ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Wagner, Christian (Ed.)

Research Report

Indien als Partner der deutschen Außenpolitik

SWP-Studie, No. 23/2024

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Wagner, Christian (Ed.) (2024) : Indien als Partner der deutschen Außenpolitik, SWP-Studie, No. 23/2024, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, https://doi.org/10.18449/2024S23

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/305249

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP

SWP-Studie

Christian Wagner (Hg.)

Indien als Partner der deutschen Außenpolitik

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 23
Oktober 2024, Berlin

- Während der letzten Jahre hat die Indische Union eine deutliche Aufwertung in der deutschen und europäischen Außenpolitik erfahren. Gefördert wurde dieser Prozess durch Indiens wirtschaftliche Dynamik als am schnellsten wachsende Demokratie und seine geopolitische Rolle als Partner im Indo-Pazifik gegen die hegemonialen Ambitionen Chinas.
- Für Deutschland ist Indien ein unverzichtbarer, aber zugleich schwieriger Partner. Das Land wird seiner strategischen Autonomie treu bleiben und die sino-amerikanische Rivalität nutzen, um seine eigenen Aufstiegsambitionen voranzutreiben. Trotz des gemeinsamen Bekenntnisses zu einer regelbasierten Ordnung wird es weiterhin Unterschiede bei der Bewertung geopolitischer Krisenherde geben, wie im Fall von Russlands Krieg gegen die Ukraine.
- Durch die Abkommen zur Dreieckskooperation sowie zu Migration und Mobilität haben die deutsch-indischen Beziehungen eine neue Qualität erreicht. Die ersten gemeinsamen Militärübungen im Sommer 2024, mit denen sich Indiens langgehegter Wunsch nach engerer rüstungspolitischer Zusammenarbeit erfüllte, werden dazu beitragen, dass sich die bilateralen Beziehungen weiter vertiefen.
- Da Indien in der deutschen Außenpolitik stetig an Bedeutung gewinnt, ist es notwendig, in der deutschen Wissenschaftslandschaft die Sachkompetenz zu den innen- und außenpolitischen Entwicklungen des Landes erheblich zu verbessern.

SWP-Studie

Christian Wagner (Hg.)

Indien als Partner der deutschen Außenpolitik

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 23
Oktober 2024, Berlin

Dieses Werk ist lizenziert
unter CC BY 4.0

SWP-Studien unterliegen
einem Verfahren der Begut-
achtung durch Fachkolle-
ginnen und -kollegen und
durch die Institutsleitung *(peer
review)*, sie werden zudem
einem Lektorat unterzogen.
Weitere Informationen
zur Qualitätssicherung der
SWP finden Sie auf der SWP-
Website unter https://
www.swp-berlin.org/ueber-
uns/qualitaetssicherung/.
SWP-Studien geben die
Auffassung der Autoren und
Autorinnen wieder.

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

Ludwigkirchplatz 3—4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6372
ISSN (Online) 2747-5115
DOI: 10.18449/2024S23

Inhalt

5 **Einleitung:**
Indien als Partner der deutschen Außenpolitik
Christian Wagner

9 **Düstere Perspektiven für ein europäisch-indisches Freihandelsabkommen**
Heribert Dieter

13 **Indien auf dem Weg zur Weltagrarmacht: Herausforderungen für EU und Deutschland**
Hanns Günther Hilpert/Bettina Rudloff

19 **Chancen und Herausforderungen der Rüstungszusammenarbeit mit Indien**
Pia Fuhrhop

23 **Das deutsch-indische Migrations- und Mobilitäts-partnerschaftsabkommen: Fortschritte und Herausforderungen**
David Kipp

27 **Cyberdiplomatische Kooperation mit Indien**
Tobias Scholz

31 **Anhang**
31 Abkürzungen
32 Die Autorinnen und Autoren

Christian Wagner

Einleitung: Indien als Partner der deutschen Außenpolitik

Während der letzten Jahre hat die Indische Union eine deutliche Aufwertung in der deutschen und europäischen Außenpolitik erfahren. Befördert hat diesen Prozess Indiens wirtschaftliche Dynamik, aber auch die Neubewertung Chinas in den westlichen Industriestaaten als Partner, Wettbewerber und System-Rivale. Indien sieht sich als am schnellsten wachsende Demokratie und wird wegen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von sechs bis sieben Prozent derzeit als eine der Lokomotiven der Weltwirtschaft betrachtet. Für die westlichen Staaten gilt Indien, nicht zuletzt aufgrund seiner demokratischen Traditionen, als unverzichtbarer Partner in der geopolitischen Auseinandersetzung mit China.

Indien wiederum versteht sich seit der Unabhängigkeit 1947 als ein zentraler Akteur im internationalen System. Außenpolitische Entscheidungsträger sehen ihr Land auf Augenhöhe mit China, als Führungsmacht und Pol in einer multipolaren Welt, als Repräsentant des Globalen Südens und als Gegenspieler der Industriestaaten in Global-Governance-Foren oder in Gruppen wie BRICS und der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ). Deshalb ist nicht zu erwarten, dass sich Indien im Konflikt zwischen China und den USA einseitig positionieren wird. Im Unterschied zu China oder Russland begreift Indien sich aber nicht als »antiwestliches«, sondern als »nichtwestliches« Land. Es wird seiner außenpolitischen Maxime der strategischen Autonomie treu bleiben und den geopolitischen Moment nutzen, um seine eigenen Aufstiegsambitionen voranzutreiben.

Indien ist kraft seiner Größe ein globaler Spieler. Mit einem Sechstel der Weltbevölkerung ist es das bevölkerungsreichste Land und hat daher großes Gewicht in allen globalen Umwelt-, Energie- und Klimafragen. Indiens wachsende Mittelschicht umfasst je nach Definition zwischen zehn und dreißig Prozent der Bevölkerung.[1] Weil das Land eine im Vergleich zu vielen G20-Staaten junge Bevölkerung hat, hofft die Regierung auf eine demographische Dividende, die sich aus der veränderten Altersstruktur ergibt. Für viele Unternehmen ist Indien ein besonders attraktiver Zukunftsmarkt mit Blick auf Konsum, Dienstleistungen und Fachkräftepotential. Von der großen technologischen Leistungsfähigkeit zeugen unter anderem die Erfolge der indischen IT- und Software-Industrie, aber auch die geglückte unbemannte Mondlandung im Sommer 2023. Indien ist mittlerweile die fünftgrößte Volkswirtschaft und wird in wenigen Jahren Deutschland überholen.

Die neuen internationalen Konstellationen ermöglichen es Indien heute mehr denn je, die internationale Rolle einzunehmen, die schon seine Gründungsväter angestrebt hatten. Indiens Aufstieg lässt sich unter anderem an der wachsenden Zahl strategischer Partnerschaften mit G20-Staaten ablesen. Ein erfolgreicher Aufstieg wird aber im Wesentlichen davon abhängen, ob und inwieweit die Regierung in Neu-Delhi dringend notwendige Strukturreformen durchsetzen kann.[2] Trotz der in den letzten Jahren erzielten

1 Surojit Gupta, »Nearly 1 in 3 Indians Middle Class, to Double in 25 Years: Report«, in: *The Times of India*, 2.11.2022, <https://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/middle-class-nearly-1/3rd-of-indias-population-to-be-2/3rds-by-2047-report/articleshow/95239621.cms> (Zugriff 28.2.2024); »India's Missing Middle Class«, in: *The Economist*, 11.1.2018, <https://www.economist.com/briefing/2018/01/11/indias-missing-middle-class> (Zugriff 28.2.2024); John Reed, »Gauging India's Middle-class Opportunity«, in: *Financial Times*, 17.5.2023, <https://www.ft.com/content/be53790c-ea16-4e5c-9410-bac189fb2636> (Zugriff 28.2.2024).

2 Ashley J. Tellis, »Grasping Greatness: Making India a Leading Power«, in: Ashley J. Tellis/Bibek Debroy/C. Raja Mohan (Hg.), *Grasping Greatness. Making India a Leading Power*, Neu-Delhi: Penguin Random House, 2022, S. 3–79; Rajesh Rajagopalan, »Is the Indian State Set Up for Power Maximization?«, in: ebd., S. 367–415; Sumit Ganguly/William R.

Wachstumserfolge zählt Indien mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 2.485 US-Dollar (2023) nur zur Gruppe der Staaten mit einem niedrigen mittleren Einkommen.[3] Die Regierung Modi hat in der jüngeren Vergangenheit vor allem in die Infrastruktur investiert. Um im Standortwettbewerb mit anderen asiatischen Schwellenländern zu bestehen, muss Indien Reformen bewerkstelligen, unter anderem im Bereich der Arbeitsgesetzgebung, beim Landerwerb und im Bildungswesen. Zudem muss der verarbeitende Sektor ausgebaut werden, um die dringend benötigten Arbeitsplätze zu schaffen. Nur durch solche Reformen kann die demographische Dividende realisiert und können die hohen Wachstumsraten des BIP erreicht werden, die Indien bis 2047 — zum hundertjährigen Jubiläum seiner Unabhängigkeit — zu einer entwickelten Volkswirtschaft machen sollen.

Die deutsch-indischen Beziehungen

Indien und Deutschland pflegen traditionell ein gutes bilaterales Verhältnis. Im Jahr 1951 nahmen die Bundesrepublik und Indien diplomatische Beziehungen auf, Mitte der 1950er Jahre begann die entwicklungspolitische Zusammenarbeit, die bis heute anhält. Im Jahr 2000 vereinbarten die beiden Staaten eine strategische Partnerschaft. Die seit 2011 alle zwei Jahre stattfindenden Regierungskonsultationen sind Ausdruck der besonderen politischen Beziehungen.

Zwischen den beiden Staaten herrscht große Übereinstimmung in Fragen der internationalen Ordnung. Beide Seiten machen sich für eine regelbasierte multilaterale Ordnung stark. Zusammen mit Brasilien und Japan arbeiten Deutschland und Indien in der Gruppe der Vier (G4) für eine Reform der Vereinten Nationen (VN) und streben einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat an.

In ihren Indo-Pazifik-Leitlinien vom Herbst 2020 hat die Bundesregierung Indiens neue geopolitische Bedeutung anerkannt. Die mit den Leitlinien einhergehende Diversifizierung der Beziehungen Deutschlands zu den Staaten im Indo-Pazifik hat dazu geführt, dass sich auch die Zusammenarbeit mit Indien seitdem deutlich intensiviert hat, sowohl auf Ebene der Regierungschefs als auch auf jener der Fachministerien. 2022 vereinbarten beide Seiten eine Partnerschaft für eine grüne und nachhaltige Entwicklung, eine Wasserstoffpartnerschaft und Abkommen zur Dreieckskooperation sowie zu Migration und Mobilität.

Aufgrund seiner demokratischen Traditionen gilt Indien in Deutschland und anderen westlichen Staaten auch als Wertepartner. Allerdings hat sich die Qualität der indischen Demokratie seit dem Sieg der Bharatiya Janata Party (BJP) bei der Parlamentswahl und dem Amtsantritt von Premierminister Narendra Modi 2014 erheblich verschlechtert. In einigen anerkannten Demokratie-Indizes wurde Indien deshalb in den letzten Jahren herabgestuft. Die Restriktionen gegen die Zivilgesellschaft treffen auch etliche deutsche Entwicklungsorganisationen sowie die politischen Stiftungen und ihre indischen Partnerorganisationen.

In geopolitischer Hinsicht besteht eine Reihe von Unterschieden zwischen Indien und Deutschland. Ganz im Sinne seiner Idee der strategischen Autonomie hat Indiens Bekenntnis zu einer regelbasierten Ordnung Grenzen, wenn damit Einschränkungen der nationalen Souveränität verbunden sind. So tritt Indien keinen Militärallianzen bei und ist unter anderem weder Mitglied des Atomwaffensperrvertrags noch des Internationalen Strafgerichtshofs.[4] Indiens anhaltende enge Zusammenarbeit mit Russland trotz dessen Kriegs gegen die Ukraine unterstreicht, wie viel Wert Indien auf seine strategische Autonomie legt und wie unterschiedlich die Sichtweisen Indiens und Deutschlands auf geopolitische Krisenherde sind.

Deutschland und die westlichen Staaten haben diese Haltung Indiens akzeptiert. In Reaktion auf dessen neutrale Position im Ukraine-Krieg haben die USA und die EU neue Formate gestartet, um die technologische Zusammenarbeit mit Indien zu verstärken, wie die Initiative on Critical and Emerging Technology (iCET) und den Trade and Technology Council (TTC). Damit soll Indiens Abhängigkeit von Russland reduziert und die strategische Kooperation mit Indien als Gegengewicht zu China intensiviert werden.

Das gemeinsame Interesse Indiens und der westlichen Staaten, Chinas hegemonialen und territorialen Ambitionen im Indo-Pazifik zu begegnen, hat neue minilaterale Formate entstehen lassen. Mit Australien, Japan und den USA ist Indien Teil des

Thompson, *Ascending India and Its State Capacity. Extraction, Violence, and Legitimacy*, New Haven: Yale University Press, 2017.

3 World Bank, *GDP Per Capita (Current US$) – India*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=IN> (Zugriff 4.9.2024).

4 Diese unterschiedlichen Perspektiven belasten auch immer wieder Verhandlungen in einzelnen Politikfeldern, siehe die folgenden Beiträge in der Studie.

Quadrilateralen Sicherheitsdialogs (Quad) und arbeitet mit Mächten wie Japan, Frankreich und Australien in neuen minilateralen Formaten zusammen. Im Sommer 2024 beteiligten sich zum ersten Mal deutsche Verbände an einem multinationalen Militärmanöver in Indien. Das hat die Tür zu einer engeren sicherheitspolitischen Zusammenarbeit geöffnet, die von indischer Seite auch im rüstungspolitischen Bereich seit langem angemahnt wird.

Im Zentrum der deutsch-indischen Beziehungen steht die Wirtschaft. Das Handelsvolumen nimmt kontinuierlich zu. So wuchs der Warenhandel von 23,3 Milliarden Euro 2021 auf geschätzt über 30 Milliarden Euro im Jahr 2023.[5] Allerdings beträgt das Handelsvolumen zwischen Deutschland und Indien nur rund ein Zehntel des Handelsaustauschs zwischen Deutschland und China. Viele große deutsche Firmen wie Bosch, Siemens, SAP und andere tätigen seit Jahrzehnten gute Geschäfte in Indien. Seit geraumer Zeit bemüht sich die indische Regierung auch verstärkt um den deutschen Mittelstand als Träger technologischer Innovationen. Deutsche Firmen haben im Zuge ihrer De-Risking-Strategie ihr Engagement in Indien weiter ausgebaut. Allerdings befindet sich Indien bei der Verlagerung von Produktionskapazitäten aus China in einem Standortwettbewerb mit anderen Schwellenländern in Ost- und Südostasien.[6] Zudem ist Indien selbst in wichtigen Wirtschaftsbereichen wie Telekommunikation, Pharmazie und Stahl von China abhängig.[7]

Indien in der deutschen Wissenschaftslandschaft

Seit den 1990er Jahren ist die Zusammenarbeit in Wissenschaft und Forschung zu einem wichtigen Pfeiler der bilateralen Beziehungen geworden.[8] Zahlreiche Hochschulen, Universitäten und Forschungseinrichtungen haben seitdem Lehr- und Forschungsprogramme mit indischen Partnereinrichtungen ins Leben gerufen. 2023 gab es insgesamt 459 Hochschulkooperationen zwischen deutschen und indischen Hochschulen, viele davon in natur- und ingenieurwissenschaftlichen Bereichen.[9] Der Erfolg zeigt sich in einer konstant wachsenden Zahl indischer Studierender an deutschen Hochschulen. Diese hat sich seit 2019 mehr als verdoppelt und lag 2023/24 bei fast 50.000. Inderinnen und Inder bilden damit die größte Gruppe ausländischer Studierender.[10]

Die wachsende politische und wirtschaftliche Bedeutung Indiens verlangt nach intensiverer wissenschaftlicher Beschäftigung mit den aktuellen Entwicklungen im Land. Hier tut sich indes eine Kluft in der bundesdeutschen Wissenschaftslandschaft auf.

So ist Deutschland für die eher klassisch ausgerichtete Indologie zwar weiterhin einer der führenden Wissenschaftsstandorte im internationalen Vergleich. Die Zahl der Professuren in der Indologie hat sich jedoch in den letzten Jahren um etwa ein Drittel verringert. Gab es 2001 noch 19 Professuren in der Indologie, waren es 2023 nur noch elf.[11] Die Situation der gegenwartsbezogenen Indien- und Südasienforschung hat sich seit den 2000er Jahren etwas gebessert, unter anderem durch neue Einrichtungen an den Universitäten Hamburg, Göttingen, Bonn und Würzburg.[12] Auch in der Arbeit großer Think-Tanks wie dem Ger-

5 Germany Trade and Invest (GTAI), *Wirtschaftsdaten Indien*, Mai 2024, <https://www.gtai.de/resource/blob/14914/3dfe96985014199e6788a147a4584c98/GTAI-Wirtschaftsdaten_Mai_2024_Indien.pdf> (Zugriff 10.9.2024).

6 Asia-Pacific Committee of German Business (APA), *India: Forever a Future Market?*, Berlin, Juni 2022.

7 Vgl. Anand P. Krishnan, »With or without Chinese Companies Is the Question«, in: *The Hindu*, 9.9.2024, <https://www.thehindu.com/opinion/op-ed/with-or-without-chinese-companies-is-the-question/article68619220.ece> (Zugriff 9.9.2024).

8 Hochschulrektorenkonferenz (HRK) (Hg.), *Deutsch-indische Studien- und Promotionsprogramme: Bestandsaufnahme und Empfehlungen*, Bonn, Juli 2015 (Beiträge zur Hochschulpolitik 2/2015), S. 13.

9 Vgl. Hochschulrektorenkonferenz (HRK), *Internationale Hochschulkooperationen*, <https://bit.ly/4f6teHh> (Zugriff 9.10.2023). Zum Vergleich: Mit China gab es insgesamt 1.359 Vereinbarungen.

10 Vgl. Sunil Dhawan, »Germany Emerges as the Top Choice for Studying Abroad; Nearly 50,000 Indians Enrolled Last Year«, in: *Financial Express*, 18.9.2024, <https://www.financialexpress.com/business/investing-abroad-germany-reports-15-1-increase-in-indian-student-enrollment-in-german-universities-3614635/> (Zugriff 10.10.2024); Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD), »Indian Student Numbers Touch a Record High in Germany«, o.D., <https://www.daad.in/en/2023/08/11/indian-student-numbers-touch-a-record-high-in-germany/> (Zugriff 10.9.2024).

11 Vgl. Portal Kleine Fächer, Indologie, <https://www.kleinefaecher.de/kartierung/kleine-faecher-von-a-z/indologie> (Zugriff 24.10.2023).

12 Zur Forschungslandschaft bis Anfang der 2000er Jahre vgl. Christian Wagner, *Die Bedeutung Südasiens in der Forschungs- und Universitätslandschaft der Bundesrepublik Deutschland: Eine Bestandsaufnahme*, Hamburg: Institut für Asienkunde, 2001.

man Institute for Global and Area Studies (GIGA) und der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) ist Indien heute präsenter als je zuvor. Allerdings sind diese Zahlen immer noch gering im Vergleich zur Chinaforschung. So existierten 2018 in Deutschland 18 Institute mit einem sinologischen Schwerpunkt mit insgesamt 58 Professuren und Juniorprofessuren.[13]

Der Aufbau der Studie

Die vorliegende Studie vermittelt einen Eindruck von der Arbeit jener Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der SWP, die sich in ihren Themenfeldern auch mit Indien befassen. Doch deckt die Studie nicht das gesamte Spektrum der bilateralen deutsch-indischen Beziehungen ab. Einige wesentliche Themenfelder wie zum Beispiel die Klima-, Umwelt- und Energiepolitik konnten aufgrund fehlender personeller Kapazitäten nicht behandelt werden.

Die Beiträge sollen einen tieferen Einblick in die verschiedenen Politikfelder geben. Zugleich macht die thematische Bandbreite deutlich, dass Indien in der deutschen und europäischen Außenpolitik ein zunehmend wichtiger, wenngleich nicht immer einfacher Partner ist.

Heribert Dieter beleuchtet in seinem Beitrag die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und Indien. Als führender Wirtschaftsmacht in Europa ist Deutschland besonders daran gelegen, ein solches Abkommen zu schließen. Indien und die EU teilen zwar einige geopolitische Interessen, doch eine Reihe europäischer Grundpositionen steht dem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen entgegen.

Hanns Günther Hilpert und Bettina Rudloff analysieren den Agrarsektor, einen zentralen Bereich dieser Verhandlungen. In diesem Politikfeld zählt Indien zu den globalen Spielern und hat in der Vergangenheit mehrfach internationale Abkommen blockiert. Indiens Entscheidungen haben auch negative Folgen für viele Länder im Globalen Süden, was dem indischen Führungsanspruch in dieser Staatengruppe zuwiderläuft.

David Kipp setzt sich mit dem 2022 unterzeichneten Migrations- und Mobilitätsabkommen auseinander. An die Implementierung sind in Deutschland große Erwartungen geknüpft, auf diese Weise dem drohenden Fachkräftemangel zu begegnen.

Pia Fuhrhop beschäftigt sich ebenfalls mit einem vergleichsweise neuen Politikfeld in den bilateralen Beziehungen, der militärischen und rüstungspolitischen Zusammenarbeit. Seit Jahren drängt Indien auf engere Kooperation in diesem Bereich. Die ersten gemeinsamen Manöver im Sommer 2024 unterstreichen nicht nur das wachsende Engagement Deutschlands im Indo-Pazifik, sondern läuten auch eine neue Phase in den bilateralen Beziehungen ein.

Tobias Scholz befasst sich mit den Chancen und Herausforderungen der deutsch-indischen Zusammenarbeit im Bereich Cybersicherheit. Auch in diesem Politikfeld erweist sich, dass Indien seiner nationalen Souveränität Vorrang einräumt und daher in Fragen einer internationalen Regulierung eher autokratischen Regimen wie Russland oder China nähersteht.

13 Matthias Stepan u. a., *China kennen, China können. Ausgangspunkte für den Ausbau von China-Kompetenz in Deutschland*, Berlin: Mercator Institute for China Studies (Merics), Mai 2018 (Merics China Monitor 45/2018), S. 95, <https://merics.org/sites/default/files/2020-04/China%20Monitor%20China%20kennen%20China%20koennen.pdf>. Professuren mit Chinaexpertise an anderen Instituten sowie entsprechende Schwerpunkte an Fachhochschulen sind dabei noch nicht berücksichtigt.

Heribert Dieter

Düstere Perspektiven für ein europäisch-indisches Freihandelsabkommen

Die Europäische Union und Indien haben im Jahr 2022 die Verhandlungen über eine Freihandelszone, die 2013 auf Eis gelegt worden waren, wiederaufgenommen. Auf den ersten Blick sind die heutigen Bedingungen für den Abschluss eines solchen Abkommens vorteilhafter. Indien ist von seiner jahrzehntelang praktizierten protektionistischen Handelspolitik abgerückt und hat bereits mit anderen Akteuren Verträge unterzeichnet. Die EU versucht, ihre Wirtschaftsbeziehungen mit Schwellenländern auszubauen. Allerdings scheitert sie an einem unmöglichen Spagat: Sie möchte einerseits das Klima schützen und die Lebensbedingungen von Menschen außerhalb Europas verbessern. Andererseits haben ihre möglichen Partnerländer einschließlich Indiens aber keinerlei Interesse an den handelspolitischen Auflagen der Europäischen Kommission, die sie als neokoloniale Bevormundung betrachten.

Der wirtschaftliche Aufstieg Indiens

Indien erzielt gegenwärtig das fünftgrößte Bruttoinlandsprodukt der Welt und könnte schon im Jahr 2027 auf Platz drei stehen. Seit dem Jahr 2021 ist Indien die am schnellsten wachsende große Volkswirtschaft. Mit rund 6,5 Prozent ist sein Wachstum mehr als doppelt so hoch wie der weltweite Durchschnitt. In den kommenden Jahren könnte Indien zum wichtigsten Wachstumspol der Weltwirtschaft werden. Verschiedene Faktoren und Trends fördern Indiens Aufstieg: Die stabile demographische Entwicklung, der erfolgreiche Ausbau der Infrastruktur, aber auch die geopolitische Lage, die Indien begünstigt. Von großer Bedeutung ist die seit etwa einem Jahrzehnt mit Nachdruck verfolgte Modernisierung der indischen Infrastruktur. Die Fülle der Baumaßnahmen und Investitionen ist beeindruckend und lässt sich mit der chinesischen Infrastrukturoffensive der letzten Jahrzehnte vergleichen. Ein Beispiel: Indien hat die Zahl der Flughäfen zwischen den Jahren 2014 und 2024 mehr als verdoppelt.

In den kommenden Jahrzehnten wird Indien, neben den USA, sowohl als Absatzmarkt wie auch als Zielland für ausländische Direktinvestitionen hohe Attraktivität haben. Für die Unternehmen der Europäischen Union wäre es deshalb wichtig, durch ein Freihandelsabkommen den Waren- und Dienstleistungsverkehr zwischen Indien und der EU zu liberalisieren und auf eine tragfähige Basis zu stellen. Australien, aber auch die Staaten der Europäischen Freihandelszone EFTA haben die künftige Bedeutung Indiens erkannt und ihre Wirtschaftsbeziehungen mit dem Schwellenland auf ein neues Fundament gestellt. Regierungsvertreter Indiens und der EFTA-Staaten Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz haben im März 2024 das erste Freihandelsabkommen Indiens mit europäischen Partnern unterzeichnet. Doch warum fällt es der Europäischen Kommission so schwer, mit Neu-Delhi ebenfalls handelseinig zu werden?

Der vermutlich wichtigste Grund für den mangelnden Fortschritt bei den Verhandlungen ist die Fülle an Nebenabreden, die die Europäische Kommission vereinbaren möchte. Aus der Sicht Indiens und vieler anderer Entwicklungsländer stellen die Forderungen der EU einen massiven Eingriff in ihre Wirtschaftspolitik dar.

Für Exporteure von Vorprodukten und Rohstoffen sowie für importierende Unternehmen bedeuten die Dokumentationspflichten, die das Europäische Parlament im Kontext der Lieferkettenrichtlinie »Corporate Sustainability Due Diligence Directive« (CSDDD) beschlossen hat, einen erhöhten bürokratischen Aufwand und zusätzliche Kosten. Der indische Außenminister Jaishankar kritisiert, dass die Abkommen mit der EU die komplexesten der Welt seien, weil dort

auch viele nichthandelsbezogene Fragen geregelt werden müssten.[1]

Aus indischer Sicht ist also gerade die Europäische Union ein schwieriger Verhandlungspartner. Diese Kritik betrifft keineswegs nur die Regulierung des Warenaustauschs, sondern auch den Dienstleistungshandel. Die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (European Securities and Markets Authority, ESMA) verlangte für das Indiengeschäft neue, weitreichende Aufsichts- und Prüfungsbefugnisse. Die indische Notenbank lehnte diese Forderungen kategorisch ab, weil sie einer ausländischen Behörde Eingriffe in den indischen Finanzmarkt erlaubt und der ESMA extraterritoriale Reichweite verschafft hätten.[2]

Dieser Konflikt begann schon vor zwei Jahren. Im Oktober 2022 gab die ESMA bekannt, dass sie die sechs wichtigsten indischen Clearinghäuser nicht mehr akzeptieren werde, da die bestehende Übereinkunft mit den indischen Behörden aus europäischer Sicht unzureichend sei. Eine Clearingstelle erfüllt auf den Finanzmärkten eine Vermittlungsfunktion, indem sie zwischen zwei Handelsparteien steht und den Markt im Falle eines Zahlungsausfalls vor Ansteckungseffekten schützt.

Die ESMA hatte die indischen Regulierungsbehörden — die Reserve Bank of India und das Securities and Exchange Board of India — aufgefordert, eine Vereinbarung zu unterzeichnen, die der ESMA die Befugnis zur Beaufsichtigung und Überwachung von indischen Clearingunternehmen übertragen hätte. Die indischen Behörden lehnten es jedoch ab, einer ausländischen Institution die Aufsicht über indische Clearingfirmen zu übertragen, die den gesamten nationalen Kassa- und Derivatemarkt abwickeln. Trotz massiver Kritik seitens der indischen Regierung kündigte die ESMA das bisherige Abkommen mit den indischen Behörden zum 30. April 2023.

Mit dieser Entscheidung vergrößert sich die Kluft zwischen den indischen und europäischen Finanzmärkten. Die großen europäischen Banken sind die Verlierer der ESMA-Politik. Verständlicherweise will sich die Regierung Indiens nicht von Brüssel vorschreiben lassen, wie sie die eigenen Finanzmärkte regulieren soll. Die Regierung von Premierminister Modi stellte klar, dass sie besser weiß, wie sie die indische Wirtschaft und Gesellschaft entwickeln kann.

Aus indischer Sicht ist die Fürsorge der EU für das Klima und das soziale Wohlergehen der indischen Bevölkerung nur Ausdruck von europäischem Protektionismus.

Befürworter von handelspolitischen Konditionalitäten betonen, dass die EU Verantwortung für die Menschen in Entwicklungs- und Schwellenländern übernehmen müsse. Diese Vorgabe ist Teil einer wertebasierten Außenhandelspolitik. Was importiert wird, muss unter Einhaltung sozialer und ökologischer Standards produziert werden. Die EU-Staaten haben sich damit von einer Außenhandelspolitik verabschiedet, die primär wirtschaftliche Interessen verfolgt, und nehmen ökonomische Nachteile sowohl für die eigenen Bürger als auch für die Menschen in Entwicklungsländern in Kauf.

Die Europäische Union übernimmt ungefragt die Rolle der Hüterin der Menschenrechte und zeigt sich verantwortlich für die Umwelt-, Sozial- und Klimapolitik in Indien und anderen außereuropäischen Gesellschaften. Der indischen Regierung wird die Fähigkeit abgesprochen, im Interesse ihrer eigenen Bevölkerung zu handeln. Viele Regierungen außereuropäischer Länder empfinden diese Politik nicht nur als illegitim und anmaßend, sondern betrachten sie auch als immens schädlich für ihre Wettbewerbsposition. Das Ergebnis ist, dass die EU weder mit Indien noch mit den Staaten des Mercosur ein Freihandelsabkommen abschließen kann. Selbst der geplante Vertrag mit Australien scheiterte. Schon das Transatlantische Freihandelsabkommen TTIP war im Jahr 2016 zu den Akten gelegt worden.

Die zweite Kommission von der Leyen wird den bisher eingeschlagenen außenwirtschaftspolitischen Pfad vermutlich weiter verfolgen. In ihrer Grundsatzrede am 18. Juli 2024 in Straßburg verwies die Kommissionspräsidentin zwar auf die Notwendigkeit von Handelsabkommen, setzte aber den Schwerpunkt auf deren Sauberkeit: »Wir werden an neuen Partnerschaften für *sauberen* Handel und *saubere* Investitionen arbeiten, um die Versorgung mit Rohstoffen, *sauberer* Energie und *sauberen* Technologien aus der ganzen Welt zu sichern«.[3]

1 Nicole Bastian/Dana Heide, »Interview mit Subrahmanyam Jaishankar: ›Das globale Wirtschaftsmodell ist labil und unfair‹«, in: *Handelsblatt*, 19.2.2024, S. 6.

2 Matthias Peer, »Finanzaufsicht: Behörden streiten, Banken leiden«, in: *Handelsblatt*, 13.1.2023, S. 30.

3 Ursula von der Leyen, *Europa hat die Wahl. Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission 2024–2029*, Straß-

Aus indischer Sicht ist die Fürsorge für das Klima und das Wohl der indischen Bevölkerung in Wahrheit ein nur mäßig kaschierter Ausdruck eines europäischen Protektionismus. Geschwächt wird die Glaubwürdigkeit der Position der EU-Kommission dadurch, dass europäische Länder schon in der Vergangenheit vergleichbare Schutzmaßnahmen ergriffen. Ein prominentes Beispiel ist die Landwirtschaftspolitik der EU, die konkurrenzfähige nichteuropäische Produzenten seit Jahrzehnten von den europäischen Märkten ausschließt.

Für Indien von besonderem Belang sind die historischen Erfahrungen des Landes während der Kolonialzeit. Zu Beginn des 18. Jahrhunderts, vor der Einführung mechanisierter Webstühle, konnten die britischen Textilproduzenten nicht mit indischen Herstellern konkurrieren. Großbritannien reagierte darauf mit den »Calico Acts« von 1701 und 1721, die die Einfuhr bestimmter Textilien aus Indien verboten. Das erste Gesetz über den Handel mit Kattun trug den Titel »An Act for the more effectuall imploying the Poor by incourageing the Manufactures of this Kingdom«. Bereits einige Jahre zuvor, im Jahr 1686, hatte Frankreich unter Ludwig XIV. den Import von verarbeiteten Textilien aus Indien verboten.[4]

Im Fokus des britischen Protektionismus zu Beginn des 18. Jahrhunderts standen jedoch keineswegs die Ärmsten. Vielmehr bot die Verarbeitung der im Land selbst erzeugten Wolle einer Viertelmillion Weber in Großbritannien Beschäftigung. Darüber hinaus führte die Nachfrage nach heimischer Wolle zu hohen Preisen für Weideland, das für die Schafzucht benötigt wurde. Die Grundbesitzer waren im britischen Parlament stark vertreten.

Natürlich könnte man einwenden, dass die Geschichte der europäischen Kolonialpolitik heute keine Rolle mehr spielt. Dies wäre allerdings gewagt. Shashi Tharoor, ein prominenter Politiker der Kongresspartei, fand mit seinem im Jahr 2016 erschienenen Buch »An Era of Darkness: The British Empire in India« große Resonanz, die bis heute anhält. Außenminister Jaishankar wird nicht müde zu betonen, dass die Schatten der Kolonialzeit die indische Politik bis heute prägen:

> »Europa hat sich uns zur Beute gemacht. Wenn man solch enormer Misshandlung ausgesetzt war und seine Unabhängigkeit verloren hat, verleiht das der Freiheit und Selbstständigkeit einen großen emotionalen Wert.«[5]

Eine Alternative zur heutigen EU-Handelspolitik wäre ein schlankes Abkommen zwischen der Europäischen Union und Indien, das sich auf Fragen des Waren- und Dienstleistungsverkehrs beschränkt und sowohl auf klimapolitische wie auch auf soziale Schutzklauseln verzichtet. Wie ein solcher Deal aussehen könnte, haben die EFTA-Länder gezeigt. Auch die Verhandlungen zwischen dem Vereinigten Königreich und Indien sind relativ weit gediehen und stocken wohl vor allem deshalb, weil die Frage ungeklärt ist, wie verhindert werden kann, dass in Großbritannien tätige indische Arbeitnehmer Beiträge zur britischen Sozialversicherung leisten müssen, ohne daraus etwa Rentenansprüche zu erwerben.[6]

Es erscheint allerdings derzeit unrealistisch, von der EU-Kommission Schritte in Richtung eines solchen pragmatischen Abkommens zu erwarten. Auf dem Spiel steht nicht weniger als die gesamte Klima- und Nachhaltigkeitspolitik der EU. Eine Ausnahme von den europäischen Regeln, etwa beim Klimazoll, für Indien würde das ganze System in Frage stellen.

Die Europäische Union kann nicht gleichzeitig ihre Klimaschutzpolitik verfolgen und ein Abkommen mit Indien abschließen.

Auf den ersten Blick erscheint das Beharren der EU-Kommission auf einem Klimazoll plausibel. In Europa müssen die Hersteller von Aluminium, Düngemitteln, Strom, Wasserstoff und Stahl am EU-Emissionshandelssystem teilnehmen und erhebliche Beträge für Kohlendioxidemissionen zahlen. Um zu vermeiden, dass Produkte aus dem Rest der Welt in die EU importiert werden und die Wettbewerbsposition der europäischen Hersteller schwächen, wurde der soge-

burg, 18.7.2024, <https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_de?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_DE.pdf>.

4 Angus Maddison, *The World Economy: A Millennial Perspective*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2001, S. 85.

5 Jörg Lau/Anna Sauerbrey, »Interview mit Außenminister Jaishankar: ›Ich bin ein überzeugter Nationalist‹«, in: *Die Zeit*, 22.2.2024, S. 8.

6 George Parker/John Reed, »UK-India Trade Deal Talks Hit Impasse over Social Security Payments. Trade Secretary ›Keen to Avoid‹ Allowing New Delhi to Claw Back Money Paid by Indian Workers in Britain«, in: *Financial Times*, 10.2.2024, <https://www.ft.com/content/a0366d72-7aa3-4905-9147-9717e2c6e419>.

nannte Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) entwickelt. Hersteller von beispielsweise konventionell hergestelltem Aluminium müssen einen Einfuhrzoll entrichten, der hoch genug ist, um zu verhindern, dass europäische Hersteller, die teuer, aber sauber produzieren, einen Wettbewerbsnachteil erleiden. Ein Nebeneffekt dieser Politik ist allerdings, dass damit die Rückverlagerung von Industrieproduktion nach Europa gefördert wird.[7]

In Indien und anderen Ländern Süd- und Südostasiens wird die Politik der EU scharf kritisiert. Piyush Goyal, der indische Industrieminister, bezeichnete CBAM als eine »schlecht durchdachte« Steuer. Goyal nannte den Klimazoll ein Beispiel für »Voreingenommenheit, Diskriminierung und Ungerechtigkeit«.[8] Im Jahr 2022 hat Indien etwa ein Viertel seiner Ausfuhren von Stahl, Eisen und Zement in die Europäische Union verkauft. Diese Exporte hatten einen Wert von rund 6 Milliarden US-Dollar.

Indische Exporteure müssen sich mit immer komplexeren bürokratischen Anforderungen auseinandersetzen, die in Brüssel erdacht wurden. Jede Lieferung von CBAM-Produkten im Wert von mehr als 150 Euro muss gemeldet werden und wird von Januar 2026 an mit Zöllen belegt.[9] Schon die Dokumentationspflichten wirken wie ein Handelshemmnis, weil sie Kosten verursachen. Ob der Importeur eines Produkts, zum Beispiel einer Tonne Stahl, die Zölle zahlen muss oder nicht, ist letztlich zweitrangig: Die Notwendigkeit, den kohlenstoffneutralen Herstellungsprozess zu dokumentieren, wird Geld kosten und die im Ausland erzeugte Ware teurer machen.

Die Glaubwürdigkeit der Politik der EU-Kommission wurde allerdings durch die Inkonsequenz geschwächt, mit der sie auf Widerstände in den Mitgliedstaaten der Union reagierte. So rückte sie von ihren eigenen Vorschlägen ab, nachdem sich europäische Landwirte gegen neue Vorschriften gewehrt hatten. Im Februar 2024 strich Brüssel nach heftigen Protesten in Frankreich, Deutschland, Belgien und Italien ein Ziel für die Reduzierung der agrarischen Treibhausgasemissionen. Zuvor wurde von den Bauern erwartet, dass sie den Ausstoß von Methan, Stickstoff und anderen mit der Landwirtschaft verbundenen Gasen vermindern.[10] Aus Sicht außereuropäischer Partner sind die Ausnahmen für europäische Bauern ein Zeichen für die Widersprüchlichkeit der EU-Klimaschutzpolitik, die zwar von Agrarproduzenten in Entwicklungsländern Maßnahmen zum Schutz des Klimas erwartet, etwa durch die von Ende Dezember 2024 an gültige Entwaldungsrichtline, die eigenen Landwirte indessen verschont.

Die Europäische Union und Indien werden sich angesichts struktureller Differenzen vermutlich nicht auf den Abschluss eines umfassenden Handelsabkommens einigen können. Die Erwartungen Brüssels und Neu-Delhis sind zu unterschiedlich. Während die EU-Kommission »saubere« Abkommen einschließlich umfassender Regulierungen im Bereich von Sozial- und Umweltstandards anstrebt, liegt für die indische Regierung die Priorität auf der Liberalisierung des Waren- und Dienstleistungshandels ohne weitreichende Nebenabreden. Das Abkommen Indiens mit der europäischen Freihandelszone EFTA zeigt, dass es grundsätzlich möglich ist, mit der Regierung Modi zu einer Vertragsunterzeichnung zu kommen. Die Tatsache, dass der EU-Kommission weder der Abschluss eines Abkommens mit den USA noch mit Australien, Indien und dem Mercosur gelingt, wirft die Frage auf, ob die heutige EU-Handelspolitik den Interessen der europäischen Bürger und der europäischen Wirtschaft gerecht wird.

7 Alice Hancock/Sylvia Pfeifer, »How Global Trade Could Fragment after the EU's Tax on ›Dirty‹ Imports«, in: *Financial Times*, 9.1.2024, <https://www.ft.com/content/ca51ebf5-fbb8-4c88-a93d-ded3d6d3bcdd>.

8 Benjamin Parkin, »EU's Carbon Border Tax Plans Trigger Alarm in India«, in: *Financial Times*, 21.6.2024, S. 6f, <https://www.ft.com/content/6f324116-2707-440d-8808-c98749f8bc87>.

9 Deutscher Zoll, *CO_2-Grenzausgleichssystem (CBAM)*, <https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Verbote-Beschraenkungen/Schutz-der-Umwelt/CO2-Grenzausgleichssystem-CBAM/co2-grenzausgleichssystem-cbam_node.html#doc474352bodyText2>.

10 Alice Hancock, »EU Backs Down on Agricultural Emissions after Farmers' Protests«, in: *Financial Times*, 5.2.2024, <https://www.ft.com/content/00b344d9-8ff9-4a71-ae31-a76daecb96ab>.

Hanns Günther Hilpert/Bettina Rudloff

Indien auf dem Weg zur Weltagrarmacht: Herausforderungen für EU und Deutschland

Sieht man von der Entwicklungspolitik ab, stand die Landwirtschaft bislang nicht im Fokus der europäischen und deutschen Indienpolitik. Das könnte sich in Zukunft ändern. Indiens Landwirtschaft, die gemeinhin mit technischer Rückständigkeit, feudalistischen Strukturen und ineffizienter Planwirtschaft assoziiert wird, ist es über die Jahre gelungen, ihre Produktionsmengen kontinuierlich auszuweiten. Damit wird Indien zu einem immer wichtigeren Spieler auf den Weltagrarmärkten. Dieses Potential ist im weltweiten Kampf gegen Hunger und Unterernährung zunächst eine gute Nachricht. Allerdings setzt Indien vielerlei handelsbeschränkende Maßnahmen ein, die nicht nur den Agrarexport seiner Wettbewerber beeinträchtigen, sondern auch international die Preise treiben und die Versorgungssicherheit in Drittländern gefährden können. Zudem wird Indien vermutlich an seinen konfliktträchtigen Positionen in der Welthandelsorganisation (WTO) festhalten. Die Europäische Union (EU) und Deutschland müssen sich daher im Agrarbereich auf ein machtvolles Indien einstellen, das zum Teil um ähnliche Märkte konkurriert und, anders als etwa Brasilien, handels- und agrarpolitisch deutlich interventionistischer agiert.

Indiens Landwirtschaft, Agrar- und Handelspolitik

Obwohl in Indien die Landwirtschaft zuletzt (2023) nur noch 16 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausmachte, arbeiten weiterhin circa 43 Prozent der Erwerbstätigen des Landes im Agrarsektor. Noch immer leben gut zwei Drittel der Bevölkerung in ländlichen Regionen.[1] Indien verfügt zwar über weitreichende fruchtbare Ackerflächen, aber die Produktionsbedingungen sind oft schwierig. Größtenteils hängen die Ernten von der Bewässerung durch Monsunregen ab und sind vermehrt Witterungsrisiken ausgesetzt, sprich Überschwemmungen und Dürren. Wasserknappheit ist ein Problem — einerseits infolge sinkender Grundwasserspiegel, andererseits wegen geopolitischer Konflikte mit China und Pakistan, in denen es um die Regulierung von Zuläufen über den Himalaya geht.

Insgesamt wird die Zahl der teils sehr kleinstrukturierten landwirtschaftlichen Betriebe (die Datenlage ist schlecht) auf zwischen 146 und 155 Millionen geschätzt; ihre durchschnittliche Betriebsgröße ist aufgrund von Realerbteilung inzwischen auf fast ein Hektar gesunken.[2] Auch das Produktivitätsniveau in Indiens Landwirtschaft ist niedrig. Dennoch hat sich das Land zu einem der global wichtigsten Erzeuger vieler Agrarrohstoffe entwickelt: So ist Indien weltweit führend bei der Erzeugung von Milch und Butter. Die Produktion von Reis vervierfachte sich seit den 1960er Jahren und liegt nur knapp hinter der chinesischen. Bei Weizen ist Indien hinter China und der EU zum drittgrößten Erzeugerland avanciert. Indiens Produktionserfolge haben zu umfangreichen Exporten geführt, etwa von Reis, Fisch und Baumwolle, auch wenn die Selbstversorgung primäres Ziel der indischen Agrarpolitik ist.

Ernährungssicherung als Leitmotiv

Nach jahrhundertelangen Erfahrungen von Hunger und Unterernährung besteht in Indien nach wie vor ein Hungerrisiko. Laut der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) waren im Jahr 2023 16,6 Prozent der indischen Bevölkerung unterernährt. Im Vergleich zur Jahrtausend-

1 Weltbank, *World Development Indicators*, 2024.

2 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), *Länderbericht Indien*, Berlin, Mai 2021, S. 6, <https://www.agrarexportfoerderung.de/fileadmin/SITE_MASTER/content/files/Laenderbericht_2021/Laenderbericht_INDIEN_2021.pdf> (Zugriff 8.8.2024).

wende war dies zwar eine leichte Verbesserung, aber eine Verschlechterung gegenüber den Jahren vor der Covid-Krise. Ernährungssicherung ist daher das traditionelle Leitmotiv indischer Agrarpolitik, gesetzlich verankert im 2013 verabschiedeten »National Food Security Act«. Er gibt vor, dass bis zu drei Viertel der ländlichen Bevölkerung und die Hälfte der städtischen einen Anspruch auf Mindestversorgung mit Getreide zu stark subventionierten Preisen hat. Ein öffentliches Interventionssystem sorgt dafür, dass die produzierten Grundnahrungsmittel zu Stützpreisen angekauft und in zentralen Lagern bevorratet werden, aus denen sie Bedürftigen verbilligt oder unentgeltlich zugeteilt werden. Die landwirtschaftliche Erzeugung wird neben den Mindestpreisen gefördert durch Subventionen für Dünger, Elektrizität und Saatgut.[3] Dieses System entlastet die Verbraucher:innen, wie es der mit +44,2 Prozent (2022) ungewöhnlich hohe Schätzwert der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für marktbezogene Transferleistungen an die Verbraucher von Lebensmitteln ausdrückt — dagegen beträgt der EU-Wert nur -2,9 Prozent.[4]

Allerdings hat diese interventionistische Politik eine Verbesserung der Produktivität bislang verzögert und konnte auch Hunger und Unterernährung nicht besiegen. Die niedrigen Abnahmepreise sind kein starker Anreiz für Produktion, Investition und Innovation und stellen für die Erzeuger:innen eine Belastung dar. Durch die schlechte Infrastruktur und daraus resultierende Probleme bei Lagerhaltung, Transport, Kühlung, Sortierung und Qualitätskontrolle treten zudem erhebliche Verluste in den Lieferketten auf. Darüber hinaus steht das System wegen der weit verbreiteten Korruption in der Kritik.

Die indische Ernährungssicherung hat große Symbolkraft für die Bevölkerung und die Landwirtschaft.

Dennoch haben die Versorgungs- und Abnahmegarantien große Symbolkraft für die Bevölkerung und die Landwirtschaft. Als es 2020/21 eine Reformini tiative zur Liberalisierung und Deregulierung der Agrarmärkte gab, reagierten die Bäuer:innen mit den historisch heftigsten und längsten Protesten in Delhi und Nordwestindien. Es wurde befürchtet, dass die Landwirtschaft der Marktmacht der großen Agrarunternehmen künftig ungeschützt ausgesetzt würde, zumal auch vorgesehen war, die Vertragslandwirtschaft mit Hilfe größerer Unternehmen zu fördern. Premierminister Narendra Modi nahm das Gesetzespaket schließlich zurück, da Wahlen bevorstanden.[5]

Agrarhandel: Zunehmende Weltmarktanteile bei großer Protektion

Diese interventionistische Agrarpolitik Indiens, die auf nationale Selbstversorgung abzielt, entkoppelt das Land von den Entwicklungen auf dem Weltmarkt: Um die inländische Produktion zu schützen, muss Indien zwangsläufig auch außenwirtschaftlich intervenieren. Zölle und Zollquoten schützen den Inlandsmarkt gegen preislich günstigere oder qualitativ hochwertigere Agrarprodukte aus dem Ausland. Indiens durchschnittliche, dem Meistbegünstigungsprinzip (Most Favoured Nation, MFN) unterworfene angewandte Agrarzölle sind bereits außergewöhnlich hoch: 2023 betrugen sie 39,0 Prozent (die der EU 10,8 Prozent). Sie können durch die hohen WTO-gebundenen Agrarzölle Indiens von durchschnittlich 113,1 Prozent sogar noch deutlich ansteigen (anders als in der EU mit nur 11,3 Prozent Maximalzoll).[6] Auf der Exportseite sollen Ausfuhrrestriktionen die Versorgung des inländischen Marktes absichern.

Trotz dieser Eingriffe hat sich Indiens Agrarhandel in den vergangenen Jahren dynamisch entwickelt. Relevante Importe sind für Indien pflanzliche Öle, Obst, Hülsenfrüchte und Nüsse. Beim Export vieler Agrar- und Nahrungsprodukte zählt Indien zu den dominanten Akteuren, so dass die indische Agrar- und Handelspolitik internationalen Einfluss hat: Weltweit führend ist Indien bei Gewürzen und Reis mit einem Exportanteil von gut 37 bzw. knapp 36 Pro-

3 Ebd., S. 24—27; Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), *Agricultural Policies in India*, Paris: OECD Publishing, 2018 (OECD Food and Agricultural Reviews), S. 153—186.

4 OECD, *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2023. Adapting Agriculture to Climate Change*, Paris: OECD Publishing, 2023, S. 349, 285, doi: 10.1787/b14de474-en.

5 Florian Wenke, »Indisches Parlament stoppt Liberalisierung des Agrarsektors«, Berlin: Germany Trade and Invest (GTAI), 23.11.2021, <https://www.gtai.de/de/trade/indien/branchen/indisches-parlament-stoppt-liberalisierung-des-agrarsektors-758726> (Zugriff 8.8.2024).

6 World Trade Organization (WTO) Tariff Profiles, verfügbar unter: <https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/world_tariff_profiles24_e.htm> (Zugriff 15.10.2024).

zent (2023),[7] bei Zucker liegt es mengenmäßig hinter Brasilien auf Platz zwei (2022/23),[8] bei Baumwolle mit einem Anteil von 11,4 Prozent hinter China und den USA auf Platz drei (2022).[9] Bei Rindfleisch (vor allem Büffelfleisch) ist Indien hinter Brasilien, Australien und den USA das viertwichtigste Exportland (2023),[10] bei Fisch zählt es zu den fünf größten, bei Weizen liegt es weltweit auf Rang zehn (2022).[11]

Die zentralen Absatzmärkte für Indien sind seine Nachbarländer in Südasien, Länder im Nahen und Mittleren Osten und in Südostasien sowie China, Japan, die USA und die EU. Deutschland zählt hierbei mit den Niederlanden und Italien zu seinen wichtigsten europäischen Agrarhandelspartnern.

Umgekehrt allerdings, aus Sicht der EU, ist Indien als Agrarhandelspartner bislang wenig bedeutend: Nur 0,6 Prozent der europäischen Agrarexporte gehen nach Indien, 2,1 Prozent der europäischen Agrarimporte kommen von dort (2023). Europa exportiert nach Indien pflanzliche Öle, Molkereiprodukte, Früchte, Nüsse und alkoholische Getränke. Dabei hat insbesondere der Export von Getreide, pflanzlichen Ölen, Gemüse, Früchten und Nüssen in jüngerer Zeit (2014–2022) zugenommen. Europas wichtigste Importgüter aus Indien sind Kaffee, Tee, Kakao, Gewürze, Margarine und pflanzliche Öle, Früchte, Nüsse und Getreide.[12]

Internationale agrarpolitische Konfliktthemen

Indien ist als selbstbewusster Verhandlungspartner bekannt, der nicht davor zurückscheut, sich in Konflikten Kompromissen zu verweigern:

- 2008 scheiterte die Doha-Welthandelsrunde an den unversöhnlichen Positionen Indiens und der USA insbesondere im Agrarbereich: Während die Vereinigten Staaten von den Entwicklungs- und Schwellenländern forderten, die teils hohen Agrarzölle zu senken, bestand Indien auf einer Agrar-Schutzklausel, die zum Marktschutz eine Zollanhebung erlaubt. Eine solche ist bislang vor allem entwickelten Ländern des Nordens als Anstiegsautomatismus bei sinkenden Weltmarktpreisen erlaubt.
- 2013 blockierte Indien das WTO-Abkommen über Handelserleichterungen und forderte, Subventionen für Agrarreserven dauerhaft zu erleichtern.
- Die Ratifizierung des 2022 angenommenen WTO-Übereinkommens über Fischereisubventionen lehnt Indien mit Verweis auf die heimische Fischereiwirtschaft bisher ab.

Mit dem Ziel der Ernährungssicherheit begründet Indien Maßnahmen wie Exportbeschränkungen und eine umfangreiche Reservehaltung, die für andere Länder Kosten und Risiken beinhalten und international massiv in der Kritik stehen.[13]

Zahlreiche Exportrestriktionen mit Versorgungsrisiko für andere

Indien beschränkt immer wieder seine Exporte global versorgungsrelevanter Produkte wie Reis und Weizen. Bei hohen Weltmarktanteilen kann eine solche Verknappung des Angebots auf dem Weltmarkt die Preise nach oben treiben.[14] So beschränkte Indien 2022 seine Weizenexporte und begründete dies mit der

7 »Top 10 Global Spices Exporters in 2023«, *Tendata*, 29.11.2023 (Blog), <https://www.tendata.com/blogs/tradedata/5068.html> (Zugriff 5.9.2024); »Rice Import – Export Trade Statistics of 2023«, *TradeImeX*, 20.1.2024, <https://www.tradeimex.in/blogs/Rice-Trade-import-export-Statistics-of-2023> (Zugriff 13.8.2024).

8 United States Department of Agriculture, *Sugar: World Markets and Trade*, Mai 2024, S. 1, 8, <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/circulars/sugar.pdf> (Zugriff 13.8.2024).

9 »Cotton«, *Observatory of Economic Complexity* (OEC), <https://oec.world/en/profile/hs/cotton> (Zugriff 13.8.2024).

10 »India Beef Exports Up and U.S. Beef Exports Down in 2023. Market Analysis«, *Export Genius*, 14.3.2024, <https://www.exportgenius.in/blog/india-beef-exports-up-and-us-beef-exports-down-in-2023-market-analysis-766.php> (Zugriff 12.8.2024).

11 »Wheat in India«, *OEC*, <https://oec.world/en/profile/bilateral-product/wheat/reporter/ind> (Zugriff 5.9.2024).

12 European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, *Agri-Food Trade Statistical Factsheet. European Union – India*, 19.4.2024, <https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-05/agrifood-india_en.pdf>; Observer Research Foundation/Jacques Delors Institute, *India and the European Union in 2030. Building a Closer Economic Relationship*, Neu-Delhi, Juni 2023, S. 93, <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2023/06/India-and-the-European-Union-in-2030.pdf> (Zugriff jeweils 8.8.2024).

13 Sanjeev Kumar, »Effect of Trade Negotiations on Food Security in India. A Descriptive Analysis«, in: ders. (Hg.), *Trade Negotiations under WTO: Issues before Developing World*, Neu-Delhi 2016, S. 228, <https://www.researchgate.net/publication/369256094_Effect_of_Trade_Negotiations_on_food_Security_in_India-A_Descriptive_Analysis> (Zugriff 9.8.2024).

14 Harold Glenn A. Valera/Ashok K. Mishra/Valerien O. Pede/Takashi Yamano/David Dawe, »Domestic and International Impacts of Rice Export Restrictions. The Recent Case of Indian Non-Basmati Rice«, in: *Global Food Security*, 41 (2024), Article 100754, doi: 10.1016/j.gfs.2024.100754.

Sorge vor Versorgungsrisiken infolge von Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine; ließ der Krieg die Weizenpreise eh schon in die Höhe schnellen, hatten Indiens Exportrestriktionen ihrerseits kräftig ansteigende Weltmarktpreise zur Folge. Das Gleiche gilt für die Beschränkungen beim Export von Reis 2023 nach den wetterbedingten Produktionseinbußen in Thailand und Vietnam; der Weltmarktpreis von Reis stieg um geschätzte 22 Prozent.[15] Diese Restriktionen stießen international auf scharfe Kritik.[16]

Die indische Regierung begründet ihre Exportbeschränkungen mit dem Schutz der Versorgungssicherung der eigenen Bevölkerung. Nach WTO-Recht sind zwar genau hierfür quantitative Exportrestriktionen zulässig, die ansonsten verboten sind. Allerdings dürfen sie nur zeitlich begrenzt angewandt werden; die Versorgungsrisiken der betroffenen Importländer sind dabei zu berücksichtigen. Die internationale Gemeinschaft betonte wegen der weltweiten Zunahme solcher Restriktionen seit Beginn der Corona-Pandemie die Bedeutung eines offenen Handels und die Risiken von Exportbeschränkungen: Im Juni 2022 verabschiedete die 12. WTO-Ministerkonferenz einen »Ministerbeschluss über Ausnahmen von Ausfuhrverboten oder -beschränkungen für Nahrungsmittelkäufe des Welternährungsprogramms (WFP)«.[17] Und die G7-Staaten verpflichteten sich im Mai 2022, von Ausfuhrrestriktionen abzusehen und zur Stabilisierung der Weltmärkte beizutragen.[18]

Indien wiederum vereinbarte in Reaktion auf die internationale Kritik an seinen Exportbeschränkungen — und um Versorgungsengpässe zu lindern — Lieferverträge mit ausländischen Regierungen (staatliche »G2G«-Lieferungen), zum Beispiel mit dem Senegal, Indonesien und Gambia. Diese Vereinbarungen dienten gleichsam auch geopolitischen Zwecken. Allerdings beteiligte sich Indien entgegen anderslautender Verpflichtungen nicht an humanitären Bruchreis-Nahrungsmittelhilfen des WFP für Länder wie Kamerun, Togo und Algerien.

Umfangreiche Reserven mit Potential zur Marktverzerrung

Indiens umfangreiche staatliche Getreidebevorratung beruht auf Aufkäufen zu Mindestpreisen; aus diesen Vorräten werden bedürftige Haushalte verbilligt oder kostenfrei versorgt. Im Jahr 2022 beliefen sich die Kosten der Bevorratung auf 850 Millionen US-Dollar. Über 800 Millionen Menschen erhielten Leistungen aus dem System.[19] Indien ist dabei eines von mehr als 30 WTO-Mitgliedstaaten, die derartige Versorgungsreserven bei der WTO angemeldet haben.[20]

Das WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft von 1994 erlaubt eine Lagerhaltung zur Unterstützung der Verbraucher:innen unter der Bedingung, dass die Reservehaltung marktneutral ist, also nicht handelsverzerrend. Das heißt, der Logik des Übereinkommens entsprechend muss es sich um eine »Grüne Box«-Maßnahme handeln. Kritik entzündet sich aber an den gerade in Indien vergleichsweise sehr umfangreichen Reserven, die über Mindestpreise und damit über Subventionen aufgebaut werden. Sind diese marktverzerrend, wären sie gemäß den Regelungen für »Gelbe Box«-Maßnahmen zu begrenzen.[21]

Zahlreiche Länder des Globalen Südens inklusive Indien kritisieren ihrerseits die bestehende Regulierung der Agrarsubventionen ganz generell als Bevorteilung der reichen Länder. Ein Stein des Anstoßes

15 Joseph Glauber/Abdullah Mamun, »India's Export Restrictions on Rice Continue to Disrupt Global Markets, Supplies, and Prices«, Washington, D. C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI), 7.2.2024 (IFPRI Blog), <https://www.ifpri.org/blog/indias-export-restrictions-rice-continue-disrupt-global-markets-supplies-and-prices/> (Zugriff 9.8.2024).

16 Shruti Menon, »India Wheat Export Ban: Why It Matters to the World«, *BBC News*, 6.6.2022, <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-61590756> (Zugriff 9.8.2024).

17 WTO, *Ministerial Decision on World Food Programme Food Purchases Exemption from Export Prohibitions or Restrictions*, 22.6.2022, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN22/29.pdf&Open=True> (Zugriff 9.8.2024).

18 G7, *Wege zu nachhaltigen Ernährungssystemen in Krisenzeiten. Kommuniqué der G7-Agrarministerinnen und -Agrarminister*, Berlin, 14.5.2022, <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Internationales/g7-2022-kommunique-de.pdf?__blob=publicationFile&v=> (Zugriff 9.8.2024).

19 Reetika Khera, »Expand the Food Safety Net without Any More Delay«, in: *The Hindu*, 10.12.2022, <https://www.thehindu.com/opinion/lead/expand-the-food-safety-net-without-any-more-delay/article66244093.ece> (Zugriff 9.8.2024).

20 Joe Glauber/Tanvi Sinha, *Procuring Food Stocks under World Trade Organization Farm Subsidy Rules. Finding a Permanent Solution*, Winnipeg, Kanada: International Institute for Sustainable Development (IISD), August 2021 (IISD Report), S. 15, <https://www.iisd.org/publications/food-procurement-under-wto-farm-subsidy-rules> (Zugriff 9.8.2024).

21 Calvin Manduna/Sophia Murphy, *Public Stocks at the WTO. Making Sense of Food Security and Agriculture Negotiations at MC13*, Minneapolis: Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP), Februar 2024, <https://www.iatp.org/public-stocks-wto> (Zugriff 9.8.2024).

sind die Obergrenzen für Subventionen, die in ebenjener »Gelben Box« definiert sind: Das zugrundeliegende Preisniveau wurde seit Unterzeichnung des Übereinkommens über die Landwirtschaft nie angepasst. Wegen der mittlerweile gestiegenen Preise stoßen Subventionen für Erzeuger:innen heute sehr viel schneller an die Obergrenzen, was auch Indiens Spielraum für neue Subventionen begrenzt. Der auf WTO-Ebene lange schwelende Konflikt zu Subventionsregelungen eskalierte während der 9. Ministerkonferenz 2013 auf Bali, als Indien das Abkommen über Handelserleichterungen nach der Annahme blockierte und dadurch ein Zugeständnis zu seiner eigenen subventionierten Reservehaltung erzwang. Diese sogenannte »Bali-Interimslösung« sollte innerhalb von zwei Jahren in eine endgültige Lösung überführt werden, hat sich aber seitdem verstetigt, da der Konflikt nach wie vor ungelöst ist.[22]

Das Thema Landwirtschaft in den Verhandlungen über ein bilaterales Handelsabkommen

Indien und die EU verhandeln seit Mitte 2022 erneut über ein Freihandelsabkommen, nachdem ein erster Versuch 2013 nach sieben Jahren gescheitert war. Die neu aufgenommenen Verhandlungen erstrecken sich auf die Bereiche Handel, Investitionsschutz und geographische Herkunftsangaben (geographical indications, GIs). Sowohl beim Handel als auch bei den GIs spielt die Landwirtschaft eine entscheidende Rolle.[23]

Ein bilaterales Handelsabkommen kann den Agrarhandel ausweiten und darüber die Wohlfahrt steigern.

Wegen des aktuellen teils hohen Außenschutzes gerade auf indischer Seite stehen die Chancen gut, dass ein Handelsabkommen den Handel ausweiten und darüber die Wohlfahrt steigern kann. Jenseits unmittelbarer, im Abkommen geregelter Handelsmaßnahmen wie dem Abbau von Zöllen könnte Indien auch entwicklungs- und strukturpolitisch von einer Einigung profitieren: nämlich infolge technischer und kommerzieller Beratung sowie durch europäische Investitionen in Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie.[24] Allerdings wird es bei sich verschärfendem Wettbewerb auch Verlierer geben, was auf indischer wie europäischer Seite den Widerstand betroffener Interessengruppen hervorrufen kann.

Mit Blick auf das zentrale Thema jedes Handelsabkommens, den Marktzugang, ist auf indischer Seite der Außenschutz stärker abzubauen als auf Seiten der EU — Grund sind die höheren Zölle Indiens. Besonders sensibel für Indien sind Geflügel und Molkereiprodukte, über die bereits während der bilateralen Verhandlungen 2007—2013 keine Einigung erzielt werden konnte. Für zahlreiche Geflügelprodukte begründete Indien Importverbote mit dem Schutz vor Geflügelgrippe; eine 2012 erhobene WTO-Klage der USA gegen das Land konnte erst 2024 gewonnen werden. Hiernach wird Indien den Marktzugang ermöglichen müssen.[25] Indiens Milchproduktion ist auf den Inlandsmarkt ausgerichtet und kleinteilig, die Produktivität ist geringer als jene europäischer Milch-Erzeuger. Dass der indische Marktschutz durch eine Öffnung des Marktes wegfällt, erscheint politisch schwer vorstellbar.

Weitere Marktzugangsbarrieren ergeben sich aus dem anvisierten Gesundheitsschutz, der vor allem auf EU-Seite in allen Handelsverhandlungen politisch hochsensibel ist. Etliche gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche (SPS) Maßnahmen gelten als schwer einzuhalten, etwa aus indischer Sicht die EU-Regelungen für die Einfuhr von Reis, Baumwolle, Obst und Gemüse, aus EU-Sicht die indischen Regelungen für die Einfuhr von Wein, Spirituosen und

22 Amrita Narlikar/Diana Tussie, »Breakthrough at Bali? Explanations, Aftermath, Implications«, in: *International Negotiation*, 21 (2016) 2, S. 209—232, <https://brill.com/view/journals/iner/21/2/article-p209_2.xml>; Bettina Rudloff, *Trade Rules and Food Security. Scope for Domestic Support and Food Stocks*, Bonn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), September 2015.

23 Hanns Günther Hilpert/Bettina Rudloff/Christian Wagner, *Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen Indien und der EU. Ambitionen, Erwartungen, Widerstände und Anreize*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2023 (SWP-Aktuell 11/2023), doi: 10.18449/2023A11.

24 Die Landwirtschaft ist traditionell ein Schwerpunkt deutscher und europäischer entwicklungspolitischer Zusammenarbeit mit Indien. Beispielsweise sieht der deutsch-indische Agrardialog Förderungen für bessere Marktstrukturen vor, etwa im Projekt Deutsch-Indische Zusammenarbeit zur Entwicklung des Agrarmarktes des BMEL, <https://www.bmel.de/SharedDocs/Praxisbericht/DE/BKP/Indien.html> (Zugriff 11.10.2024).

25 WTO, *India – Agricultural Products (DS430)*, o. D. (WTO Dispute Settlement: One-Page Case Summaries), <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/1pagesum_e/ds430sum_e.pdf> (Zugriff 9.5.2024).

Molkereiprodukten.[26] In den Verhandlungen werden sich beide Seiten auf Anpassungen einigen müssen, um diskriminierende Bestandteile der SPS-Maßnahmen zu beseitigen oder zumindest zu reduzieren — ohne aber das Schutzziel zu gefährden: Allein zwischen 2020 und 2023 gab es in der EU mehr als 972 Meldungen der höchsten Risikostufe über Rückstände in Nahrungsprodukten, die aus Indien importiert worden waren. Dies war mit zehn Prozent aller Meldungen im internationalen Vergleich überproportional häufig[27] und zeigt, dass eine engere Kooperation nötig ist und Indien Unterstützung bekommen sollte, damit es die SPS-Maßnahmen einhalten kann. Denkbar sind zum Beispiel eine verbesserte Laborkontrolle oder Investitionen in Hygiene. Hier kann die EU in den Verhandlungen Unterstützung anbieten.

GIs können es ermöglichen, jenseits des politisch sensiblen Marktzugangs eigene Agrarinteressen durchzusetzen, indem ausgewählte Qualitätsprodukte geschützt werden. Die Verhandlungen zu diesem Thema sind nach nunmehr sechs Runden relativ weit fortgeschritten, etwa zum Umsetzungs- und Kontrollregime. Insgesamt soll zunächst für 200 GIs Schutz gewährt werden. Dies ist ein häufiger Ausgangswert in EU-Verhandlungen, der dann schrittweise erhöht wird — so auf mittlerweile 375 GIs im EU-Japan-Abkommen. Dieser »living«-Ansatz bietet Spielraum für Erweiterungen selbst nach Verhandlungsabschluss, so dass perspektivisch auch von Indien gewünschte nichtagrarische Produkte aufgenommen werden könnten, zum Beispiel Handwerksprodukte.

Das Thema Nachhaltigkeit hat im Kontext der Landwirtschaft Eingang in die Verhandlungen zum Handelsabkommen gefunden, und zwar auf Initiative der EU, indem diese ein Kapitel »Nachhaltige Ernährungssysteme« einbrachte. Dieses Kapitel ist Teil aller neuen EU-Handelsabkommen. Anders aber als die ebenfalls üblichen sektorumfassenden Nachhaltigkeitskapitel, die zunehmend verbindliche und sanktionierbare Regelungen einfordern, fördert dieses unverbindliche Kapitel nur den bilateralen thematischen Austausch. Ein verbindliches Nachhaltigkeitskapitel mit Indien zu formulieren dürfte ohnehin sehr schwierig sein — oder würde noch weitreichendere Unterstützungsangebote als aktuell gegenüber der Mercosur-Region notwendig machen. Die EU verlangt für ihre Agrarimporte ohnedies die Einhaltung bestimmter Nachhaltigkeitskriterien (Sorgfaltspflichten, Entwaldungsfreiheit), unabhängig von laufenden handelspolitischen Verhandlungen.

Auch Indien betont seine Souveränität bei Nachhaltigkeitsfragen und priorisiert seine interne Versorgungssicherheit, die unter Umständen einer nachhaltigen Produktion entgegenstehen könnte. Wenn die indische Bevölkerung und damit der Nahrungsmittelbedarf weiter wächst, könnten beispielsweise die Intensität der Bodennutzung und die Überdüngung zunehmen; und bei einer Ausdehnung der Flächennutzung liefe Indien Gefahr, an Biodiversität einzubüßen.

Fazit: Deutliche Kompromisse der EU nötig

Indien ist ein selbstbewusster Akteur, der eigene Agrarinteressen kompromisslos verfolgt. Es ist aber auch ein attraktiver Markt, eine interessante Lieferregion und ein unerlässlicher Kooperationspartner für die EU und Deutschland. Gerade das weiter steigende Produktions- und Handelspotential Indiens macht es erforderlich, diesen großen Agrarakteur ernst zu nehmen und sich darauf vorzubereiten, dass sein Einfluss auf das Weltmarktgeschehen und auf die globale Versorgungssicherheit (noch) größer werden wird. Die Verhandlungen über ein Handelsabkommen bieten der EU und Indien eine Gelegenheit und Chance, sich näherzukommen und gemeinsam Konflikte zu lösen, gegebenenfalls Kompensationen in anderen Politikfeldern auszuloten. Deutschland und Europa sollten Indien verstärkt technische Zusammenarbeit anbieten, damit es seine Erträge und seine Produktivität steigern und dennoch nachhaltig sein kann. Gleichzeitig sollte Indien, das sich selbst als Führungsnation des Globalen Südens sieht, daran erinnert werden, dass es — bei aller Priorisierung der eigenen Versorgung — auch Verantwortung für die Versorgungssicherheit einkommensschwacher Länder trägt, die von günstigen Nahrungsmittelimporten abhängig sind.

26 Kumar Chandan/Bharti Nalin, »Indo–EU Agricultural Trade: Trade Restrictions and SPS Measures«, in: *Óbuda University e-Bulletin*, 8 (2018) 1, S. 13–23 (16–20).

27 European Commission, *Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) Window*, <https://bit.ly/4gkOVFf> (Zugriff 9.8.2024).

Pia Fuhrhop

Chancen und Herausforderungen der Rüstungszusammenarbeit mit Indien

Als Abnehmer auf dem internationalen Rüstungsmarkt kommt Indien herausgehobene Bedeutung zu. Die Streitkräfte des Landes haben auf absehbare Zeit einen hohen Modernisierungsbedarf. Seit 2014 führt die Regierung in Neu-Delhi strukturelle Reformen beim Militär durch; zugleich zeigt sie sich ambitioniert, Rüstungsproduktion ins eigene Land zu holen. Dennoch bleibt Indiens Militär stark auf Importe angewiesen, und aufgrund seiner Größe haben die Aufträge oft sehr große Volumina. Bis zu 200 Milliarden US-Dollar könnte die Modernisierung der Streitkräfte in der kommenden Dekade kosten.[1] Indiens interessengeleitete Sicherheitspolitik fokussiert dabei auf die Gefahren, die sich aus der Präsenz Chinas in Südasien und den teils virulenten Grenzstreitigkeiten mit dem Land ergeben. Auch der anhaltende Konflikt Indiens mit Pakistan spielt hier eine wesentliche Rolle.

Vor diesem Hintergrund gibt es unter ausländischen Unternehmen und Partnerstaaten einen intensiven Wettbewerb um indische Rüstungsaufträge. Das Land ist nach Angaben des schwedischen Friedensforschungsinstituts SIPRI seit Anfang der Neunziger der größte Waffenimporteur der Welt. Von 2018 bis 2022 gingen demnach 11 Prozent der globalen Waffenexporte dorthin.[2] Zwar sind zuletzt auch Indiens eigene Rüstungsexporte erheblich gestiegen, doch nur von einem niedrigen Ausgangsniveau aus und meist konzentriert auf Abnehmer in Südasien.[3]

Fenster der Gelegenheit: Indiens Abhängigkeit von Russland

Indien hat nicht nur militärischen Modernisierungsbedarf, sondern ist auch bestrebt, seine bislang starke Abhängigkeit von russischen Rüstungsgütern zu verringern. Diese beiden Faktoren bieten Deutschland in den kommenden Jahren ein Fenster der Gelegenheit für Kooperation.

Seit dem Kalten Krieg besteht zwischen Moskau und Neu-Delhi eine enge militärische und rüstungspolitische Zusammenarbeit. Im Zeitraum seit 2010 kamen über 60 Prozent aller indischen Rüstungsimporte aus Russland, und mit mehr als 30 Prozent der russischen Exporte war Indien der wichtigste Markt für das Land.[4] Bis zu 80 Prozent aller militärischen Bestände Indiens stammen von dort. Besonders ausgeprägt ist die Abhängigkeit bei den Landstreitkräften, deren Ausrüstung nach Schätzungen zu etwa 90 Prozent russischer Herkunft ist.[5]

Allerdings sind bereits vor 2022, dem Jahr des Überfalls auf die Ukraine, russische Rüstungstransfers nach Indien erheblich zurückgegangen. Betrugen sie 2009—2013 noch 76 Prozent aller Importe, waren es 2019—2023 nur 36 Prozent.[6] Beobachter gehen

1 K. Alan Kronstadt, *India-U.S.: Major Arms Transfers and Military Exercises*, Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS), 30.5.2024 (In Focus), <https://crsreports.congress.gov/product/details?prodcode=IF12438> (Zugriff 28.8.2024).

2 Pieter D. Wezeman/Katarina Djokic/Mathew George/Zain Hussain/Siemon T. Wezeman, *Trends in International Arms Transfers, 2023*, Solna: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), März 2024 (SIPRI Factsheet), S. 9, doi: 10.55163/PBRP4239.

3 »India Now among Top 25 Arms Exporter Nations: Economic Survey«, in: *The Hindu*, 22.7.2024, <https://www.thehindu.com/business/budget/india-now-among-top-25-arms-exporter-nations-economic-survey/article68433092.ece> (Zugriff 28.8.2024).

4 Andrew S. Bowen, *Russian Arms Sales and Defence Industry*, Washington, D.C.: CRS, 2021 (CRS Report), S. 19, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46937> (Zugriff 10.10.2024).

5 Christophe Jaffrelot/Aadil Sud, *Indian Military Dependence on Russia*, Paris: Institut Montaigne, 2022 (Expressions), <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/indian-military-dependence-russia> (Zugriff 11.9.2024).

6 »Geopolitical Shifts: India Reduces Dependence on Russian Arms amid Tension with China and Pakistan«, in: *Times of India*, 12.3.2024, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/geopolitical-shifts-india-reduces-dependence-on-

davon aus, dass sich dieser Trend aus einer Reihe von Gründen verstärken wird. Russische Waffen leiden im Zuge des Krieges in der Ukraine unter einem Reputationsverlust. Außerdem gibt es Zweifel an der Verlässlichkeit Russlands als Lieferant, muss Moskau doch den überwiegenden Teil seiner Rüstungsproduktion für den Abnutzungskrieg gegen die Ukraine verwenden. Berichten zufolge hat die indische Luftwaffe ihre geplanten Ausgaben für 2024 um ein Drittel gekürzt, weil Russland seinen Lieferverpflichtungen nicht nachkommen kann.[7] Ein Lackmustest für die russisch-indischen Rüstungsbeziehungen ist die Umsetzung eines militärisch-technischen Rahmenabkommens von 2021. Nach anfänglichen Verzögerungen ist die darin vorgesehene Produktion russischer Sturmgewehre in Indien angelaufen.[8] Die Auslieferung russischer Flugabwehrsysteme des Typs S-400 aber verzögert sich um zwei Jahre.[9]

Indien zielt auf rüstungspolitische Souveränität. Neue strategische Abhängigkeit vom Westen will das Land vermeiden.

Außerdem könnten Sanktionen des Westens mittelfristig die russische Rüstungsproduktion verlangsamen, die auf westliche Maschinen, Komponenten und Chips angewiesen ist. Spezifische US-Sanktionen erschweren zusätzlich die Abwicklung von Rüstungsgeschäften.[10]

Indien als neuer Partner deutscher Rüstungspolitik

Unter westlichen Staaten ist Deutschland ein Nachzügler, was den Ausbau der Rüstungskooperation mit Indien betrifft. Die Bundesrepublik verfolgte lange eine zurückhaltende Rüstungsexportpolitik und war skeptisch, Technologie mit Indien zu teilen. Abgesehen von U-Booten lieferte Deutschland dorthin bisher vor allem Komponenten für Schiffe und für gepanzerte Fahrzeuge, ging aber bei großen Aufträgen in Konkurrenz mit den USA und Frankreich leer aus. Die bilaterale Verteidigungszusammenarbeit, die sich seit 2006 auf ein Kooperationsabkommen und seit 2019 auf ein Implementierungsabkommen stützt, blieb vor allem aus indischer Sicht hinter den Erwartungen zurück.[11] Andere westliche Staaten, insbesondere Frankreich, die USA und Israel, haben dagegen ihre Kooperation mit Indien auf diesem Feld erfolgreich ausgebaut.[12]

Seit Beginn des russischen Krieges gegen die Ukraine lässt sich, was Indien angeht, ein Umdenken in der deutschen Rüstungsexportpolitik beobachten. Die Bundesregierung ist gewillt, Neu-Delhis Wünschen nach einer stärkeren Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich zu entsprechen. Unterstützung leistet sie dabei durch Instrumente wie diplomatische Gespräche, militärische Übungen und sicherheitspolitischen Dialog.[13]

Dieser Politikwandel folgt der Annahme, dass es unter den Bedingungen globaler systemischer Rivalität nicht nur auf wirtschaftliche, sondern auch auf militärische Zusammenarbeit ankommt. Rüstungskooperation dient dazu, Flagge gegen Russland und China zu zeigen und das deutsche Interesse am Erhalt der regelbasierten internationalen Ordnung zu bekräftigen. Leitgedanken der aktuellen Berliner Politik sind insofern, Indien aus der militärischen Abhängig-

russian-arms-amid-tensions-with-china-pakistan/articleshow/108378688.cms> (Zugriff 10.9.2024).

7 Siehe Jaffrelot/Sud, *Indian Military Dependence on Russia* [wie Fn. 5]; Max Bergmann/Maria Snegovaya/Tina Dolbaia/Nick Fenton, *Seller's Remorse. The Challenges Facing Russia's Arms Exports*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 18.9.2023, S. 19ff, <https://www.csis.org/analysis/sellers-remorse-challenges-facing-russias-arms-exports> (Zugriff 10.10.2024).

8 Dinakar Peri, »Indo-Russian Joint Venture Handed over 27,000 Ak-203 Assault Rifles to Indian Army«, in: *The Hindu*, 28.5.2024, <https://www.thehindu.com/news/national/indo-russian-joint-venture-handed-over-27000-ak-203-assault-rifles-to-indian-army/article68193891.ece> (Zugriff 11.9.2024).

9 Yurii Poita, *Up in Arms: Is Russia Losing the Indian Arms Market?*, Paris: Institut Montaigne, 2022 (Expressions), <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/arms-russia-losing-indian-arms-market> (Zugriff 28.7.2024).

10 Anchal Vohra, »India Looks beyond Russia for Defense Imports«, in: *Politico*, 25.4.2024, <https://www.politico.eu/article/india-defense-imports-russia-exports-trade-weapons> (Zugriff 24.7.2024).

11 Rajendra K. Jain, *India and Germany in a Turbulent World. Perceptions, Perspectives, Prospects*, Neu-Delhi 2023, S. 229–257.

12 Sanjib Kr Baruah, »India Still World's Top Weapons Buyer, Rafale Makes France Second Biggest Seller«, in: *The Week*, 11.3.2024, <https://www.theweek.in/news/india/2024/03/11/india-still-worlds-top-weapons-buyer-rafale-makes-france-second-biggest-seller.html> (Zugriff 10.10.2024).

13 Adrian Haack, *Indien und die »Russian Arms Question«*, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, Mai 2023 (Länderberichte), S. 2f, <https://www.kas.de/de/laenderberichte/detail/-/content/indien-und-die-russian-arms-question> (Zugriff 10.10.2024); Bergmann/Snegovaya/Dolbaia/Fenton, *Seller's Remorse* [wie Fn. 7].

keit von Russland zu lösen und Deutschland als verlässlichen Partner im Indo-Pazifik zu positionieren.[14]

In jüngerer Zeit waren Rüstungsgeschäfte auch Gegenstand einer hochrangigen bilateralen Reisediplomatie. Kanzler Olaf Scholz hatte hierzu schon bei seinem Indien-Besuch im Februar 2023 mehr Zusammenarbeit in Aussicht gestellt. Als Verteidigungsminister Boris Pistorius im Juni 2023 zu Gast in Neu-Delhi war, wurde eine Absichtserklärung deutscher und indischer Unternehmen zum Bau von sechs U-Booten unterzeichnet.[15]

Zusätzlich vertiefte man die praktische Sicherheitskooperation. Im Juni 2024 besuchte etwa der indische Luftwaffenchef die Internationale Luftfahrtmesse in Berlin, wo er sich die neueste Generation des Kampfjets Eurofighter zeigen ließ. Kurz darauf, im August 2024, übte die deutsche Luftwaffe erstmals mit Indien in einem gemeinsamen Manöver. Auch die Marinen beider Länder führen eine gemeinsame Übung durch.

Ob sich das Potential der deutsch-indischen Rüstungskooperation entfalten kann, hängt von mehreren Faktoren ab: der mittelfristigen Bedeutung Russlands als Waffenlieferant Indiens, dem Willen Neu-Delhis zur Souveränität im Rüstungsbereich und dem Aufbau von Vertrauen in den Exporteur Deutschland.

Russlands bleibender Fußabdruck

Absehbar wird Russland ein wichtiger Akteur der Rüstungskooperation mit Indien bleiben, da ein Teil entsprechender Geschäfte mit Ersatzteilen und Updates gemacht wird. Ein Bruch mit Moskau brächte große Probleme für die Einsatzfähigkeit der indischen Streitkräfte mit sich.[16] Darüber hinaus ist Russland bereit, indischen Einkaufswünschen zu entsprechen. Auch war man in Moskau bislang eher als andernorts gewillt, sensible Technologie mit Indien zu teilen und eine Koproduktion von Rüstungsgütern zuzulassen. Nicht zuletzt waren die traditionell geringeren Stückpreise ein schlagendes Argument für russische Waffen. Ebenso wichtig ist aus Sicht Neu-Delhis, dass Indien bislang keine russischen Sanktionen fürchten musste und auf großzügige Kredite Moskaus zurückgreifen konnte.[17] Zuletzt haben beide Seiten vereinbart, die Produktion von Ersatzteilen in Indien auszubauen und gemeinsam Waffensysteme zu entwickeln.[18] Aus indischer Perspektive schafft die Zusammenarbeit mit Moskau auch ein Gegengewicht zu Peking. Denn die sich verstärkende Partnerbindung zwischen Russland, Indiens wichtigstem Rüstungslieferanten, und China, seinem bedeutendsten Gegner, muss die Regierung in Neu-Delhi mit Sorge erfüllen.

Indiens Ambition zu rüstungspolitischer Eigenständigkeit

Die künftige Rüstungskooperation mit Indien wird auch davon bestimmt, ob es dem Land gelingt, eine eigene wettbewerbsfähige Verteidigungsindustrie aufzubauen. Eine Reihe von Reformen wurde zu diesem Zweck auf den Weg gebracht. Staatliche Finanzierungsinitiativen zielen darauf ab, die Beteiligung der Privatwirtschaft am Verteidigungssektor zu fördern. Außerdem soll kontinuierlich die Produktion von Waffen nach Indien verlagert werden. Die indische Regierung hat an die 5.000 Rüstungsgüter identifiziert, für die nach Ablauf einer Frist partielle oder vollständige Importverbote gelten sollen.[19]

Noch ist Indiens Industrie auf ausländische Expertise und Technik angewiesen, denn es mangelt ihr an

14 »Pistorius auf der MSC 24: ›Für das einstehen, woran wir glauben‹« (Rede auf der Münchner Sicherheitskonferenz), 17.2.2024, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/impulsvortrag-pistorius-msc-24-5744960> (Zugriff 10.10.2024); »Deutschland offen für Waffenlieferungen an Indien«, *Deutsche Welle*, 5.6.2023, <https://www.dw.com/de/deutschland-offen-f%C3%BCr-waffenlieferungen-an-indien/a-65831339> (Zugriff 10.10.2024).

15 Thyssenkrupp Marine Systems, »thyssenkrupp Marine Systems und Mazagon Dock Shipbuilders Limited erklären Absicht zum Bau von U-Booten für und in Indien«, Pressemitteilung, 7.6.2023, <https://www.thyssenkrupp.com/de/newsroom/pressemeldungen/pressedetailseite/thyssenkrupp-marine-systems-und-mazagon-dock-shipbuilders-limited-erklaren-absicht-zum-bau-von-u-booten-fur-und-in-indien-224985> (Zugriff 10.10.2024).

16 Vasabjit Banerjee/Benjamin Tkach, »After Ukraine, Where Will India Buy its Weapons?«, *War on the Rocks*, 12.4.2022 (Commentary), <https://warontherocks.com/2022/04/after-ukraine-where-will-india-buy-its-weapons/> (Zugriff 28.8.2024).

17 Jaffrelot/Sud, *Indian Military Dependence on Russia* [wie Fn. 5].

18 Ministry of External Affairs, »Joint Statement Following the 22nd India-Russia Annual Summit«, 9.7.2024, <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/37940/Joint+Statement+following+the+22nd+IndiaRussia+Annual+Summit/> (Zugriff 10.10.2024).

19 Ministry of Defence, »Opportunities for Make in India Defence«, <https://srijandefence.gov.in/> (Zugriff 15.10.2024).

Mitteln für Forschung und Entwicklung wie an Innovationsfähigkeit. Deshalb sollen Gemeinschaftsunternehmen mit internationalen Partnern gefördert werden, bei denen mindestens 50 Prozent der Fertigung im eigenen Land erfolgen. Teils ist auch der Transfer von Technik und Design erwünscht. Indische Firmen sollen auf westliches Know-how für den Bau komplexer Waffensysteme zurückgreifen. Dieses technische Wissen ist ebenso bedeutend wie Kapital. Nach einer Übergangsphase möchte Indien die nächste Generation von Waffensystemen selbst entwickeln und fertigen können.[20] Mittelfristig ergeben sich daraus für westliche Staaten und Firmen attraktive Kooperationsmöglichkeiten. Ob und wann Indien der Sprung in die Eigenständigkeit gelingt, ist aber nicht nur wegen seiner hohen Staatsverschuldung zumindest offen.

Langfristiger Aufbau von Vertrauen

Erfolgreiche Rüstungskooperation kann dazu beitragen, das Vertrauen zwischen Deutschland und Indien zu stärken und eine Annäherung auch in solchen Fragen zu befördern, bei denen die beiden Länder politisch bislang nicht auf einer Linie liegen. Dafür sind allerdings eine Reihe von Hürden zu überwinden.

Deutschland will Rüstungsexporte nutzen, um Russlands Einfluss auf die indische Sicherheitspolitik zu verringern. Dies kann der Bundesregierung nur im westlichen Geleitzug gelingen, sind die deutschen Anteile am indischen Markt für ein solches Unterfangen doch zu gering. Zwar bekennt sich Indien ähnlich wie Deutschland zu den Prinzipien einer regelgeleiteten internationalen Ordnung; ebenso ist es von den zunehmenden Spannungen zwischen den USA und China betroffen. In dieser geopolitischen Ausgangslage geht es Neu-Delhi bei der Partnersuche jedoch darum, die eigenen Ambitionen auf größere strategische Unabhängigkeit zu verwirklichen.[21]

Vor diesem Hintergrund gilt es zunächst gegenseitiges Vertrauen aufzubauen. Im ersten Schritt setzt das voraus, jeweils die Erwartungen an die Kooperation zu thematisieren. Das gilt für indische Wünsche nach Technologietransfer und einer verlässlichen Berliner Lieferpolitik ebenso wie für deutsche Hoffnungen auf eine Kooperation im Indo-Pazifik und einen indischen Beitrag zur Beendigung des Ukraine-Kriegs.

Eine weitere Herausforderung wird sein, die auf deutscher Seite begonnenen Schritte zu verstetigen. Die Bundesregierung zielte mit ihrer Politik bisher darauf ab, deutsche Exporte zu fördern. Offen ist, ob sie Indien langfristig wirklich vom Abnehmer zum Partner avancieren lassen möchte, mit dem Rüstungsprojekte gemeinschaftlich geplant und durchgeführt werden.[22] Für indische Akteure gelten deutsche Rüstungsexporte wegen langwieriger Genehmigungsverfahren als unberechenbar. Berlin hat jüngst indes Lieferungen für Projekte genehmigt, die aus indischer Sicht zentrale Bedeutung haben. Zu den betreffenden Gütern zählen Komponenten und Motoren, die Indien für seinen neuen Kampfpanzer benötigt.[23] Seit 2024 gehört es zu den begünstigten Ländern beim Export bestimmter Marineausrüstung. Eine grundsätzliche Gleichstellung Indiens mit bevorzugten Rüstungspartnern wie EU- oder Nato-Staaten steht aber aus.

Im Westen herrscht zugleich auch Misstrauen gegenüber Indien. Angesichts der Strategie Neu-Delhis, Waffen aus einer Vielzahl von Quellen zu beziehen, sind westliche Anbieter zurückhaltend mit dem Transfer sensibler Technik dorthin.

Vertrauensbildende Maßnahmen und ein Abgleich der gegenseitigen Erwartungshaltung werden es allein nicht vermögen, die partiellen Interessenunterschiede der beiden Partner zu überwinden. Wohl aber können solche Schritte dazu beitragen, die Kooperation belastbarer machen und gemeinsame Interessen zu identifizieren.

20 Laxman Kumar Behera, *India's Defence Industry: Achievements and Challenges*, Neu-Delhi: Observer Research Foundation, 6.5.2024 (Issue Brief), <https://www.orfonline.org/research/india-s-defence-industry-achievements-and-challenges> (Zugriff 23.8.2024).

21 Christian Wagner, »Indien: Großmachtambitionen und Mittelmachtressourcen«, in: Barbara Lippert/Stefan Mair (Hg.), *Mittlere Mächte – einflussreiche Akteure in der internationalen Politik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2024 (SWP-Studie 1/2024), S. 33–36, doi: 10.18449/2024S01.

22 Rajat Pandit, »Clear Political Will in Berlin Now to Boost Defence Ties: German Envoy«, in: *Times of India*, 4.3.2024, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/clear-political-will-in-berlin-now-to-boost-defence-ties-with-india-german-envoy/articleshow/108186121.cms> (Zugriff 23.8.2024).

23 »Export deutscher Motoren für indische Kampfpanzer genehmigt«, in: *Handelsblatt*, 13.9.2023, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/ruestungsexporte-export-deutscher-motoren-fuer-indische-kampfpanzer-genehmigt/29388932.html> (Zugriff 23.9.2024).

David Kipp

Das deutsch-indische Migrations- und Mobilitätspartnerschaftsabkommen: Fortschritte und Herausforderungen*

Bei den deutsch-indischen Regierungskonsultationen im Mai 2022 in Berlin wurde mit der Migration ein Politikfeld neu erschlossen, das bis dahin wenig im Fokus der deutsch-indischen Kooperation stand. Bundeskanzler Olaf Scholz und Premierminister Narendra Modi vereinbarten ein bilaterales Migrations- und Mobilitätspartnerschaftsabkommen (MMPA).[1] Es zielt darauf ab, das Potential von Arbeitsmigration von Indien nach Deutschland zum gemeinsamen Vorteil zu nutzen und gleichzeitig die Kooperation bei der Rückübernahme indischer Staatsbürger:innen zu verbessern.

Ziele des Migrations- und Mobilitätspartnerschaftsabkommens

Der Unterzeichnung des MMPA waren einige Jahre Verhandlungen vorausgegangen, ehe es als erstes Migrationsabkommen von der damals noch neuen — von den Ampelparteien getragenen — Bundesregierung abgeschlossen wurde. Ihm sollten noch weitere folgen.[2] Es soll die Migrationskooperation umfassend regeln: Auf der einen Seite soll die Mobilität indischer Studierender, Auszubildender und Fachkräfte gefördert, auf der anderen die Rückübernahmekooperation verbessert werden.[3] Für Indien stand vor allem im Vordergrund, die Visaverfahren zu verbessern und zu beschleunigen.[4] Das MMPA enthält nur Absichtserklärungen, aber keine neuen Verpflichtungen, da dies der Logik des auf selbstorganisierte Migration ausgerichteten, 2023 nochmals liberalisierten rechtlichen Rahmens der Fachkräfteeinwanderung widerspräche. Es wurde lediglich das rechtlich unverbindliche Ziel vereinbart, jährlich mindestens 3.000 junge indische Arbeitskräfte nach Deutschland zu bringen.[5]

Triebkräfte und Trends indischer Migration

Der entscheidende Faktor für das indische Migrationsgeschehen ist die anhaltend schlechte Situation auf dem Arbeitsmarkt, auf dem fast 90 Prozent informell beschäftigt sind.[6] Ein großer Teil der Bevölke-

* Dieser Beitrag wurde im Rahmen des vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung geförderten Projekts »Strategische Flucht- und Migrationspolitik« verfasst.

1 »Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Indien über eine umfassende Migrations- und Mobilitätspartnerschaft«, in: *Bundesgesetzblatt*, (2023), Teil II, Nr. 128, 5.5.2023, <https://www.recht.bund.de/bgbl/2/2023/128/regelungstext.pdf?__blob=publicationFile&v=2> (Zugriff 10.10.2024).

2 Nadine Biehler/David Kipp/Anne Koch, *Potentiale bilateraler Migrationsabkommen. Von Symbolpolitik zu praktischer Umsetzung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2024 (SWP-Aktuell 48/2024), doi: 10.18449/2024A48.

3 Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI), »Deutsch-indisches Migrationsabkommen unterzeichnet«, Pressemitteilung, Berlin, 5.12.2022, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2022/12/abkommen-indien.html> (Zugriff 16.9.2024).

4 Ministry of External Affairs, Government of India, »Visit of Federal Minister for Foreign Affairs of the Federal Republic of Germany to India (December 05-06, 2022)«, Pressemitteilung, Neu-Delhi, 5.12.2022, <https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/35947/Visit_of_Federal_Minister_for_Foreign_Affairs_of_the_Federal_Republic_of_Germany_to_India_December_0506_2022> (Zugriff 16.9.2024).

5 »Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Indien über eine umfassende Migrations- und Mobilitätspartnerschaft« [wie Fn. 1], S. 8f.

6 International Labour Organization, *India Employment Report 2024. Youth Employment, Education and Skills*, Genf,

rung ist auf sehr niedrig bezahlte Gelegenheitsarbeit angewiesen. Die Beschäftigungschancen variieren regional und sind damit ein Treiber für die umfangreiche Migration innerhalb des Landes. Zudem kommen jedes Jahr zehn Millionen neue Arbeitskräfte auf den Arbeitsmarkt, die dieser auf absehbare Zeit nicht absorbieren kann.[7] Neben Menschen mit geringer formeller Bildung geht es dabei vor allem um Menschen aus der Mittelschicht mit Universitätsabschlüssen.[8]

Indien verfügt mit 18,7 Millionen Menschen über die weltweit größte Diaspora.

Vor diesem Hintergrund ist auch die große Auswanderungsbereitschaft von Inder:innen zu verstehen, die mehr individuellen Bestrebungen als einer staatlich gelenkten Auswanderungspolitik entspringt. Mit inzwischen 18,7 Millionen Menschen verfügt Indien über die weltweit größte Diaspora, die im Jahr 2023 insgesamt 120 Milliarden US-Dollar rücküberwies. Die Zahl der Rücküberweisungen hat sich seit 2010 mehr als verdoppelt und entspricht mittlerweile 3,3 Prozent des indischen Bruttoinlandsprodukts (BIP).[9] Maßgeblich verantwortlich dafür ist die über Jahrzehnte gewachsene Arbeitsmigration geringqualifizierter Arbeitskräfte in die Golf-Staaten (3,5 Millionen in den Vereinigten Arabischen Emiraten und 2,4 Millionen in Saudi-Arabien[10]) und die der hochqualifizierten Arbeitskräfte in die Vereinigten Staaten (2,7 Millionen) sowie zu einem geringeren Anteil nach Großbritannien, Kanada und Australien.[11] Die jeweiligen Lebenssituationen der indischen Arbeitsmigrant:innen könnten nicht gegensätzlicher sein: In den Golf-Staaten sind sie mit schlechten Arbeitsbedingungen und einem niedrigen Lohnniveau konfrontiert, in den Vereinigten Staaten hingegen genießen viele einen hohen sozioökonomischen Status und haben maßgeblich zur Entwicklung der Tech-Branche beigetragen.

Migration aus Indien nach Deutschland

Zwar verharren die Zahlen nach Deutschland zugewanderter Inder:innen auf einem deutlich niedrigeren Niveau, aber dennoch ist Indien zum wichtigsten Herkunftsland für legale Zuwanderung nach Deutschland geworden. Die Zahl der Asylanträge ist dagegen vergleichsweise gering.[12] Zuwanderung aus Indien gab es schon länger, war aber zahlenmäßig begrenzt.[13] Während die Zahl indischer Staatsangehöriger in Deutschland im Jahr 2004 noch bei 39.000 lag, hat sie sich seit Einführung der Blauen Karte der EU von 60.000 im Jahr 2012 mehr als vervierfacht und belief sich Ende 2023 auf 246.000.[14] Der Anteil der Rücküberweisungen aus Deutschland nach Indien war mit 950 Millionen US-Dollar im Jahr 2021 im internationalen Vergleich noch relativ klein.[15]

29.3.2024, S. 20, <https://www.ilo.org/publications/india-employment-report-2024-youth-employment-education-and-skills> (Zugriff 17.9.2024).

7 Friedrich-Ebert-Stiftung, Interview mit der unabhängigen Beraterin Seeta Sharma: »Gezielter und besser koordiniert«, 4.7.2024, <https://www.fes.de/abteilung-internationale-zusammenarbeit/artikelseite-internationale-arbeit/gezielter-und-besser-koordiniert> (Zugriff 14.9.2024).

8 Sandhya Krishnan, »Understanding India's Evolving Middle Classes«, *East Asia Forum*, 21.5.2024, <https://eastasiaforum.org/2024/05/21/understanding-indias-evolving-middle-classes/> (Zugriff 19.9.2024).

9 Dilip Ratha u. a., *Remittances Slowed in 2023, Expected to Grow Faster in 2024*, Washington, D. C.: World Bank, Juni 2024 (Migration and Development Brief 40), <https://www.knomad.org/publication/migration-and-development-brief-40> (Zugriff 17.9.2024).

10 International Organization for Migration (IOM), *World Migration Report 2024*, Bloomfield: United Nations Research Institute for Social Development, 2024, S. 23, <https://ebookcentral.proquest.com/lib/kxp/detail.action?docID=31326266>.

11 Ruchi Singh, *Origin of World's Largest Migrant Population, India Seeks to Leverage Immigration*, Washington, D. C.: Migration Policy Institute, 9.3.2022, <https://www.migrationpolicy.org/article/india-migration-country-profile> (Zugriff 19.9.2024).

12 Miriam Sachs/Carsten Wolf, »Indische Migration ist ein riesiger Erfolg«, *Mediendienst Integration*, 1.12.2023, <https://mediendienst-integration.de/artikel/indische-migration-ist-ein-riesiger-erfolg.html> (Zugriff 16.10.2024).

13 Amrita Datta, *Stories of the Indian Immigrant Communities in Germany. Why Move?*, Cham: Springer International Publishing AG, 2023, S. 13ff, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/swp-berlin/detail.action?docID=30881079>.

14 Statistisches Bundesamt, »Ausländer: Deutschland, Stichtag, Geschlecht, Aufenthaltstitel/Ausgewählte Aufenthaltstitel, Ländergruppierungen/Staatsangehörigkeit«, 31.12.2023, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=ergebnistabelleQualitaetSeparatAN&levelindex=3&levelid=1726266498426&downloadname=12521-0008#abreadcrumb> (Zugriff 14.9.2024).

15 Statista, »Remittances Outward/Inward in Germany, by Country«, 16.9.2024, <https://www.statista.com/statistics/1367381/bilateral-remittances-germany/> (Zugriff 16.9.2024).

Auch in Deutschland sind die indischen Arbeitskräfte durchschnittlich weitaus jünger und besser ausgebildet als die Gesamtbevölkerung. Mehr als die Hälfte arbeitet in einer hochqualifizierten Tätigkeit — vor allem in der IT-Branche und in MINT-Berufen.[16] Dabei ist Indien auch das wichtigste Herkunftsland für den steigenden Bedarf an KI-Expert:innen in Deutschland.[17] Zusätzlich werden vermehrt Arbeitskräfte aus Gesundheitsberufen rekrutiert, besonders Pflegekräfte.

Fortschritte und Herausforderungen

Knapp zwei Jahre nach Unterzeichnung hat sich das MMPA bereits positiv ausgewirkt. So hat sich Deutschlands Aufmerksamkeit für das Arbeitskräftepotential Indiens erhöht. Die deutsche Botschaft und die Konsulate haben die Visawartezeiten mit Unterstützung externer Dienstleister und des Bundesamts für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA) verkürzt. Entscheidend für die weitgehend selbstorganisierte Migration sind die Netzwerke der jungen, aufstrebenden Diaspora, aber auch die wirtschaftlichen Verflechtungen und das in Indien gestiegene Interesse an Deutschland als Einwanderungsland.

Das spiegelt sich auch in der zunehmenden Zahl indischer Studierender an deutschen Universitäten wider, die mittlerweile die größte ausländische Studierendengruppe ausmachen.[18] Teilweise handelt es sich bei der Bildungsmigration jedoch um eine verdeckte Form der Arbeitsmigration, weil die Zuwanderung über ein Bildungsvisum nach wie vor als einfachster Einwanderungsweg erscheint.[19] Einige Privatuniversitäten etwa haben es zu einem Geschäftsmodell gemacht, jungen Inder:innen einen teuren Studienplatz anzubieten, die dann aber hauptsächlich temporäre Verdienstmöglichkeiten nutzen und etwa als Essenslieferanten arbeiten — auch um dadurch entstandene Schulden zu begleichen.[20]

Die indische Regierung ist in wachsendem Maße daran interessiert, die Auswanderung von Arbeitskräften mehr als bisher zu unterstützen und auf möglichst viele Industrieländer auszudehnen. Das liegt neben der schlechten Arbeitsmarktsituation auch daran, dass eine starke Diaspora als Vertreterin von Indiens Interessen im Ausland gesehen wird.[21] Weltweit arbeitet Indien an etwa 20 Migrationsabkommen.[22] Geschlossen wurden bereits Abkommen mit sieben europäischen Staaten (Portugal, Frankreich, Großbritannien, Dänemark, Italien, Deutschland und Österreich).

Die staatliche Regulierung des Migrationsgeschehens ist in Indien wenig ausgereift.

Die staatliche Regulierung des Migrationsgeschehens ist in Indien weit weniger ausgereift als in anderen Entsendeländern wie etwa den Philippinen. Auch steht der Schutz vor Ausbeutung und Missbrauch bisher kaum auf der Agenda. Grund ist unter anderem, dass die Wanderungsbewegungen durch zahlreiche formelle und informelle Privatakteure geprägt sind, die miteinander in komplexen Netzwerken innerhalb Indiens und mit den Zielländern verbunden sind. So sind beim indischen Außenministerium 2.000 private Rekrutierer registriert,[23] die mangels institutioneller Kapazitäten allenfalls unzulänglich überwacht werden können.

Auf deutscher Seite wird problematisiert, dass nach Unterzeichnung des MMPA die Bereitschaft der indi-

16 Sachs/Wolf, »Indische Migration ist ein riesiger Erfolg« [wie Fn. 12].

17 Laurenz Hemmen/Siddhi Pal, *Where Is Europe's AI Workforce Coming From? Immigration, Emigration & Transborder Movement of AI Talent*, Berlin: interface, 31.7.2024, <https://www.interface-eu.org/publications/where-is-europes-ai-workforce-coming-from> (Zugriff 17.9.2024).

18 »Hochschule«, *Mediendienst Integration*, 19.9.2024, <https://mediendienst-integration.de/integration/hochschule.html> (Zugriff 19.9.2024).

19 Andreas Babst, »Sie bezahlen zwielichtige Agenten, fälschen Dokumente, dann tauchen sie unter: das Geschäft mit indischen Studenten, die nach Europa wollen«, in: *Neue Zürcher Zeitung* (online), 13.6.2022, <https://www.nzz.ch/international/universitaeten-das-geschaeft-mit-den-indischen-studenten-ld.1684821> (Zugriff 13.9.2024).

20 Aju Ghevarghese John/Nadja Dorschner, »Lieferando, Wolt, Uber Eats & Co«, Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung, 16.9.2024, <https://www.rosalux.de/news/id/52518/lieferando-wolt-uber-eats-co> (Zugriff 18.9.2024).

21 »Narendra Modi's Secret Weapon: India's Diaspora«, in: *The Economist* (online), 27.3.2024, <https://www.economist.com/international/2024/03/27/narendra-modis-secret-weapon-indias-diaspora> (Zugriff 16.9.2024).

22 Friedrich-Ebert-Stiftung, Interview mit Seeta Sharma [wie Fn. 7].

23 Ministry of External Affairs, Government of India, *District and State Wise List of Active Recruiting Agents*, Neu-Delhi, 4.1.2024, <https://www.mea.gov.in/Images/attach/03-List-4-2024.pdf> (Zugriff 17.9.2024).

schen Regierung zur Rückübernahme ausreisepflichtiger indischer Staatsangehöriger aus Deutschland erst einmal zurückging[24] und auch im Jahr 2024 bisher auf einem niedrigen Niveau geblieben ist.[25] Im Gegenzug sieht Indien das MMPA nicht ausreichend umgesetzt, da man das Ziel der Rekrutierung von jährlich 3.000 jungen Arbeitskräften nicht als erfüllt betrachtet.[26] Die deutsche Seite wiederum verweist darauf, dass diese Zahl durch die selbstorganisierte Migration deutlich übertroffen werde und nicht ausschließlich auf staatlich unterstützte Anwerbeprogramme zu beziehen sei, wie das von der Bundesagentur für Arbeit (BA) mit der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) umgesetzte Programm »Triple Win«.[27] Es ist unklar, ob sich derartige Anwerbeprogramme durchsetzen werden, weil die deutsche Vorstellung von fairer und geordneter Migration teilweise nicht mit der Realität der ausgeprägten Migrationsindustrie in Indien kompatibel ist.

Fazit und Handlungsempfehlungen

Die Aufmerksamkeit für Indiens Arbeitskräftepotentiale nimmt zu. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat gemeinsam mit dem Auswärtigen Amt eine neue Indien-Fachkräftestrategie erarbeitet,[28] allerdings ohne die indische Regierung zu konsultieren. Dabei wäre das ebenso hilfreich wie klarere Prioritäten des deutschen Engagements in Indien, das bisher von einer Vielzahl von Kooperationsaktivitäten mit diversen Partnern geprägt ist.

Die Fachkräftestrategie Indien korrespondiert mit einem neuen, ressortübergreifend abgestimmten Länderkonzept der Bundesregierung für die Gewinnung von Fachkräften aus Indien. Es ist das erste dieser Art und sollte die Umsetzung aufeinander abgestimmter Aktivitäten der einzelnen Ressorts und den Aufbau langfristig orientierter Koordinationsstrukturen in der deutschen Botschaft und Konsulaten vor Ort gewährleisten.[29] Die deutschen Aktivitäten sollten sich nicht zu sehr auf die zentralstaatliche Ebene Indiens konzentrieren, sondern — in Zusammenarbeit mit den deutschen Bundesländern — auf jene Bundesstaaten, wo sie am aussichtsreichsten sind. In Frage kommen dafür insbesondere die besser entwickelten Bundesstaaten wie Telangana, Tamil Nadu, Andhra Pradesh, Kerala und Karnataka, auch weil hier staatliche Strukturen und Bildungsstandards am ehesten für die Kooperation geeignet sind. Wichtig wäre auch, die migrationsbezogene Entwicklungszusammenarbeit deutlich auszuweiten. So sollten Synergien mit dem großen bilateralen Portfolio des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), etwa im Bereich Berufsbildung, genutzt werden. Zudem wäre es ratsam, die indische Regierung bei der Modernisierung der Migrationsgesetzgebung zu beraten und einen Dialog mit nichtstaatlichen Akteuren einzurichten, um für transparente, geschlechtergerechte und faire Rekrutierungspraktiken zu sorgen.

Grundsätzlich ist es sinnvoll, die Anwerbemaßnahmen nach Zielgruppen zu differenzieren. IT-Fachkräfte etwa brauchen keine staatliche Unterstützung, sondern zielgruppenspezifische Ansprache und Werbung. Hier sollte sich Deutschland indes keine Illusionen machen. Zumindest die am besten ausgebildeten IT-Fachkräfte werden vermutlich auch weiterhin nicht nach Deutschland gehen, weil die Verdienstmöglichkeiten nicht attraktiv genug sind. Wichtiger wird dagegen die Rekrutierung von Pflegekräften aus Indien. Zusätzlich könnten Branchen wie Green Skills, Transport und Logistik neu angesprochen werden, soweit sie geeignet sind, Anschluss an das deutsche Ausbildungssystem zu bieten.

24 Deutscher Bundestag (Hg.), »*Deutsch-indisches Migrationsabkommen*«, Berlin, 5.3.2024 (Kurzmeldungen [hib]), <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-992398> (Zugriff 14.9.2024).

25 Deutscher Bundestag, *Abschiebungen und Ausreisen im ersten Halbjahr 2024. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Gruppe Die Linke*, Drucksache 20/12626, Berlin, 22.8.2024, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/126/2012626.pdf> (Zugriff 17.9.2024).

26 Friedrich-Ebert-Stiftung, Interview mit Seeta Sharma [wie Fn. 7].

27 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), »Nachhaltig ausgerichtete Gewinnung von Pflegekräften (Triple Win)«, Stand: August 2024, <https://www.giz.de/de/weltweit/41533.html> (Zugriff 17.9.2024).

28 Bundesregierung, *Fachkräftestrategie Indien. Indien als starker Partner für Deutschland*, Berlin, Oktober 2024, <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Pressemitteilungen/2024/fachkraeftestrategie-indien.pdf?__blob=publicationFile&v=1> (Zugriff 18.10.2024).

29 Biehler/Kipp/Koch, *Potentiale bilateraler Migrationsabkommen* [wie Fn. 2].

Tobias Scholz

Cyberdiplomatische Kooperation mit Indien

Der globale Aufstieg von Informations- und Kommunikationstechnologien bringt für Deutschland und Indien sicherheits-, wirtschafts- und ordnungspolitische Aufgaben mit sich. Als Teil der strategischen Partnerschaft beider Länder stehen digitalpolitische Themen verstärkt auf der Agenda bilateraler Regierungskonsultationen und Ministerbesuche. Doch gilt es zu evaluieren, welchen Fortschritt die Beziehungen in verschiedenen Bereichen der Cyberdiplomatie tatsächlich erreichen. Deutschland und Indien eint zwar das Bewusstsein, dass Digitalwirtschaft und Cybersicherheit an Bedeutung gewinnen. Die außenpolitischen Interessen und Werte beider Seiten, die dabei berührt sind, weisen jedoch starke Unterschiede auf. In der deutsch-indischen Cyberdiplomatie gibt es Zielkonflikte, die es zur Herausforderung machen, die strategische Partnerschaft hier weiter auszugestalten.

Indien – die etwas andere Cybermacht

Für Indiens cyberdiplomatische Ambitionen gelten drei historisch gewachsene Prioritäten, die sich einerseits ergänzen, andererseits in Spannung zueinander stehen. Die drei Anliegen sind denn auch prägend für die Bemühungen, die das Land in diesem Politikfeld gegenüber Deutschland unternimmt.

Erstens betrachten viele Akteure in Neu-Delhi das Internet als öffentliches Gut und damit als Teil der staatlichen entwicklungspolitischen Agenda. In multilateralen und Multi-Stakeholder-Foren setzt sich Indien etwa für Internet-Protokolle ein, die sich besonders für die multilinguale Vielfalt des Landes eignen. Unter anderem fordert Neu-Delhi, internationalisierte Domainnamen so zu erweitern, dass sie sich besser in lokalen Schriften des Landes darstellen lassen.

Zweitens stehen für Indien seit der Liberalisierung zu Beginn der 1990er Jahre wirtschaftliche Interessen im Vordergrund. Städte wie Bangalore und Hyderabad sind innovative Zentren der Software-Industrie, die in den letzten drei Jahrzehnten große Bedeutung für Indiens Wirtschaft hatten. Der IT-Boom förderte einen Technologie-Optimismus, wie er auch durch den großen Pool an IT-Ingenieur:innen getragen wird, für den öffentliche Hochschulen — die Indian Institutes of Technology — sorgen. Politisch vertreten wird der Sektor von einflussreichen Handelsverbänden wie der Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry (FICCI) und der National Association of Software and Services Companies (NASSCOM).

Drittens verfolgt Neu-Delhi eine Politik der souveränen Kontrolle über das Internet. Insbesondere unter der seit 2014 regierenden Indischen Volkspartei (BJP) werden Zugriffsrechte des Staates höher eingestuft als die Individualrechte der Bürger:innen. Indien steht hier bei Abstimmungen in den Vereinten Nationen vor allem Ländern wie China oder Russland nahe, deren Führungen ebenfalls einen starken Staat im Umgang mit dem Internet befürworten.

Multilaterale Zusammenarbeit

Deutschland und Indien verbindet, dass sie öffentlich für stärkere multilaterale Normen im Cyberraum plädieren. Beide Staaten sind Mitglied der UN Group of Governmental Experts (GGE) sowie der Open-ended Working Group (OEWG), den zentralen Gremien für internationale Cybernormen. Als Teil der fünften GGE förderten die Vertreter:innen Deutschlands und Indiens den historischen Kompromiss, mit dem unter anderem die Anwendbarkeit des internationalen Rechts auf den Cyberraum beschlossen wurde.[1] Außerdem gehören beide Länder der Allianz für den Multilateralismus an. Dieses informelle Netzwerk eignet sich vor allem deshalb gut für eine künftige Koordinierung, weil es eine Plattform für die Arbeitsebene der beiden Regierungen bietet. Die Gruppe ist zwar westlich geprägt, bildet mit Mitgliedstaaten wie Indonesien und Peru jedoch auch eine Brücke zwischen

1 United Nations Office for Disarmament Affairs (UNODA), »Group of Governmental Experts«, <https://disarmament.unoda.org/group-of-governmental-experts/> (Zugriff 3.9.2024).

Globalem Süden und Globalem Norden. Dass Indien eine Führungsrolle im Süden beansprucht, macht es in der Multilateralismus-Allianz zu einem interessanten Partner. Bisherige diplomatische Formate zeigen, wie sich das Land am besten dazu bewegen lässt, an internationalen Debatten zu partizipieren. So bewirkte etwa die proaktive Einbeziehung Indiens in die Global Commission on the Stability of Cyberspace oder die Global Commission on Internet Governance, dass Neu-Delhi ein größeres Interesse an internationalen Diskussionen zum Internet entwickelte.

Auf Feldern wie der KI besteht ein Potential für kooperative Innovation und abgestimmte Regulierung.

Der Bereich Cyberkriminalität stellt dagegen ein Negativbeispiel für die multilaterale Zusammenarbeit dar. In diesem Politikfeld ist Deutschland Mitinitiator der Budapest Convention, des einzigen Vertragswerks der multilateralen Cyberdiplomatie. Indien aber hat das Dokument bislang nicht unterzeichnet, womit es zwei außenpolitischen Prinzipien treu geblieben ist. Zum einen begegnet das Land internationalen Vorhaben skeptisch, die es nicht selbst mitangestoßen hat. Zum anderen hadert Indien immer dann mit internationalem Recht, wenn es auch nur andeutungsweise nationale Souveränitätsrechte berühren könnte (wie bei Artikel 32 der Budapest Convention, der den grenzüberschreitenden Zugriff auf Computerdaten regelt).[2] Politisch bleibt Indien im Bereich der internationalen Bekämpfung von Cyberkriminalität damit näher an der russischen Position, die Deutschlands Bemühen, die multilaterale Zusammenarbeit in der Strafverfolgung zu stärken, diametral entgegensteht.[3]

Die Kooperation bei konkreten multilateralen Vorhaben bleibt in jedem Fall ausbaufähig. Da Berlin wie Neu-Delhi oft nuancierte Positionen in Fragen der internationalen Regulierung des Cyberraums einnehmen, wäre hier eine Vertiefung ihrer Partnerschaft von Vorteil. In vielen digitalen Politikfeldern teilen beide eine Skepsis sowohl gegenüber der amerikanischen wie der chinesischen Position, die einander diametral entgegengesetzt sind. Bei der internationalen Regulierung von Künstlicher Intelligenz (KI) und digitalen öffentlichen Gütern besteht ein besonderes Potential für gemeinsames Handeln, kooperative Innovation und abgestimmte Regulierung. Eine entsprechende Zusammenarbeit könnte richtungsweisend für die deutsch-indische Partnerschaft sein.[4]

Bilaterale Zusammenarbeit für digitale Lösungen

Die bilaterale Kooperation in Digitalfragen hat in den letzten Jahren deutlichen Aufwind erfahren. Inhaltliche Gestalter auf deutscher Seite sind vor allem das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV), das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF).

Das BMDV leitet zusammen mit Indiens Ministerium für Elektronik und Informationstechnologie den Digitaldialog als zentralen Kanal für politischen und wirtschaftlichen Austausch.[5] In dem Format kommen seit 2017 jährlich staatliche und nichtstaatliche Akteure beider Länder zusammen, um sich über politische Standpunkte sowie wirtschaftliche Entwicklungen zu informieren. Zu den Themen zählen der Ausbau der 5G-Infrastruktur, die Halbleiterproduktion und die Zusammenarbeit bei der digitalen öffentlichen Infrastruktur.[6] In der Ausrichtung des Dialogs ging es bisher weniger um konkrete politische Vereinbarungen als eher darum, Akteure wie zentrale Branchenverbände einander näherzubringen.[7]

2 Anja Kovacs, »India and the Budapest Convention: To Sign or Not? Considerations for Indian Stakeholders«, *Internet Democracy Project*, 31.3.2016, <https://internetdemocracy.in/reports/india-and-the-budapest-convention-to-sign-or-not-considerations-for-indian-stakeholders/> (Zugriff 3.9.2024).

3 Vgl. Daniel Voelsen/Christian Wagner, *Indien als ambivalenter Partner in der Digitalpolitik. Potential und Grenzen der Kooperation bei Digitalwirtschaft und Internet-Governance*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2021 (SWP-Aktuell 62/2021), doi: 10.18449/2021A62.

4 Zu dieser Einschätzung kommen unter anderem Einrichtungen wie die Deutschen Wissenschafts- und Innovationshäuser (DWIH). »DWIH-Schwerpunktthema 2024. Künstliche Intelligenz: Mensch und Gesellschaft im Fokus«, *DWIH Neu-Delhi*, <https://www.dwih-newdelhi.org/de/kuenstliche-intelligenz-mensch-und-gesellschaft-im-fokus/> (Zugriff 4.9.2024).

5 BMDV, »Indien«, <https://digital-dialogues.net/de/partnerlaender/indien> (Zugriff 5.9.2024).

6 BMDV, Internationale Digitaldialoge, »Jahressitzung des Deutsch-Indischen Digitaldialogs 2023«, 7.12.2023, <https://digital-dialogues.net/de/news/details/jahressitzung-des-deutsch-indischen-digitaldialogs-2023> (Zugriff 5.9.2024).

7 Hierzu zählen auf indischer Seite insbesondere die NASSCOM, die India Electronics and Semiconductor Association (IESA) sowie der Data Security Council of India (DSCI).

Der Digitaldialog bietet Deutschland und Indien ein adäquates Forum, um Potentiale für Synergien zwischen beiden Seiten zu ermitteln, deren wirtschaftliche Stärken und Interessen in vielerlei Hinsicht unterschiedlich sind.[8] So ist Indien vorrangig daran interessiert, neue Märkte für seine Software und das heimisch entwickelte Modell einer digitalen öffentlichen Infrastruktur zu generieren. Im Falle Deutschlands bestehen zentrale Anreize für die Zusammenarbeit darin, neue Standorte in Asien zu erschließen, mit denen digitale Innovation und teils auch Produktion vorangetrieben werden können. Zudem haben beide Staaten großes Interesse daran, sich als attraktives Ziel für Direktinvestitionen des jeweils anderen darzustellen. Der Digitaldialog mit seinem Plattform-Charakter scheint für den Moment das geeignete Mittel zu sein, um auf Arbeitsebene Möglichkeiten des offenen Austauschs über eine weitere wirtschaftliche Integration zu schaffen.

Für das BMZ stellt die digitalpolitische Kooperation einen immer wichtigeren Pfeiler des 81 Projekte umfassenden Portfolios dar, das die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in Indien unterhält. So ist Indien unter anderem Partnerland der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Globalvorhaben Digitale Transformation und im Sektorvorhaben Internationale Digitalpolitik für nachhaltige Entwicklung.[9] Ein mögliches Ausbauformat für die künftige Zusammenarbeit stellt die Dreieckskooperation dar. Denn nachdem das BMZ und das indische Außenministerium bei den sechsten Regierungskonsultationen 2022 eine entsprechende Absichtserklärung unterzeichnet haben, zählt ein Projekt zu digitalen Geodaten-Werkzeugen zu den Pilotvorhaben der Dreieckskooperation mit Indien.[10]

Zuletzt hat auch die bilaterale Zusammenarbeit im Bildungsbereich deutlich zugenommen. Es gibt nun gemeinsame Initiativen von BMBF und dem indischen Department of Science & Technology, die durch das 2010 gegründete Indo-German Science and Technology Centre (IGSTC) gefördert werden. So unterstützte das IGSTC im Rahmen seines diesjährigen 2+2-Förderrahmens Projekte mit dem thematischen Nexus KI und Nachhaltigkeit.[11] Auf den drei Sektoren Bildung, Entwicklung sowie Handel und Innovation hat die bilaterale Zusammenarbeit großes Wachstumspotential; profitieren können davon auch andere Politikfelder wie die Klima- und Umweltkooperation.

Regulierung von Daten

Während Deutschland bei der Regulierung von Online-Daten traditionell einen starken Fokus auf Datenschutz und Meinungsfreiheit legt, spielen für Indien hier wirtschaftlicher Nutzen sowie nationale Sicherheit eine zentrale Rolle. Diese grundlegend verschiedenen Ansätze haben in der Vergangenheit eine Zusammenarbeit erschwert. Das betrifft den freien Fluss von Datenströmen, die lokale Speicherung von Informationen sowie die bilaterale Kooperation zur Bekämpfung von Cyberkriminalität.

Zwischen den beiden Ländern bleiben der digitale Handel und Investitionen in die Informationsinfrastruktur ebenso schwach ausgeprägt wie der transnationale Datentransfer. Maßgeblicher Grund dafür ist, dass in Indien lange kein Gesetz zum Datenschutz verabschiedet werden konnte, das den Kriterien der europäischen Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) entsprochen hätte. Erst im August 2023 beschloss Indien mit dem »Digital Personal Data Protection Act« eine umfassende Gesetzgebung zum Datenschutz.[12] Das Gesetz bedeutet zwar keine vollständige Harmonisierung mit der DSGVO, bietet jedoch eine erste Grundlage, um den Datenschutz in Indien rechtlich zu verankern.[13] Dies war nötig geworden, nachdem das Oberste Gericht des Landes im Jahr 2017 ein politisch brisantes Urteil gefällt hatte, nach dem das Recht

8 Während das BMDV den Digitaldialog leitet, ist dieser zugleich Teil des größeren Projekts »Internationale Digitaldialoge mit Schwellen- und Entwicklungsländern« der GIZ. Die GIZ ist für die Koordinierung der Treffen zuständig.

9 GIZ, »Projektdaten«, <https://www.giz.de/projektdaten/region/2/countries/IN> (Zugriff 5.9.2024).

10 BMZ, »Indisch-Deutsche Dreieckskooperation« [Juni 2023], <https://www.bmz.de/resource/blob/155456/factsheet-dreieckskooperationen-deutsch.pdf> (Zugriff 5.9.2024).

11 BMBF, »Bekanntmachung«, 19.2.2024, <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2024/03/2024-03-20-Bekanntmachung-IGSTC.html> (Zugriff 5.9.2024). 2+2-Projekte sind ein Förderformat, bei dem aus beiden Staaten jeweils ein wissenschaftlicher sowie ein öffentlicher oder privater Akteur gemeinsam einen Projektmittelantrag einreichen können.

12 »The Digital Personal Data Protection Act, 2023«, in: *The Gazette of India*, 11.8.2023, <https://www.meity.gov.in/writereaddata/files/Digital%20Personal%20Data%20Protection%20Act%202023.pdf> (Zugriff 5.9.2024).

13 European Commission, »Data Protection — the Regime in India (Part-II)«, *News Blog*, 4.1.2024, <https://intellectual-property-helpdesk.ec.europa.eu/news-events/news/data-protection-regime-india-part-ii-2024-01-04_en> (Zugriff 15.9.2024).

auf Privatsphäre ein von der Verfassung geschütztes Grundrecht sei.

Was die Zusammenarbeit im Umgang mit internationalen Datenströmen angeht, bleibt die Bekämpfung von Online-Kriminalität ein wesentliches Thema. Hier priorisiert Indien im Gegensatz zu Deutschland nicht die multilaterale, sondern die bilaterale Kooperation. In der Vergangenheit forcierte Neu-Delhi bilaterale Rechtshilfeabkommen als zentrales außenpolitisches Instrument. Unter Verweis auf die in Indien weiterhin existierende Todesstrafe zeigte sich die Bundesregierung hier skeptisch, so dass eine Vereinbarung zur Rechtshilfe bislang nicht zustande kam. Die durchwachsenen Erfolge bestehender Abkommen und die zunehmende Präsenz von (hauptsächlich amerikanischen) Online-Plattformen in Indien haben während der letzten Jahre dazu geführt, dass sich die politischen Bemühungen des Landes verlagerten. So wandte sich Indien insbesondere unter der zweiten Regierung Modi (2019—2024) mit immer forscheren Mitteln direkt an Unternehmen wie Meta oder Twitter, um Inhalte zu zensieren oder um Zugang zu persönlichen Informationen über Individuen zu erlangen. Fälle solcher Praktiken gegen privatwirtschaftliche Akteure sind ein Indiz dafür, dass die Partnerschaft mit Indien weniger auf gemeinsamen Werten, sondern mehr auf gemeinsamen strategischen Interessen basiert.

Ausblick

Die cyberdiplomatischen Bemühungen im deutsch-indischen Verhältnis haben sich in den letzten Jahren verstärkt, bleiben jedoch ausbaufähig. Drei Aspekte erscheinen für die politische Zusammenarbeit in diesem Bereich aus deutscher Sicht zentral. Erstens zeigt der Digitaldialog, dass ein Multi-Stakeholder-Ansatz dem bilateralen Digitalhandel neue Impulse geben kann. Die Erfahrungen aus der entwicklungspolitischen Kooperation weisen zudem darauf hin, dass digitalpolitische Synergien existieren und staatliche wie privatwirtschaftliche Akteure in Indien großes Interesse an weiterer Kooperation haben. Für deutsche Technologiekonzerne in der Automobil-, der Software- und der Elektrotechnik-Branche könnte die bilaterale Zusammenarbeit neue ökonomische Möglichkeiten erschließen.

Zweitens erschwert es die europäische Kompetenzverteilung in der Handelspolitik, die Technologiepartnerschaft mit Indien kurz- und mittelfristig weiterzuentwickeln. Deutschland bleibt für die künftige digitale Zusammenarbeit mit Indien stark auf die EU angewiesen. Brüssel war bisher jedoch nicht in der Lage, nachhaltige Einigungen mit dem Land zu erzielen. Zum einen haben die im Jahr 2021 begonnenen Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und Indien bislang zu keinem Ergebnis geführt. Zum anderen blieb auch der 2022 ins Leben gerufene Trade and Technology Council (TTC) zwischen der EU und Indien bisher ohne Effekt. Um ein größeres Wachstum in der bilateralen Digitalwirtschaft zu erzielen, ist insbesondere der Erfolg der zweiten Arbeitsgruppe des TTC zu Digitalverwaltung und digitaler Konnektivität von Bedeutung.[14]

Drittens werden sich zwei normative Herausforderungen wohl verstetigen, was das Internet als Informationsraum angeht. Indien strebt nach mehr Kontrolle über das Netz, was erwarten lässt, dass es in der Partnerschaft immer weniger gemeinsame Werte geben wird. Zudem wächst die indische Diaspora rasant.[15] Die Bundesregierung muss damit rechnen, dass indische Staatsangehörige hierzulande zum Ziel politischer Kampagnen von Akteuren ihres Herkunftslandes werden könnten. Eine politische Einflussnahme auf die in Deutschland lebenden Inder:innen könnte langfristig zu einem Vertrauensverlust in den cyberdiplomatischen Beziehungen führen. Beide Staaten sollten deshalb dringend an vertrauensbildenden und risikominimierenden Strategien arbeiten, was Konflikte zum Informationsraum Internet betrifft.

Der ganzheitliche Blick auf die deutsch-indischen Digitalbeziehungen erlaubt es, Chancen und Herausforderungen ebenso realistisch wie differenziert zu bewerten. Wie die aktuellen Entwicklungen zeigen, sind beide Seiten daran interessiert, die strategische Partnerschaft in der Digitalpolitik nachhaltig zu vertiefen. In der digitalwirtschaftlichen Zusammenarbeit könnten Multi-Stakeholder-Formate auch künftig der Kompromissfindung dienen. Doch divergierende politische Wertvorstellungen zum Internet als Informationsraum dürften eine Quelle grundlegender Zielkonflikte bleiben.

14 Als Überblick zum EU-India TTC: European Parliament, »EU-India Trade and Technology Council«, <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/757587/EPRS_ATA(2024)757587_EN.pdf> (Zugriff 5.9.2024).

15 Zahlen des Statistischen Bundesamtes hier: »Fachkräfte-Abkommen: Indische Migration ist ein riesiger Erfolg«, *Mediendienst Migration*, 1.12.2023, <https://mediendienst-integration.de/artikel/indische-migration-ist-ein-riesiger-erfolg.html> (Zugriff 5.9.2024).

Anhang

Abkürzungen

APA	Asia Pacific Committee of German Business
BA	Bundesagentur für Arbeit
BfAA	Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BJP	Bharatiya Janata Party
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika
CBAM	Carbon Border Adjustment Mechanism
CRS	Congressional Research Service
CSDDD	Corporate Sustainability Due Diligence Directive
CSIS	Center for Strategic and International Studies (Washington, D. C.)
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DSCI	Data Security Council of India
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
DWIH	Deutsche Wissenschafts- und Innovationshäuser
EFTA	European Free Trade Association
ESMA	European Securities and Markets Authority
EU	Europäische Union
FAO	Food and Agriculture Organization (Rom) (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen)
FICCI	Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry
G4	Gruppe der Vier
G7	Gruppe der Sieben (die sieben führenden westlichen Industriestaaten)
G20	Gruppe der Zwanzig
G2G	Government to Government
GGE	Group of Governmental Experts (VN)
GI	geographical indication (geographische Herkunftsangaben)
GIGA	German Institute for Global and Area Studies (Hamburg)
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GTAI	Germany Trade and Invest
HRK	Hochschulrektorenkonferenz
IATP	Institute for Agriculture and Trade Policy (Mineapolis)
iCET	Initiative on Critical and Emerging Technology
IESA	India Electronics and Semiconductor Association
IFPRI	International Food Policy Research Institute (Washington, D. C.)
IGSTC	Indo-German Science and Technology Centre
IISD	International Institute for Sustainable Development (Winnipeg, Manitoba, Canada)
IOM	International Organization for Migration (Genf)
IT	Informationstechnologie
KI	Künstliche Intelligenz
Mercosur	Mercado Común del Sur (Gemeinsamer Markt des Südens)
Merics	Mercator Institute for China Studies (Berlin)
MFN	Most Favoured Nation (Meistbegünstigung)
MINT	Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik
MMPA	Migrations- und Mobilitätspartnerschaftsabkommen
NASSCOM	National Association of Software and Services Companies
Nato	North Atlantic Treaty Organization
OEC	Observatory of Economic Complexity
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Paris) (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OEWG	Open-ended Working Group (VN)
RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed
R&D	Research and Development
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute (Solna)
SOZ	Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit
SPS	Sanitary and Phyto-Sanitary (Regulations / Measures) (Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen)
TTC	Trade and Technology Council
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
UNODA	United Nations Office for Disarmament Affairs
VN	Vereinte Nationen
WFP	World Food Programme (Welternährungsprogramm)
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)

Die Autorinnen und Autoren

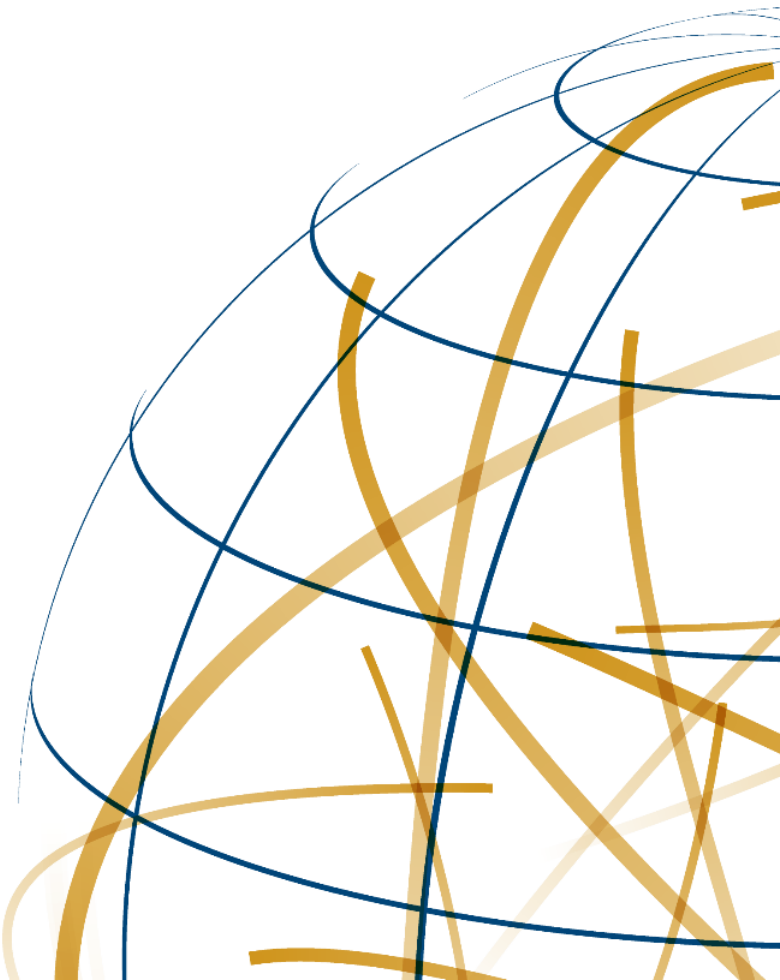
Prof. Dr. Heribert Dieter
Wissenschaftler in der Forschungsgruppe
Globale Fragen

Dr. Pia Fuhrhop
Stellvertretende Leiterin der Forschungsgruppe
Sicherheitspolitik

Dr. Hanns Günther Hilpert
Senior Fellow in der Forschungsgruppe Asien

David Kipp
Wissenschaftler in der Forschungsgruppe
Globale Fragen

Dr. agr. Bettina Rudloff
Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe
EU / Europa

Tobias Scholz
Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Asien

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