzept. Zwar gibt es ein Südasien-Konzept und für Indien ein Dokument für eine „Strategische Partnerschaft für das 21. Jahrhundert“ von 2000, aber beide sind weitgehend unspezifisch und nicht handlungsleitend im Sinne strategischer Priorisierung und Operationalisierung. Das Länderkonzept des BMZ und die „Leitprinzipien für die deutsch-indische Entwicklungszusammenarbeit“ vom Mai 2005 sind die einzigen Konzepte im Ressortkreis mit einer solchen Funktion, beschränken sich aber naturgemäß auf entwicklungspolitische Fragestellungen. Das BMBF hat 2002 ein Asien-Konzept erarbeitet, das Zielsetzungen formuliert und will die strategische Planung künftig verbessern. Das Konzept spiegelt allerdings den geringen Stellenwert der WTZ mit Indien, insbesondere im Vergleich mit China, wider. Für die Zusammenarbeit mit Indien hat das BMBF Schwerpunkte definiert. Es führt ebenso wie das BMZ in regelmäßigen Abständen Konsultationen mit den indischen Counterparts durch.

Die o.g. Konzepte werden üblicherweise vom jeweiligen Fachministerium mit seinem Vorfeld entwickelt und den anderen Ressorts ex post zur Kenntnis gegeben. Wechselseitige Einwirkungsmöglichkeiten sind damit minimal. Insbesondere kann keine gemeinsame

Ex-ante-Definition von Kooperationskorridoren stattfinden. Auch das AA wirkt auf die Gestaltung der Ressort-Portfolios nicht aktiv ein. Im Frühsommer 2005 hat es zu einem Ressortgespräch über Indien eingeladen, um den Informationsaustausch zwischen den in Indien engagierten Ressorts zu verbessern. Dadurch wurde die Transparenz erhöht, aber es wurden keine weiteren konkreten Schritte in Richtung auf gemeinsame Strategiebildung oder die Nutzung von Synergiepotenzialen vereinbart. Darüber hinaus gibt es verschiedene Indiangesprächskreise, u.a. des BMBF, zu denen das BMZ eingeladen ist. BMZ hat seinerseits im Rahmen der laufenden Ankerländer-Initiative Abstimmungstreffen mit anderen Ressorts durchgeführt.

Deutschland könnte sich als Partner Indiens besser profilieren, wenn eine kohärente gemeinsame Position zur deutsch-indischen Kooperation entwickelt, ressortübergreifend gemeinsame Kooperationsschwerpunkte definiert und gemeinsame Auftritte zu bestimmten Themen organisiert würden. In den meisten Fällen dürften alle beteiligten Akteure davon profitieren. Denkbar wären z.B. gemeinsam in Indien veranstaltete Konferenzen oder Dialogforen mit BMU, Exporteuren deutscher Umwelttechnologiegüter, Institutionen der Außenwirtschaftsförderung, der Deutschen Energie-Agentur und EZ-Institutionen in den Schwerpunkten Energie und Umwelt. EZ- und Unternehmensengagements tragen dazu bei, institutionelle Netzwerke auszubauen und zu pflegen sowie Praxiserfahrungen zu sammeln, die den umweltpolitischen Dialog auf eine vertrauensvollere Basis stellen und fachlich unterfüttern. Indem private Akteure in die Durchsetzung umwelt- und entwicklungspolitischer Ziele eingebunden werden, entsteht neue Expertise, und zugleich können neue Märkte für diese Unternehmen erschlossen werden.

Dies erfordert eine engere und regelmäßige themenbezogene Koordinierung der Akteure, die in gemeinsamen Themenkorridoren engagiert sind. Zwar gibt es bereits verschiedene Foren, in denen in unterschiedlicher Besetzung mit der indischen Seite Kooperationsthemen reflektiert werden, aber zum einen fehlt eine Strategiebildung im Vorfeld (welche Ziele verfolgen wir in der Kooperation mit Indien, mit welchen Instrumenten und Formaten erhöhen wir die Sichtbarkeit unseres Auftritts, wie bringen wir unsere Interessen in den EU-Indien-Dialog ein, wo können Synergien erzielt werden?), zum anderen sind diese Diskussionsforen in der Regel nicht mit den operativen Kooperationsprogrammen der EZ, WTZ, Außenwirtschaftsförderung oder kulturellen Zusammenarbeit verknüpft und haben daher nur geringe Praxisrelevanz.

Alle in der deutsch-indischen Zusammenarbeit engagierten Institutionen handeln nach spezifischen Anreizsystemen und werden an unterschiedlichen Leistungskriterien gemessen. Wissenschaftsinstitutionen werden z.B. an der Zahl oder Exzellenz ihrer Programmteilnehmer, an wissenschaftlichen Ergebnissen oder an Einnahmen aus dem Verkauf von Dienstleistungen gemessen. Insofern besteht für die Wissenschaftsinstitutionen kein Anreiz, zu entwicklungsrelevanten Themen zu forschen und sich mit EZ-Institutionen abzustimmen. Umgekehrt setzt das EZ-System keine Anreize, zur Verdichtung der Wissenschaftsbeziehungen beizutragen, obwohl es durchaus plausibel ist, dass ein lebhafter wissenschaftlicher Austausch zwischen Deutschland und Indien langfristig auch entwicklungspolitischen Zielen dienen kann. Ähnliches gilt für andere Ressorts. Um trotz der unterschiedlichen Anreizsysteme Synergien erzielen zu können, ist es entscheidend, dass sich die Ministerien auf gemeinsame Ziele verständigen, ihren jeweiligen Durchführungsorganisationen die politische Vorgabe machen, Kooperationen einzugehen, die im übergeordneten deutschen Interesse sind und entsprechende Anreize (z.B. in der Personalbeurtei-

lung) schaffen. Kapitel 5.1. enthält konkrete Vorschläge zur Intensivierung entsprechender Abstimmungsprozesse.

3.2 Foren des Politikdialogs mit Indien

Es gibt eine Vielzahl von Foren für den bilateralen deutsch-indischen Politikdialog von Entscheidungsträgern. Politikdialog findet auf politischer Ebene, in technischen Expertengremien und zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren aus der Wirtschaft, NROs, Kirchen und Gewerkschaften statt. Hinzu kommen Dialoge auf supranationaler bzw. multilateraler Ebene, z.B. zwischen der EU und Indien, im Rahmen von UN-Organisationen, internationalen Wirtschaftskonferenzen usw. Die Zahl der Dialogforen nimmt ständig zu. Sie bildet die Vielfalt von Sichtweisen verschiedener Akteure aus Regierungen und Zivilgesellschaft ab, wird aber auch immer unübersichtlicher, und es ist oft nicht ersichtlich, welche Relevanz die verschiedenen Faktoren haben, wie repräsentativ die vertretenen Positionen sind und welche Akteure mit welchem Mandat auftreten. Politikdialog mit Indien findet u.a. statt

- anlässlich von Staatsbesuchen hochrangiger Politiker;
- im Rahmen von Verhandlungen zwischen einzelnen Ressorts, z.B. in Regierungsverhandlungen zur EZ und WTZ, zwischen BMF und indischen Partnern über Fragen der Privatisierung, zwischen BMZ Partnern über Energieeffizienz und erneuerbare Energien;
- in gemischten Kommissionen. Seit Anfang der 1980er Jahre gibt es eine Deutsch-Indische Wirtschaftskommission unter der gemeinsamen Leitung des indischen Finanzministers und des Bundeswirtschaftsministers, mit Arbeitsgruppen zu speziellen Themen (Kohle, Tourismus, Infrastruktur), die allerdings nur in mehrjährigem Zyklus tagt. Daneben gibt es eine Deutsch-Indische Beratergruppe, an der verschiedene Ressorts beteiligt sind und die sich in Briefen an den indischen Premierminister und den Bundeskanzler wendet;
- im Rahmen von Wirtschaftsstagen, z.B. den vom Asien-Pazifik-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft organisierten Asien-Pazifik-Wochen, oder im kleinen Rahmen z.B. beim deutsch-indischen Unternehmerstammtisch;
- in speziellen Fachdialogen in verschiedenen Formaten, wie z.B. dem Entwicklungspolitischen Forum (BMZ / InWEnt), dem GTZ-Vorhaben BRICS+G zu nationalen Nachhaltigkeitsstrategien oder anderen InWEnt-Formaten (z.B. zur Sicherung der globalen genetischen Ressourcen, mit Teilnehmern aus Brasilien, China, Indien und Südafrika);
- in Veranstaltungen der in Indien tätigen politischen Stiftungen zu diversen Themen;
- im Rahmen von Parlamentariergruppen. Im Bundestag gibt es seit 1971 eine indische Freundschaftsgruppe; in analoger Weise hat das indische Parlament 2003 zwei deutsche Freundschaftsgruppen etabliert;
- in einer Vielzahl von multilateralen Dialogforen im Rahmen z.B. von Konferenzen der Vereinten Nationen, der EU, der Kyoto-Vertragsstaaten oder der G20.

Die Bundesregierung, und in seinem Zuständigkeitsbereich das BMZ, sollte sich um eine stärkere Bündelung der Aktivitäten bemühen, insbesondere wenn es sich um öffentlich geförderte Dialogveranstaltungen handelt. Eine Mehrfachförderung verschiedener Durchführungsorganisationen aus dem Einzelplan 23 zu gleichen oder zumindest überlappenden Themen sollte vermieden werden.

Zudem stellt sich die Frage, wie die Subsidiarität zwischen bilateralen deutsch-indischen Dialogaktivitäten und solchen der EU bzw. anderer, von Deutschland kofinanzierter supranationaler und multilateraler Institutionen zu regeln ist. Die EU hat mit Indien 1993 ein Kooperationsabkommen mit einer Gemeinsamen Erklärung über den politischen Dialog unterzeichnet und führt seither in gewissen Zyklen Gipfeltreffen (*EU-India Summits*) durch. 2000 wurde eine „Partnerschaft mit Indien“ ausgerufen, die eine Reihe von Dialogmechanismen vorsieht, insbesondere einen *EU-India Round Table* mit dem Ziel *”to meet regularly and share perceptions of global issues of mutual interest as well as discuss ways and means for increasing and diversifying mutually beneficial exchanges.“* Bisher behandelte Themen umfassen Handels- und Direktinvestitionsfragen, Humankapital und Migration, nachhaltige Entwicklung, kulturelle Zusammenarbeit, Kooperation im Nahrungsmittel- und Agroindusbereich, u.a.m. Empfehlungen werden an den *EU-India Summit* übermittelt. Auf dem 5. *Summit* Ende 2004 wurde ein *EU-India Environment Forum* vereinbart, das u.a. Aspekte der Energieerzeugung, der zivilen Nutzung von Atomtechnologie, der erneuerbaren Energien und fossilen Energieträger behandeln soll. Vereinbart wurden auch regelmäßige Vorgespräche vor größeren multilateralen Konferenzen und zu UN-Fragen, zur Konfliktprävention, Abrüstung, Terrorismus. Insbesondere von indischer Seite eingebracht wurden die Themen *Business Process Outsourcing*, Bio- und Informationstechnologie.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob Deutschland seine spezifischen Interessen in diese Foren angemessen einbringt und welche Relevanz die bestehenden bilateralen Foren haben und – sofern bilaterale Foren gewünscht werden – wie beide Ebenen sinnvoll aufeinander abgestimmt werden können. Bei den bisher von der EU angebotenen Dialogen wird Deutschland zwar informiert, hat aber nach Aussagen des BMZ keine gestaltende Rolle übernommen. Zum Beispiel wurde am 29. Juni 2005 im Gefolge des 5. Indien-EU Gipfels ein *India-EU Energy Panel* durchgeführt und entschieden, drei Arbeitsgruppen einzurichten, von denen sich eine mit dem Thema „Energieeffizienz und Erneuerbare Energien“ beschäftigt. Zum gleichen Thema wurde im Mai im Rahmen der Regierungskonsultationen ein bilateraler indisch-deutscher Dialog vereinbart.

Eine Schwäche fast aller Dialogforen liegt darin, dass sie nicht in längerfristige Handlungsstrategien eingebettet sind. Es wäre sinnvoll, bestimmte Dialogformate (z.B. das Entwicklungspolitische Forum oder den vom BMZ mit seinen Counterparts vereinbarten energiepolitischen Dialog) so zu konzipieren, dass konkrete gemeinsame Umsetzungsstrategien vereinbart, die Vereinbarungen nachgehalten und Umsetzungserfahrungen in die nächste Dialogrunde eingebracht werden.

3.3 Umweltkooperation

3.3.1 Stand der Umweltkooperation

Das AA ist engagiert, „den klimapolitischen Dialog zwischen Deutschland/EU und Indien zu stärken und das Klimaschutzengagement (insbesondere der Wirtschaft) im Gastland zu fördern.“ Das BMU hat überdies ein *Memorandum of Understanding* mit dem indischen Umweltministerium unterzeichnet, und eine Reihe von einzelnen Kooperationsmaßnahmen durchgeführt (Seminare, Besuche, Unterstützung eines CDM-Vorhabens im Nordwesten Indiens, ein Vorhaben zur Umweltbildung und -erziehung, Arbeitskontakte im Rahmen der Diskussion internationaler Abkommen im Bereich des Recycling), verfügt aber über keine Mittel, um regelmäßige Arbeitskontakte zu pflegen. Auch die operativen Möglichkeiten des AA, das Klimaschutzengagement der Wirtschaft in Indien zu fördern, sind eng begrenzt.

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMVEL) hat einen Auftrag im Volumen von 1 Mio. € an das *Worldwatch Institute* und die GTZ vergeben, um Kriterien für die sozialverträgliche Gestaltung von Biodiesel-Projekten, die den Anbau ölhaltiger Pflanzen beinhalten, zu untersuchen. BMVEL möchte die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern im Bereich Biodiesel ausbauen und dabei einen integrierten Ansatz verfolgen, der Armutsminderung und Ernährungssicherung berücksichtigt.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) unterstützt die „Exportoffensive Erneuerbare Energien“, die von der Deutschen Energie-Agentur implementiert wird und finanziert, gemeinsam mit dem BMU, den Klimaschutzfonds der KfW, aus dem CDM-Zertifikate gekauft werden.

3.3.2 Synergiepotenziale mit der EZ

Mit den BMZ-Schwerpunkten „Umweltpolitik, Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen“ sowie „Energie“ ist ein Großteil der deutschen EZ mit Indien auf Umweltfragen ausgerichtet. Während der Bereich des ländlichen Ressourcenschutzes künftig ausgesteuert oder zumindest nachgeordnet behandelt werden sollte, wird der Themenkomplex „Energie- und umweltpolitische Sektorreformen / Energieeffizienz und Erneuerbare Energien / Umweltberatung für den urbanen und industriellen Bereich“ durch eine künftige weitere Straffung des Portfolios voraussichtlich gestärkt. Auch dieser Themenkomplex sollte künftig weniger auf einzelne Projekthilfen und dafür stärker auf fachlichen Austausch über sektorpolitische Reformverfahren und komplexe Systemlösungen (z.B. Implementierung des Energieeinspeisungsgesetzes, Abfallwirtschaftskonzepte, CDM-Zertifizierung) ausgerichtet werden – auch weil die indischen Counterparts mittlerweile über beträchtliche technologische Expertise verfügen. Damit wird es jedoch immer wichtiger, mit umweltpolitischen Facheinrichtungen aus dem Bereich des BMU zu kooperieren. Ein hoher Grad an Transparenz und frühzeitige Einbeziehung des jeweils anderen Ressorts in geplante Aktivitäten sind von den beiden beteiligten Ressorts im Grundsatz vereinbart und funktionieren in der Praxis zunehmend besser.

Die Ressort-Kooperation ist allerdings noch keineswegs fest etabliert. So führte die *Renewables*-Konferenz 2004 in Bonn nicht zu der erhofften Annäherung im klima- und

energiepolitischen Dialog mit Indien. Eine Vorbereitungskonferenz in Indien war geplant, wurde aber von den Indern nicht ausgerichtet, da diese den Prozess als von deutscher Seite oktroyiert empfanden und ihre Interessen nicht berücksichtigt sahen. Das BMZ-Regionalreferat und die Vorfeld-Institutionen waren in die Vorbereitung nicht einbezogen und bewerten den Prozess heute als unnötigen Rückschlag.

Im Rahmen der BMZ-Regierungskonsultationen im Mai 2005 in Delhi wurde ein indisch-deutscher Dialog über Energieeffizienz und erneuerbaren Energien vereinbart. Dieser zielt auf *“exchanging experiences in policy development, implementation and technical as well as non-technical issues. It was confirmed by the German side that the policy dialogue in the energy sector ... is also oriented towards identifying support measures including capacity building and/or investment projects within the ODA framework.”* Dieser Dialog sollte auf deutscher Seite Akteure jenseits der EZ mit einbinden.

Im Juli 2005 wurde im Rahmen eines BMZ-DIE-Workshops mit anderen beteiligten Ressorts und Durchführungsorganisationen vereinbart, für Indien (sowie für Brasilien und China) ressortübergreifende Länderteams zu bilden, um sich über gemeinsame Ziele und Maßnahmen im Bereich der energie- und klimapolitischen Kooperation zu verständigen. Dieses Team könnte Sorge dafür tragen, dass der mit Indien vereinbarte Dialog in konkrete Maßnahmen mündet und diese mit den verschiedenen zur Verfügung stehenden Instrumenten (FZ, TZ, Trainingsmaßnahmen, Dialogforen, Unternehmerreisen, PPPs usw.) umsetzen. Möglicherweise sollte ein professioneller externer Moderator mit der Organisation des Prozesses betraut werden. Dieses würde die Referate von der Prozessorganisation entlasten und zugleich die Gleichberechtigung der verschiedenen am Prozess beteiligten Ressorts verdeutlichen. Im Idealfall könnte dieser Auftrag aus BMZ und BMU (ggf. auch BMWA) kofinanziert werden. Damit stünden auch Kapazitäten bereit, um z.B. eine von AA, BMU, BMZ, BMWA und ggf. weiteren Ressorts gemeinsam verantwortete interaktive Website auf der Homepage der Deutschen Botschaft in Delhi zum Thema zu gestalten. Der *Science Circle* bei der indischen Botschaft könnte hierfür ein Vorbild sein. Wie beim *Science Circle* können damit Unternehmerreisen, Vorträge, EZ-Maßnahmen usw. ein gemeinsames sichtbares „Dach“ erhalten.

3.4 Wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit

3.4.1 Stand der wissenschaftlich-technologischen Zusammenarbeit

Deutschland als Innovations-, Forschungs- und Technologiestandort muss ein großes Interesse an Austausch und Zusammenarbeit mit wichtigen internationalen Kompetenzzentren haben. Solche Zentren entstehen zunehmend in Indien, wo Wissenschaft und Technologie einen hohen politischen Stellenwert haben. Sowohl der Staatspräsident Abdul Kalam als auch Premierminister Manmohan Singh sind angesehene Wissenschaftler. Indiens investiert stark in die Eliteförderung an ausgewählten Hochschulen (*Indian Institutes of Technology, Indian Institutes of Management*) und verfügt in vielen naturwissenschaftlich-technischen Disziplinen über Institutionen und Wissenschaftsnetzwerke mit Weltniveau.

Die deutsch-indische wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit besteht seit fast 50 Jahren und wurde 1996 durch Einrichtung einer bilateralen Kommission auf eine institutionelle Grundlage gestellt. Schwerpunkte der Kooperation sind z. Zt. Biotechnologie, Ge-

sundheitsforschung, Weltraumforschung, -technik und -anwendungen, Informationstechnologie sowie Materialforschung.

Allerdings ist Indien für das BMBF nur ein „B-Land“. Bezeichnend ist etwa, dass das BMBF Marktanalysen für WTZ-Potenziale in Indonesien und Vietnam durchgeführt hat, nicht aber in Indien. Besonders deutlich wird der geringere Stellenwert im Vergleich zu China, wo alle großen deutschen Wissenschaftsinstitutionen Büros unterhalten, wo ein Deutsch-Chinesisches Dialogforum für Hochtechnologie und Umweltschutz und ein Deutsch-Chinesisches Zentrum für Wissenschaftsförderung entstanden sind, wo es über 300 Hochschulkooperationen gibt. Weder die Fraunhofer- noch die Helmholtz-Gesellschaft unterhalten Büros in Indien (Helmholtz aber z.B. in Russland, Fraunhofer in Indonesien). Repräsentanten der Wissenschaftsorganisationen erkennen zwar an, dass die indisch-deutsche WTZ nicht dem Potenzial beider Länder entspricht, führen aber bürokratische Umsetzungsprobleme und geringes Engagement der indischen Partner als Haupthindernisse an.

Dennoch wird aufgrund der wachsenden forschungspolitischen Bedeutung Indiens von einer Intensivierung der WTZ ausgegangen. Bereits heute gibt es durchaus Beispiele erfolgreicher Kooperation. Ein herausragendes Ereignis im Bereich der Weltraumzusammenarbeit ist der Start des Experimentalsatelliten BIRD als Huckepacklast auf einem indischen Satelliten. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft erwägt, ein Büro in Indien zu eröffnen. Die Max-Planck-Gesellschaft (MPG) hat 2004 ein *Memorandum of Understanding* mit DST unterzeichnet und erfolgreich begonnen, sog. Partnerschaftsgruppen aufzubauen. Die Gesellschaft für Biotechnologische Forschung kooperiert mit dem *Indian Council of Medical Research* u.a. bei der Impfstoffentwicklung. Außerdem wurden Einzel-Kooperationsabkommen zwischen weiteren deutschen und indischen Forschungseinrichtungen getroffen.²² Indien ist ein interessanter Standort für die klinische Forschung.

Das Marketing für den Bildungs- und Forschungsstandort Deutschland, insbesondere im Rahmen der Initiative „*Hi!Potentials – International careers made in Germany*“, zeigt Erfolge. Die Zahl indischer Studierender ist seit dem Ende der 1990er Jahre deutlich gestiegen, u.a. aufgrund der restriktiven Einwanderungspolitik der USA seit dem 11. September 2001. Der DAAD fördert indische und deutsche Studierende, Graduierte und Wissenschaftler im Rahmen der DAAD-Standardprogramme mit Jahres- und Kurzzeit-Einzelstipendien. Allerdings ist der Wettbewerb um Potenzialkandidaten hart, und der DAAD bekommt in der Regel nicht die besten Kandidaten. Daneben gewinnt die institutionelle Förderung von projektbezogenen wissenschaftlichen Kooperationen zwischen deutschen und ausländischen Hochschulen an Bedeutung.

Auch die von der DFG unterstützten Besuche indischer Doktorandinnen und Doktoranden bei deutschen Forschungseinrichtungen im Anschluss an die Nobelpreisträgertreffen in Lindau tragen dazu bei, Deutschland für wissenschaftlichen Nachwuchs aus Indien attraktiv zu machen. Seit 1998 gibt es ein Programm, das den Austausch von Masterstudenten zwischen sieben IITs und sechs deutschen Technischen Hochschulen bzw. Universitäten in der Form neunmonatiger Aufenthalte im Partnerland unterstützt. DAAD und *Depart-*

22 Mehrere deutsche Forschungseinrichtungen haben Einzelvereinbarungen mit indischen Forschungsinstitutionen getroffen: Das Forschungszentrum Jülich, die Deutsche Forschungsanstalt für Luft- und Raumfahrt, die DFG und das Forschungszentrum für Umwelt und Gesundheit (GSF).

ment of Science and Technology unterstützen in einem weiteren Programm den Austausch jüngerer Wissenschaftler und Ingenieure. Die Alexander-von-Humboldt-Stiftung ermöglicht hoch qualifizierten Nachwuchswissenschaftlern aus Entwicklungs- und Schwellenländern ein wissenschaftliches Forschungsvorhaben von 6- bis 12-monatiger Dauer eigener Wahl in Deutschland durchzuführen. Indien stellt nach USA und Japan das drittgrößte Kontingent von Stipendiaten der Stiftung.

Pro Jahr reisen jährlich rund 200 Wissenschaftler im Rahmen öffentlicher Programme nach Deutschland bzw. nach Indien. Diese Programme werden überwiegend aus Bundesmitteln verschiedener Ministerien (z.B. AA, BMBF) finanziert. Eine Vielzahl bilateraler Workshops zu den Themen Tropen- und Infektionskrankheiten, Polymere oder auch Katalyse dient der Vernetzung deutscher und indischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler.

Prinzipiell bestehen historisch gewachsene Beziehungen zu den indischen Elitehochschulen (IITs), von denen das IIT in Madras mit deutscher Hilfe aufgebaut wurde, außerdem sind die Präsidenten mehrerer IITs ehemalige Humboldt-Stipendiaten. Dieses ändert jedoch nichts daran, dass diese Institute heute sehr viel stärker mit den USA vernetzt sind.

Die deutsche Botschaft hat 2004 anlässlich des Besuchs von Ministerin Bulmahn einen Deutsch-Indischen *Science Circle* initiiert. Dieser beinhaltet eine interaktive *website*, die indischen Interessenten Einblicke in die deutsche Forschungslandschaft gibt. Darüber hinaus werden hochrangige Referenten aus Deutschland zu Vorträgen eingeladen, für die über das Internet-Dialogforum geworben wird.

3.4.2 Synergiepotenziale mit der EZ

Synergiepotenziale zwischen EZ und WTZ liegen auf der Hand. Beide Bereiche könnten profitieren, wenn

1. Forschungsprogramme in Themenfeldern ausgeschrieben würden, die von der EZ bearbeitet werden. EZ-Institutionen könnten Forschungsergebnisse zur Verbesserung ihrer Programme nutzen, WTZ-Institutionen könnten von politisch-institutionellen Netzwerken profitieren.
2. Partnerschaften zwischen Hochschulen in entwicklungsrelevanten Bereichen entstünden. Z.B. plant die Deutsche Hochschule für Verwaltung in Speyer eine Kooperation mit der *Academy of Administration* in Indien, die als Elitehochschule gilt und aus der ein erheblicher Teil der indischen Regierungsmitglieder rekrutiert wird. Aus einer solchen Partnerschaft können Netzwerke für einen hochrangigen Politikdialog über bilaterale und globale Problemfelder entstehen.
3. Begleitforschung zu innovativen Vorhaben betrieben würde, z.B. über Saatgutforschung für Biodiesel-Projekte oder über deren sozio-ökonomische Implikationen;
4. EZ-Aktivitäten genutzt würden, um entwicklungsrelevante deutsche Studiengänge und deutsche Berufsbildungsanbieter in Indien bekannt zu machen und diese ggf. über PPP-Maßnahmen zu fördern;

5. die deutsche Transferstruktur zwischen Wissenschaft und Wirtschaft (Technologie- und Gründerzentren, Steinbeis-Stiftung, Fraunhofer-Gesellschaft usw.) als Partner im EZ-Schwerpunkt „Wirtschaftsreform“ genutzt und damit zugleich erworben würde.

Dennoch bestehen in der Praxis nahezu keine Kooperationen zwischen EZ und WTZ. Dies hat eine Reihe struktureller Ursachen, die sich aus der jeweiligen Zielsetzung, den Anreizsystemen und dem hohen Autonomiegrad sowohl der deutschen Forschungsförderung als auch der Forschungseinrichtungen ergeben:

1. Ziel der BMBF-Politik, der Forschungsförderung und der großen Gemeinschaftsverbände der deutschen Forschung ist es, die Qualität der deutschen Wissenschaft zu fördern und sie zu diesem Zweck international zu vernetzen. Gesellschaftliche Relevanz der Forschungsinhalte und praktische Anwendbarkeit der Ergebnisse sind nachrangige Selektionskriterien.
2. In der deutschen WTZ besteht ein deutliches Übergewicht naturwissenschaftlich-technischer Fachgebiete. Dieses gilt für die DFG ebenso wie für die MPG, die Helmholtz-Gesellschaft und die Wissenschaftseinrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft. Unter den Schwerpunktprogrammen, Sonderforschungsbereichen und geförderten Forschergruppen der DFG gibt es nahezu keine, die sich mit entwicklungspolitisch relevanten wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fragestellungen beschäftigen und/oder einen regionalen Fokus auf Entwicklungs- bzw. Ankerländer haben.²³ Auch die von der DFG geförderten internationalen Graduiertenkollegs sind auf Industrieländer ausgerichtet (Ausnahme: drei Kollegs mit chinesischen Partnern, aber keine mit indischen Universitäten). Als einziges deutsches Forschungsvorhaben mit klarem entwicklungspolitischem und Indien-Bezug wurde ein vom BMBF finanziertes Forschungsvorhaben identifiziert, dass sich mit Megacities befasst und zu dem Studien zu indischen Metropolen beantragt wurden.
3. Das BMBF hat nur geringen Einfluss auf die Themenwahl der Forschungseinrichtungen. Sowohl die Forschungsförderung (DFG) als auch die Instrumente zur Förderung von Reisetätigkeit bzw. Austausch von Studierenden und Wissenschaftlern (DAAD, AvH, DFG) und die Forschungseinrichtungen selbst (MPG, FhG, HGF, WGL, Universitäten) sind in der Wahl ihrer Themen weitgehend autonom. Der größte Teil der Forschungs- und Stipendienmittel wird themenungebunden vergeben, nur für einen kleinen Teil (z.B. DFG-Sonderforschungsbereiche) werden Leitthemen vorgegeben, um neue Forschungsthemen zu profilieren und die Netzwerkbildung zu erleichtern. Auch auf diese Schwerpunkte hat das BMBF keinen forschungspolitisch steuernden Einfluss. Seine Eigenmittel für selbst definierte

23 Eine thematische Überschneidung besteht zwar im Bereich Gesundheit/ Biotechnologie (Gesundheit ist einer der EZ-Schwerpunkte), aber die WTZ ist hier vor allem naturwissenschaftlich bzw. auf medizinische Grundlagenforschung orientiert. EZ-relevante Fragen, etwa zur Gestaltung von Gesundheitssektorreformen, sind nicht Gegenstand der Forschungsk Kooperation. Punktuelle Kooperationen mögen dennoch möglich sein; so engagiert sich die WHO mit italienischen Unternehmen und dem *Indian Council of Medical Research* in der Impfstoffentwicklung. Da die deutsche Gesellschaft für Biotechnologische Forschung (GBF) mit dem *Council* kooperiert, können hier Synergien mit dem deutschen TZ- und FZ-Engagement möglich sein. Die Impfstoffentwicklung bei der GBF wird bereits durch die *Bill Gates Foundation* unterstützt.

Forschungsprogramme (z.B. das Megacities-Projekt) sind vernachlässigbar. Der Politikkoordinierung sind unter diesen Bedingungen enge Grenzen gesetzt, und die vom BMBF definierten deutsch-indischen „Forschungsschwerpunkte“ sind für keinen Akteur bindend.

4. Die entwicklungspolitische Forschung (z.B. Entwicklungsökonomie, Regionalwissenschaften, Entwicklungssoziologie, Wirtschaftsgeographie der Entwicklungsländer) ist in den letzten Jahren stark eingeschränkt worden. Dieses hat auch deren Stellenwert und Einflussmöglichkeiten in der Forschungsförderung beeinträchtigt.
5. Die Zuständigkeit für viele Bereiche der Umweltforschung, z.B. über erneuerbare Energiequellen, liegt beim BMU. Dies ist ein Bereich, in dem Synergien mit den Schwerpunkten der deutschen EZ nahe liegen würden, zumal Indien über hervorragende Umweltforschungseinrichtungen verfügt (z.B. *The Environmental Research Institute*). Allerdings darf das BMBF mit seinem Instrumentarium für die internationale Vernetzung der Wissenschaft diesen Bereich nicht unterstützen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und wie das BMZ Einfluss darauf nehmen kann, dass in der WTZ entwicklungspolitisch relevante Themen bearbeitet und mögliche Synergien mit EZ-Programmen berücksichtigt werden. Vier Bereiche bieten sich hier an:

1. Nutzung der BMZ-finanzierten Hochschulförderung. Um die entwicklungspolitischen Wirkungen der Hochschulen in Entwicklungsländern zu erhöhen, fördert das BMZ mit insgesamt 26 Mio. € verschiedene Programme der Hochschul- und Wissenschaftskooperation mit Entwicklungsländern. Diese werden vom DAAD, der AvH und der DFG durchgeführt und „dienen der Weiterqualifizierung von Fach- und Führungskräften, von akademischem Lehrpersonal und von Nachwuchswissenschaftlern/-wissenschaftlerinnen aus Entwicklungsländern. Zum anderen zielen sie auf eine Stärkung von Hochschul- und Wissenschaftsinstitutionen in Entwicklungsländern.“²⁴ Förderkriterium ist Entwicklungsrelevanz, und viele Kooperationen werden mit armen Ländern eingegangen. Die BMZ-finanzierten Maßnahmen umfassen Stipendienprogramme für die Fortbildung in Heimat- und Drittländern bzw. in Deutschland, Hochschulpartnerschafts- und Hochschulmanagementprogramme, Forschungsstipendien- und Forschungskooperationsprogramme sowie Nachkontaktprogramme. Diese unterliegen keiner regionalen oder sektoralen Beschränkung. In Bezug auf Indien wird ein Masters-"Sandwich"-Programm finanziert, in dessen Rahmen indische Studenten von fünf IITs ihre Diplomarbeit an einer von sechs deutschen technischen Universitäten anfertigen und zusätzlich ein Industriepraktikum absolvieren. Die BMZ-Mittel verteilen sich allerdings auf eine Vielzahl sehr kleiner Einzelmaßnahmen, so dass die Möglichkeiten gering sind, über die BMZ-Förderung signifikante Partnerschaften mit bestimmten Ländern aufzubauen, insbesondere nicht im Falle großer Ankerländer wie Indien;
2. InWEnt und DAAD können ihre Stipendiatennachbetreuung gemeinsam organisieren und diese Zielgruppe für entwicklungspolitische Themen zu gewinnen suchen;

²⁴ BMZ Ref. 111, Programme der Hochschul- und Wissenschaftskooperation in Entwicklungsländern, Bonn.

3. Da das BMBF nicht explizit entwicklungspolitische Zielsetzungen verfolgt und nur geringen inhaltlichen Einfluss auf die deutschen Forschungseinrichtungen hat, kann das BMZ gegenüber dem BMBF, der DFG, dem DAAD und den Forschungsgemeinschaften lediglich dafür werben, dass entwicklungspolitische Themen stärker berücksichtigt werden. Dieses kann dazu führen, dass die DFG Sonderforschungsbereiche zu relevanten Fragestellungen der Ankerländer auflegt, der DAAD mit einem Teil seiner Stipendienmittel entsprechende Themen fördert oder das BMBF aus seinen bescheidenen Eigenmitteln Themen initiiert, die mit dem BMZ abgesprochen sind. In jedem Fall ist es wichtig, dass sich Forschernetzwerke bilden, die diese Themen mit vorantreiben. Für Indien hat das BMBF bereits einen Gesprächskreis gebildet, zu dem andere Ressorts eingeladen werden. Zu diesem könnten ggf. auch GTZ, CIM und andere Akteure eingeladen werden sofern Anknüpfungspunkte bestehen.
4. Das BMBF sollte eingeladen werden, an Regierungsverhandlungen des BMZ mit Ankerländern teilzunehmen, um möglichst frühzeitig Interessenkongruenzen zu identifizieren.

3.5 Privatwirtschaftliche Kooperation und Außenwirtschaftsförderung

3.5.1 Stand der privatwirtschaftlichen Kooperation und Außenwirtschaftsförderung

In Indien kommt das allgemeine Instrumentarium der deutschen Außenwirtschaftsförderung zur Anwendung, insbesondere die Unterstützung von Unternehmerinteressen und Kontaktanbahnung durch Botschaft und Konsulate, Informationsdienste der Bundesagentur für Außenwirtschaft (bfai), Mitfinanzierung der Deutsch-Indischen Handelskammer, Beteiligung an Auslandsmessen, Garantien gegen politische Risiken und Hermes-Exportkreditgarantien, Finanzierung von Projektstudienkosten, Unterstützung von KMU bei der Anbahnung von Technologie- und Forschungsk Kooperationen, Kooperationsbörsen und Unternehmerdelegationsreisen. Daneben organisieren auch die größeren deutschen Bundesländer Unternehmerdelegationsreisen und vermitteln Kontakte. Bayern hat z.B. eine Vertretung in Bangalore eingerichtet, auch Baden-Württemberg betreibt eine vergleichsweise intensive Außenwirtschaftsförderung, und das IGEP-Büro (ehemals GTZ-Exportförderungsprojekt) vertritt nördliche Bundesländer und organisiert Unternehmerreisen.

Messen leisten einen wichtigen Beitrag zu den deutsch-indischen Wirtschaftsbeziehungen. Deutsche Unternehmen beteiligen sich an vielfältigen Fachmessen, auch zu Spezialthemen wie z.B. Windenergie. Die Messegesellschaften Köln und Düsseldorf betreiben ein Messegelände in Hyderabad, die Messe Frankfurt ist mit Büros in Indien vertreten.

Die Deutsch-Indische Handelskammer bietet die üblichen Dienstleistungen der AHK, so werden 1–2 Unternehmerkontaktreisen pro Jahr (z.B. im Februar 2005: „Mittelstand *goes to India*“ mit 70 deutschen Unternehmensvertretern) organisiert, und Dienstleistungen in Bereichen wie Marktstudien, Rechtsberatung, Kontaktsuche, Reiseplanung, Messen, Personalsuche, Übersetzungen, Schlichtungen angeboten. Die Deutsch-Indische Handelskammer hat ein *Indo-German Trainings-Center* zur Dualen Berufsausbildung eingerichtet. In der Vergangenheit hatte die Kammer ein gespanntes Verhältnis zum IGEP, dem sie

vorwarf, z.T. identische Leistungen wie die Kammer anzubieten, dies aber zu subventionierten Konditionen. Vor allem die Kammer erhöht zweifellos die Sichtbarkeit der deutschen Wirtschaft in Indien, wenn auch ihre Einzelmaßnahmen, z.B. die Unternehmerreisen, für den Mittelstand nur in wenigen Fällen nachweislich zu neuen Unternehmensengagements führen.

Weitere Akteure der deutschen Außenwirtschaftsförderung sind die DEG mit derzeit 19 Projektfinanzierungen und einer Bruttozusage von 231 Mio. € in Indien sowie die Arbeitsgemeinschaft industrieller Forschungsvereinigungen „Otto-von-Guericke“ (AiF). Letztere hat ein kleines Büro in Bangalore, das Innovations- und Technologieforen für die Wirtschaft organisiert und Unternehmenskontakte in diesem Bereich anbahnt.

Ein wichtiger, potenzieller Kooperationspartner der EZ ist die Deutsche Energie-Agentur, die im Rahmen der „Exportinitiative erneuerbare Energien“ den Auftrag hat, die Messebeteiligung von KMU gerade auch in den Wachstumsmärkten der Ankerländer zu unterstützen und die Exportaktivitäten in eine Gesamtstrategie der deutschen Außenwirtschaftsförderung einzubinden. Deutschland soll als Standort für die Entwicklung und den Export energiewirtschaftlicher Hochtechnologie profiliert werden.

3.5.2 Synergiepotenziale mit der EZ

Damit mittelständische deutsche Unternehmen im indischen Markt Fuß fassen können, sind – über die AHK hinaus – deutsche Institutionen mit guter Marktkenntnis hilfreich. Sowohl die KfW (z.B. Finanzierung von Modernisierungsmaßnahmen indischer Kraftwerke; KMU-Finanzierung; künftig ggf. Beteiligung an der Finanzierung privater Infrastrukturvorhaben) als auch die DEG und die GTZ (hier insbesondere die Umwelt- und Energieberatung und das Programm für industrielle Dienstleistungen und Beschäftigung mit Elementen wie Technologiekompetenzzentren, technologieorientierten Berufsbildungsmaßnahmen und Unterstützung des Messwesens) haben langfristige institutionelle Beziehungen aufgebaut, die deutschen Unternehmen den Markteintritt erleichtern können („Geländerfunktion“). Die GTZ hat z.T. geholfen, Reisen deutscher Mittelstandsdelegationen zu organisieren. Durch die Beratung der Umwelt- und Energieministerien, die z.T. in Kooperation mit Unternehmen wie Bayer erfolgt, entstehen der Wirtschaft Führungsvorteile, indem sie z.B. frühzeitig über Gesetzesnovellen informiert sind, die in neuen Marktchancen resultieren können. Entsprechendes gilt für die Beratung beim Aufbau eines Marktes für CDM-Projekte.

Die EZ profitiert umgekehrt von guten Kontakten zu deutschen Unternehmen. Eine gute Zusammenarbeit mit deutschen Unternehmen kann z.B. dazu beitragen, dass von der EZ unterstützte Dienstleistungseinrichtungen, wie Technikzentren oder Berufsschulen, unternehmensorientierter handeln und besser ausgelastet werden und sich dadurch langfristig ohne Subventionen etablieren können. Außerdem können entwicklungsrelevante PPP-Projekte initiiert werden, wie sie DaimlerChrysler und Lurgi im Bereich Biodiesel eingegangen sind.

Diese Synergien sind bei künftigen Entscheidungen über die Schwerpunkte der EZ zu berücksichtigen. Grundsätzlich sind Synergien mit privaten Unternehmen in allen Schwerpunkten nutzbar. Im Schwerpunkt „Wirtschaftsreform“ ist zu prüfen, ob es sinnvoll ist, die

jahrzehntelange Entwicklungszusammenarbeit mit Technologie- und Berufsbildungsinstitutionen gerade zu einem Zeitpunkt zu beenden, an dem in Indien ein einzigartiger Wirtschaftsaufschwung stattfindet, die Investitionsbedingungen schrittweise liberalisiert werden und die deutschen Unternehmen das Land „entdecken“. Zweifellos benötigen viele indische Institutionen in diesem Bereich keine jahrelange Aufbauhilfe aus Deutschland mit hohem Zuschusselement mehr. Dieser Typus der Zusammenarbeit sollte schrittweise durch Maßnahmen zum Erfahrungsaustausch mit entsprechenden Institutionen in Deutschland und die Unterstützung bei der Einführung marktorientierter Anreizsysteme in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft ersetzt werden.

4 Supranationale und multilaterale Indien-Kooperation als Ergänzung und Alternative

Deutschland beteiligt sich mit substantiellen Mitteln an supranationalen und multilateralen Institutionen, die als gewichtige Partner Beziehungen zu Indien unterhalten. Von besonderem Interesse sind die Europäische Union, die *Asian Development Bank* und die Weltbank. Die Frage der Subsidiarität – in welchen Politikfeldern ist es sinnvoll, neben der multilateralen Kooperation auch bilaterale Strukturen aufrechtzuerhalten – stellt sich bei einem großen Ankerland wie Indien mit besonderer Relevanz. Große multilaterale Institutionen haben weitaus mehr Chancen, im Dialog Gehör zu finden als jeder einzelne bilaterale Geber. Insbesondere ist es problematisch (und bedarf guter Begründungen), wenn Deutschland über seine bilaterale Kooperation und die Beiträge zu internationalen Institutionen Kooperationen dupliziert (z.B. klimapolitischer Dialog zugleich bilateral, über die EU und über UN-Institutionen) oder inhaltliche Vorgaben voneinander abweichen (z.B. Konditionengestaltung der ADB und der KfW).

4.1 Indien-Kooperation der Europäischen Union

Die EU unterhält vielfältige Beziehungen mit Indien in Bereichen wie der Außenpolitik, der Handels- und Investitionspolitik, der wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit und der Entwicklungszusammenarbeit. Auch für die EU gewinnt Indien als Partner an Bedeutung. Während in Bereichen wie der Entwicklungspolitik, der Handelspolitik und der Anbahnung von Unternehmenskontakten seit langem Kooperationsprogramme existieren, haben sich die Kontakte in jüngster Zeit intensiviert und diversifiziert. Indien wird mittlerweile auch als ein wichtiger Partner in der Gestaltung einer multipolaren Weltordnung, in der regionalen Krisenprävention, in der Forschungskooperation (z.B. europäisches Projekt GALILEO) oder im IT-Bereich gesehen. Vor multilateralen Konferenzen und in Bezug auf UN-Entscheidungen werden regelmäßig Abstimmungsgespräche gesucht. Seit 2000 werden jährlich EU-Indien Gipfeltreffen abgehalten, die ein wichtiges Forum für den politischen Dialog über alle relevanten Fragen darstellen. Flankiert werden diese Treffen von *business summits*, auf denen relevante Fragen der Wirtschaftskooperation und wirtschaftspolitische Reformen behandelt werden. In der wirtschaftlichen Zusammenarbeit stehen Themen wie Luft- und Raumfahrt, Seeschifffahrt und Informations- und Kommunikationstechnologien im Vordergrund, in der Wissenschaftskooperation die indischen Spitzenbranchen IT, Biotechnologie, Nanotechnologie und Neue Werkstoffe. Darüber hinaus sollen alle wichtigen globalen Themen gemeinsam dis-

kutiert werden, bspw. Krisenprävention, Abrüstung, Energiepolitik, Umweltpolitik und Armutsbekämpfung.

Mit der *Entwicklungszusammenarbeit* der EU bestehen nur geringe Berührungspunkte, insbesondere wenn Deutschland die Zusammenarbeit in der Basisgesundheitsversorgung und der ländlichen Entwicklung auslaufen lässt. Schwerpunkte der EU liegen in der Primarschulbildung und Basisgesundheitsversorgung, teilweise ergänzt um Projekte ländlicher Entwicklung, Bewässerung, Forstwirtschaft, Rehabilitierung von Umweltschäden im ländlichen Raum und integriertem Management von Watereinzugsgebieten. Die EU arbeitet dabei in hohem Maße mit Zuschüssen, die entweder an zentralstaatliche Programme (*Centrally Sponsored Schemes*) oder direkt an indische NROs gegeben werden, die diese Projekte durchführen. Künftig soll die EZ auf wenige reformorientierte Bundesstaaten beschränkt werden.

Diese Kurzdarstellung macht bereits deutlich, dass sich die EZ der EU an einer anderen Logik orientiert als diejenige Deutschlands, denn Letztere ist bei der Budgetfinanzierung zurückhaltend und steuert von der direkten armutsorientierten Projekthilfe um in Richtung auf Politikdialoge über Sektorpolitikreformen, die durch geeignete innovative Problemlösungen flankiert werden. Wenn dieser Ansatz für sinnvoller gehalten wird, sollte Deutschland seinen Einfluss auch in der Gestaltung der EZ der EU geltend machen.

4.2 Multilaterale Finanzielle Zusammenarbeit

Deutschland unterstützt Indien auch über seine Beiträge zu multilateralen Entwicklungsbanken (Weltbank und ADB). Die Rahmenbedingungen für die Finanzielle Zusammenarbeit haben sich jedoch in Indien wie in anderen asiatischen Wachstumsländern deutlich verändert.

Indien verfügt über umfangreichere Devisenreserven als je zuvor. Das Land zahlt mehr an die ADB und die Weltbank zurück (hochverzinsliche Anleihen aus der Vergangenheit) als es neu (und zu niedrigen Zinsen) ausleiht. Mehrere Länder der Region nehmen gar keine Kredite der Weltbank und der ADB mehr in Anspruch (Korea, Malaysia, Singapur, Thailand). Da auch China Nettorückzahler ist, sind die Ausleihungen der ADB allein 2004 um rund 10 % zurückgegangen. Die wirtschaftlich starken Länder Asiens zahlen auf den asiatischen Kapitalmärkten inzwischen nur noch 1 % mehr Zinsen als bei der ADB, und die privaten Banken agieren schneller und stellen weniger Auflagen.²⁵

Entwicklungsfinanzierung mit Haushaltsmitteln ist nicht mehr erforderlich, um Finanzierungslücken zu schließen bzw. Devisenkosten zu finanzieren. Wie in Kapitel 2.1.2 bereits für die deutsche FZ diskutiert wurde, kann Entwicklungsfinanzierung dennoch sinnvoll sein, um bestimmte gesellschaftlich erwünschte oder gesamtwirtschaftlich sinnvolle Leistungen zu finanzieren, die sich für private Akteure nicht rentieren oder um Kreditprogramme als Vehikel für Politikreformen zu nutzen.

25 Vermerk des BMZ zum 38th Meeting of the ADB Board of Governors, vom 25.4.2005.

Beides gilt es aber sehr genau zu begründen. Viele Maßnahmen, bei denen private Märkte nicht funktionieren, können auch vom indischen Staat finanziert werden. Selbst für arbeitsorientierte Projekte wie Mikrofinanzierung gibt es nach Einschätzung der ADB hinreichende Liquidität. Die Möglichkeit, Entwicklungsfinanzierung als Anreiz zu nutzen, um Politikreformen zu induzieren, sinkt mit abnehmender Attraktivität der Konditionen, zu denen die Entwicklungsbanken finanzieren. Der Gesprächspartner bei der ADB räumte ein, dass die Bank eigentlich nicht mehr an Indien und China, und dafür verstärkt an ärmere Länder ausleihen sollte. Wenn dies nicht geschehe, so sei das ein *moral hazard*-Problem der Bank, deren Interesse es ist, große Kredite in Länder mit geringem Risiko zu vergeben. Insofern besteht für die Entwicklungsbanken ein Anreiz, Kredite als Vehikel für Innovationen irgendwelcher Art zu deklarieren, auch wenn diese letztlich zu den gleichen Bedingungen wie private Marktmittel beim Kunden ankommen. Deutschland sollte daher seinen Einfluss in den Entwicklungsbanken in dem Sinne nutzen, dass die Additionalität der Entwicklungsfinanzierung gut begründet wird.

5 Politikempfehlungen im Überblick

5.1 Abstimmung mit anderen Ressorts verbessern und Kooperationskorridore profilieren

Deutschlands hätte größere Chancen, in bestimmten Bereichen auf Indiens Politik einzuwirken und sich als gewichtiger Partner in einer multilateralen Welt zu profilieren, wenn es sich mit einem klareren Profil präsentieren würde. Wünschenswert wäre eine abgestimmte und handlungsleitende Indienstrategie der Bundesregierung.

Auch ohne eine solche Gesamtstrategie gibt es jedoch eine Reihe von Möglichkeiten, die Abstimmung mit den Ressorts, der deutschen Wirtschaft, der Wissenschaft und den politischen Stiftungen zu verbessern.²⁶ Grundsatz sollte sein, dass keine allzu formalen und zeitraubenden Koordinationsmechanismen eingeführt werden, sondern dass in Handlungsfeldern, die verschiedene Akteure betreffen, frühzeitig die Planungen der einzelnen Akteure bekannt gemacht und auf Kooperationspotenziale mit anderen Akteuren hin geprüft werden.

Grundsätzlich sollten alle Vereinbarungen, die zwischen einzelnen Ressorts und indischen Institutionen getroffen werden, anderen relevanten Ressorts bekannt gemacht werden. Dies scheint ganz überwiegend gängige Praxis zu sein. Das BMZ informiert andere Ressorts durch die Übermittlung der Protokolle der Regierungsverhandlungen und im Rahmen jährlicher Ländergespräche. Auch andere Ressorts (AA, BMBF) führen ähnliche Veranstaltungen durch. Es sollte ebenfalls zur Praxis werden, die anderen Ressorts, bzw. deren Vertreter vor Ort, zur Teilnahme an Regierungsverhandlungen einzuladen, auch um der indischen Seite den Willen zur Abstimmung der Kooperationsfelder deutlich zu machen.

²⁶ Die Empfehlungen zu Abstimmungsprozessen beruhen z.T. auf Peter Wolff: Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Chinesischen Kooperation: eine Portfolioanalyse – Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 11/2006, im Erscheinen).

Die Erfahrung zeigt, dass die Ländergespräche zwar ein nützliches Forum zur Information sind, aber nicht geeignet, um sich ergebnisoffen mit anderen Akteuren auf gemeinsame Schwerpunkte zu verständigen und Kooperationen vorzubereiten. Um Plattformen für verbindliche Vereinbarungen zu schaffen, sollten die Ländergespräche zukünftig um vier „Formate“ ergänzt werden:

1. In mehrjährigen Abständen, möglicherweise anlassbezogen, vom AA koordinierte Indien-Strategie-Tage als offener Meinungsaustausch mit ausgewählten deutschen, indischen und internationalen Vertretern der Wirtschaft (Verbände, Großunternehmen, Unternehmensberatungen, Banken), in Indien engagierten Ressorts, und Vorfeldinstitutionen, Think Tanks und Hochschullehrern, politischen Stiftungen sowie Vertretern der Zivilgesellschaft. Eine solche Runde hätte das Ziel, neue Herausforderungen für die deutsch-indische Zusammenarbeit zu identifizieren und ggf. Netzwerke zu vielversprechenden Themen anzuregen.
2. Eine jährliche Ressortbesprechung des AA, bei der die in der Kooperation mit Indien engagierten Ressorts auf Referatsleiterebene vertreten sind. Ziel wäre die Identifizierung von Kooperationspotenzialen und die Festlegung eines entsprechenden *follow-up* auf der Ebene der Fachressorts.
3. Jährliche bilaterale Besprechungen des BMZ mit den Ressorts, die in der deutsch-indischen Zusammenarbeit besonders engagiert sind, sowie mit Vertretern der Wirtschaftsverbände. Ziel ist die Erörterung der jeweiligen Kooperationsportfolien und die Erzielung konkreter Vereinbarungen, entweder als *follow-up* der AA-Runde oder unabhängig davon.
4. Anlassbezogene Länderteams zu bestimmtem Themen, zu denen die relevanten Akteure der deutschen Seite eingeladen werden. Ziel sind der Fachdialog und die Identifizierung konkreter ressortübergreifender Kooperationsvorhaben. Vorbereitung und *follow-up* durch eine geeignete Fachinstitution müsste gewährleistet sein. Ein Beispiel ist der deutsch-indische energiepolitische Fachdialog.

Wichtig ist, dass neben einem Informationsaustausch tatsächlich auch handlungsorientiert vorgegangen wird. Dies erfordert einerseits eine entsprechende politische Bereitschaftserklärung der Leitungsebene der jeweiligen Ressorts und andererseits ein entsprechendes Management der Arbeitsebene.

Politikkohärenz und Sichtbarkeit werden auch dadurch erleichtert, dass deutsche Akteure vor Ort gemeinsam auftreten. Eine Möglichkeit ist die Bündelung verschiedener Institutionen in „Deutschen Häusern“, in denen deutsche Institutionen gemeinsam angesiedelt werden. In Neu-Delhi haben immerhin KfW, DEG und GTZ ein gemeinsames Haus. In analoger Weise sollten die Wissenschaftsinstitutionen Möglichkeiten für ein gemeinsames Auftreten und eine sichtbare Repräsentanz prüfen, wenn außer dem DAAD nun auch die Max-Planck-Gesellschaft und die DFG in Delhi Büros eröffnen möchten.

Größere Veranstaltungen, die von Vertretern der Wirtschaft, Wissenschaft und EZ und ggf. weiteren deutschen Institutionen (je nach Thema z.B. Kultur- oder Umweltpolitik) gemeinsam vor Ort organisiert werden, werden häufig besonders gut wahrgenommen und dienen der Profilbildung. Beispiele sind die Deutsch-Chinesische Umweltkonferenz 2000 oder die *Renewables*-Nachfolgekonzferenz 2005, ebenfalls in China, sowie das Format der

(in Deutschland abgehaltenen) Asien-Pazifik-Tage. Der DAAD und die DFG haben jüngst sehr davon profitiert, ihre Konferenz- und Hochschulmarketinginitiativen in Indien gemeinsam durchzuführen und Fachvorträge namhafter Hochschullehrer mit der Werbung um Stipendiaten zu verknüpfen.

Auch größere sichtbare Gemeinschaftsprojekte („*Leuchttürme*“), an denen verschiedene Ressorts und/oder die Wirtschaft beteiligt sein können, tragen wesentlich zur Sichtbarkeit des deutschen Engagements bei und bilden häufig den Ausgangspunkt für weiterführende Kooperationen. Beispiele sind das *Thai-German Institute* in Bangkok und die *German University of Cairo*. In Indien war das *Indian Institute of Technology* in Chennai (ehemals Madras) früher ein solcher Leuchtturm der deutschen Zusammenarbeit, hat diese Funktion aber heute verloren.

Weniger aufwändig, aber in dreifacher Hinsicht positiv sind gemeinsame Internetplattformen, wie sie der *Science Circle* der deutschen Botschaft in Delhi für den Bereich der WTZ eingeführt hat. Erstens müssen die beteiligten Akteure (z.B. Ressorts oder Durchführungsorganisationen) relevante Informationen regelmäßig einstellen. Dieses schafft Transparenz innerhalb der beteiligten deutschen Akteure; zweitens bietet dieses Instrument einen Anlass, über die Bezüge einzelner Maßnahmen zueinander nachzudenken und sich ein gemeinsames Profil zu geben; drittens wird das Gesamtangebot für die indische Seite im Gesamtkontext sichtbar präsentiert.

5.2 Schwerpunktbildung in der Entwicklungszusammenarbeit weiterführen

Die Entwicklungszusammenarbeit mit Indien sollte weiter konzentriert werden. Handlungsfelder, Programme und Projekte, die nach Abwägung der vier in Kapitel 1.4 vorgestellten Selektionskriterien für nicht prioritär befunden werden, sollten ausgesteuert werden. Mittelfristig sollten nicht mehr als 5–10 Handlungsfelder bearbeitet werden. Insbesondere alleinstehende Projekte sollten ausgesteuert werden, sofern sie sich nicht in Programme eingebettet werden können oder besonders gewichtige Gründe für ihre Fortsetzung sprechen.

Noch ungeklärt ist, ob auch in regionaler Hinsicht Schwerpunkte gewählt werden sollen. Ob die deutsche EZ eher auf der Ebene des Zentralstaates oder in den Bundesstaaten wirksam werden kann, hängt z.T. von der Kompetenzverteilung im jeweiligen Politikfeld ab. Darüber hinaus stellt sich aber die Frage, ob es Schwerpunktbundesstaaten geben soll, wie dies von der EU und von DFID entschieden wurde. Einiges spricht dafür, dass auch in diesem Sinne eine Konzentration bessere Wirkungen erzielen kann. Die deutsche EZ hat die Zahl des Bundesstaaten, mit denen kooperiert wird, in den letzten Jahren eingeschränkt, ist aber noch immer in sehr vielen Staaten vertreten und prüft derzeit Projekte in neuen Partner-Bundesstaaten.

Sofern eine Konzentration auf bestimmte Bundesstaaten für sinnvoll erachtet wird, stellt sich die Frage nach den Kriterien. Dabei ergeben sich Zielkonflikte; z.B. sind die Bundesstaaten mit erfolgversprechenden Rahmenbedingungen (*good governance*) in der Regel nicht die Bedürftigsten; die besonders bedürftigen Bundesstaaten sind in der Regel nicht diejenigen, die sich für die angestrebte Intensivierung der Partnerschaft mit deutschen In-

stitutionen anbieten; und Bundesstaaten mit guten Rahmenbedingungen für die EZ erhalten möglicherweise schon besonders viel Unterstützung anderer Geber.

5.3 Instrumentarium überdenken

Die indische Seite ist, wie gezeigt wurde, zunehmend daran interessiert, einen politischen Dialog über Systemreformen zu führen – allerdings nicht als Einbahnstraße, sondern mit der Möglichkeit, Optionen kennen zu lernen, vergleichen zu können – und sie möchte Gelegenheit erhalten, um eigene Sichtweisen und Erfahrungen einzubringen. Das Interesse an Entwicklungsprojekten nimmt ab, es sei denn, diese gehen mit substantiellem Know-how-Transfer einher und sind mit Lernen über Systemlösungen verknüpft.

Bei der Allokation deutscher Entwicklungsbeiträge sollte daher eine deutliche Verschiebung vorgenommen werden. Lokal begrenzte Hilfsmaßnahmen für arme Bevölkerungsgruppen, wie sie von zahlreichen NROs, aber auch von den ländlichen Entwicklungsprojekten der KfW auf reiner Zuschussbasis durchgeführt bzw. finanziert werden, sollten nicht mehr den größten Teil der EZ-Zusagen erhalten. Stattdessen sollten jene Maßnahmen ausgebaut werden, die auf Wissenstransfer, sektorpolitische Reformen und Dialog über Systemlösungen zielen.

GTZ und KfW geben in einigen Politikbereichen durchaus relevante Anstöße zu Reformen – zumindest im Rahmen dessen, was angesichts der geringen Größenordnung der Beiträge möglich ist. Die Offenheit der indischen Regierung für Entwicklungszusammenarbeit und die Würdigung ihrer Rolle haben unter der derzeitigen Regierung deutlich zugenommen. Insofern sollte EZ bei Reisen deutscher Politiker oder bei Aktivitäten der deutschen Botschaft nicht „verschämt“ als überkommenes Politikfeld präsentiert werden, sondern als relevanter Teil eines allgemeinen Politikdialogs.

Die Vielzahl unterschiedlicher Dialogformate sollte zugunsten weniger, dafür aber hochrangig besetzter und in gemeinsame Aktionspläne eingebetteter Veranstaltungen reduziert werden. Das BMZ sollte auf eine klare Aufgabenteilung seiner Durchführungsorganisationen (insbesondere InWEnt und GTZ) achten. Das zunehmende Engagement der GTZ als Veranstalter internationaler Dialogforen – ein Bereich, der zur Kernkompetenz InWEnts gehört – sollte gebremst werden, um Doppelungen zu vermeiden. Im Gegenzug sollte InWEnt darauf verpflichtet werden, seine Dialog- und Fortbildungsmaßnahmen besser mit den Durchführungsorganisationen der TZ und FZ abzustimmen. Auch diejenigen Veranstalter, die nicht an die EZ-Schwerpunkte gebunden sind (wie die politischen Stiftungen, die Privatwirtschaft und andere Ressorts) sollten so weit wie eben möglich für Koordination und Bündelung gewonnen werden.

Die Fortbildungsmaßnahmen InWEnts und der Einsatz von CIM- und SES-Experten sollten auf wenige prioritäre Handlungsfelder konzentriert und strikt komplementär zu den Aktivitäten von KfW und GTZ angeboten werden. Diese drei Institutionen sind besonders geeignet, Partnerschaftsbeziehungen zwischen deutschen und indischen Institutionen und Unternehmen zu verdichten.

Das Potenzial für PPP und Strategische Allianzen mit der Wirtschaft sollte in den Schwerpunktbereichen der indisch-deutschen Zusammenarbeit systematisch weiter ausgebaut

werden. Vorbildlich sind die Einrichtung eines flexiblen PPP-Fonds im Programm „Industrielle Dienstleistungen und Beschäftigung“ und die Einbindung deutscher bzw. europäischer Unternehmenspartner in den Bereichen Energie und Umwelt.

Die deutsche EZ sollte sich an der EU orientieren und ein Instrument schaffen, das Partnerschaften zwischen Institutionen zweier Länder (in diesem Falle Indien und Deutschland) unterstützt. Institutionen könnten dann – immer gemeinsam – Förderung z.B. für gegenseitige Besuche, gemeinsame Veranstaltungen oder Personaltausch beantragen. Zielgruppen könnten z.B. indische und deutsche Fachinstitutionen für Energie- oder Umweltfragen, Think-Tanks, Regulierungsbehörden und dgl. sein.

FZ sollte nur noch dort gegeben werden, wo sie die institutionelle Qualität der Partner verbessert oder sektorpolitische Veränderungen induziert. Zur Deckung von Finanzierungslücken wird sie nicht mehr benötigt. Dieses Kriterium sollte künftig restriktiver als in der Vergangenheit ausgelegt und die FZ noch stärker mit Politikberatungskomponenten kombiniert werden. Dies muss aber nicht in der Form von Kooperationsvorhaben mit der GTZ erfolgen, sondern kann über FZ-Consultants oder andere Akteure geschehen. Umgekehrt ist es nicht sinnvoll, in möglichst vielen TZ-Komponenten zu versuchen, eine FZ-Flankierung zu etablieren. Dort allerdings wo Kooperationsvorhaben sinnvoll erscheinen, sollte die Abstimmung zwischen FZ und TZ intensiviert werden, indem z.B. eine gemeinsame Angebotserstellung und Prüfung eingefordert wird.

Das Mischungsverhältnis von Zuschüssen, *Soft Loans*, zinsreduzierten Entwicklungskrediten und FZ-Förderkrediten sollte in die Richtung von Marktmitteln verschoben werden. Sofern mit einem hohen Zuschusselement gearbeitet wird, ist sicherzustellen, dass das Zuschusselement von den indischen Partnern an die Zielgruppe weitergegeben wird und damit dem intendierten entwicklungspolitischen Ziel zugute kommt.²⁷

5.4 Verfahren flexibilisieren

Regierungsverhandlungen und -konsultationen sollten stärker zum Politikdialog und zur gemeinschaftlichen Bestimmung von Kooperationskorridoren genutzt werden und weniger als ein „Abarbeiten“ von einzelnen Projekten und Projektvorschlägen. Anstelle von Projektzusagen sollten Zusagen auf der Ebene von Programmen angestrebt werden.

Je politischer der Charakter der Abstimmungsprozesse wird, desto wichtiger wird eine hochrangige Vertretung des BMZ bei den Regierungsverhandlungen. Gerade in einem wichtigen Ankerland, das als Partner im Globalisierungsprozess umworben werden muss, sollte das BMZ auf der Ebene eines Staatssekretärs oder Abteilungsleiters in den Regierungsverhandlungen vertreten sein. Eine Aufwertung der Verhandlungen kann auch dadurch erreicht werden, dass Vertreter anderer deutscher Ressorts eingeladen werden.

²⁷ Die indische Regierung gibt FZ-Mittel, die sie zu differenzierten Konditionen von internationalen Finanzierungsinstitutionen erhält, zum Teil zu Standardkonditionen weiter. Zinssubventionen kommen daher u.U. nicht bei der Zielgruppe an, sondern werden de facto in eine Budgethilfe für den indischen Staat transformiert.

Die Befugnisse des Länderteams vor Ort sollten ausgeweitet werden, um den Programm eine größere Autonomie bei der Durchführung zu geben. Dazu sollte der Entscheidungsspielraum des WZ-Referenten erweitert werden. Den Durchführungsorganisationen sollten noch konsequenter als bisher Ziele gesetzt und die Zielerreichung überprüft werden; im Austausch könnte das BMZ von Steuerungsaufgaben im Detail entlastet werden.

Gegenüber dem Verhandlungspartner DEA ist darauf zu dringen, dass die Entscheidungsbefugnisse auch auf der indischen Seite dezentralisiert werden und dann stärker bei den Fachressorts liegen. DEA ist ein schwacher Akteur ohne Durchgriff auf die Fachressorts, beharrt aber auf einem recht hohen Maß an zentralistischer Steuerung der EZ. Die Detailplanung einzelner Projekte und die damit verbundene Bürokratie sollte drastisch reduziert werden. Sammelnotenwechsel können den Abstimmungsaufwand verringern. Zur Zeit wird mit den indischen Partnern ein *Technical Co-operation Pilot Fund* verhandelt, der es erlauben würde, bestimmte TZ-Pilotmaßnahmen durchzuführen, ohne diese auf dem übrigen Verfahrenswege einzeln abstimmen zu müssen. Auch eine Aufstockung des bilateral vereinbarten Studien- und Expertenfonds könnte dazu beitragen, dass schneller auf unmittelbare Anforderungen reagiert werden könnte, die sich aus dem Politikdialog ergeben. Die Diskussion zwischen KfW und NABARD über einen gemeinsamen Fonds (*umbrella fund*) zur Finanzierung innovativer Vorhaben geht in die gleiche Richtung. Flexiblere Finanzierungsmodalitäten erweitern die Möglichkeiten, neue und innovative Partnerkonstellationen auszuprobieren und erhöhen den institutionellen Wettbewerb.

Der Zeitraum zwischen Zusage und Auszahlung bzw. Projektimplementierung muss deutlich verkürzt werden. In der FZ bedeutet das klare Vorgaben über Fristbegrenzungen und Reprogrammierungsmöglichkeiten. Dadurch würde sich das Volumen zugesagter FZ-Mittel, die dauerhaft in der *pipeline* verbleiben, verringern.

Der indische EZ-„Markt“ wird zunehmend zum Nehmermarkt, d.h. die indische Seite ist zunehmend in der Lage, zu selektieren, welche Geber sie in welchen Bereichen und zu welchen Konditionen akzeptiert. Dies gilt in besonderem Maße für die FZ. Wenn die deutsche EZ, aus dem Wunsch heraus, die deutsch-indische Partnerschaft auszubauen oder bestimmte globale Problemfelder zu bearbeiten, Eigeninteresse am Zustandekommen von Kooperationen in bestimmten Bereichen hat, so muss sie sich aktiv darum bemühen. Zu einer „Partnerschaft auf Augenhöhe“, wie sie von Indien gewünscht wird, gehört auch, dass beide Seiten eigene Interessen artikulieren. Dies bedeutet eine Abkehr vom „Antragsprinzip“, demzufolge nur der Partner im Entwicklungsland Projektanträge stellen kann. Auch sollte die indische Seite generell höhere Eigenleistungen einbringen, allerdings unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der jeweiligen Partnerinstitutionen.

Anhang 1: Bearbeitete Themen der politischen Stiftungen in Indien (Fördervolumen pro 3 Jahre)

FES	€1 450 000	Grenzüberschreitende interkulturelle Kommunikation; wirtschaftliche und soziale Reforminitiativen; Verbesserung der Lebensbedingungen sozial Benachteiligter; <i>Empowerment</i> von Frauen
KAS	€2 650 000	Unterstützung des demokratischen, rechtsstaatlichen und pluralistischen Systems; Förderung des ökonomischen Reformprozesses; Aufbau lokaler Selbstverwaltung; Dialog zu wirtschafts- und sicherheitspolitischen Fragen, „Wertedialog Indien“
FNS	€2 633 700	Stärkung von Demokratie, Rechtsstaat und Wirtschaft durch liberale Projektansätze
HBS	€1 662 000	Interkonfessioneller Dialog, Rechtsberatung, Stärkung der Rechte der Frau im Umweltschutz, Stärkung nachhaltiger Kleinindustrieförderung, Bildungsmaßnahmen
HSS	€1 380 000	Stärkung gesellschaftlicher Veränderungsbereitschaft und Eigeninitiative, Umweltschutzbewusstsein, Genderbewusstsein, Sicherheitsdialog auf lokaler und nationaler Ebene