

Unreife Leistung

Die menschenrechtlichen Risiken des geplanten Handelsabkommens zwischen der EU und Indien

Christine Chemnitz
Armin Paasch

Am 10. Februar dieses Jahres trafen sich die indische Regierung und Vertreter der europäischen Kommission in Neu Delhi, um das bilaterale Handelsabkommen zwischen beiden Ländern erfolgreich abzuschließen. Daraus wurde erst einmal nichts, denn bei Weitem nicht in allen Punkten besteht Einigkeit. Klar ist aber, dass beide Verhandlungsparteien die Liberalisierung „annähernd des gesamten Handels“ wollen und optimistisch sind, dass ein Abkommen noch in diesem Jahr abgeschlossen wird. Die Armen in Indien sind auf den Barrikaden.

Zumindest für die verhandelnden Regierungsvertreter/-innen steht weitestgehend außer Frage, dass der Abschluss des Handelsabkommens beiden Vertragspartnern große wirtschaftliche Chancen bietet. Daher verwundert es nicht, dass alle warnenden Zwischenrufe zivilgesellschaftlicher Gruppen verhallen, die konstant fordern, dass die Auswirkungen des Abkommens auf die Menschenrechte der besonders verletzlichen Gruppen überprüft werden müssen und dass gerade Indien einen politischen Freiraum bewahren muss, um die Lebensgrundlagen eben dieser Gruppen zu schützen.

Schaut man nämlich hinter die dünnen Kulissen des *shining India* sieht man eine stark fragmentierte Gesellschaft, in der immer noch 37 Prozent der Bevölkerung unterhalb der absoluten Armutsgrenze lebt und mehr als 224 Millionen bzw. 26,9 Prozent unter chronischem Hunger leiden. Am stärksten von Hunger betroffen sind Landarbeiter/-innen, Klein- und Kleinstbauernfamilien, aber auch die Straßenhändler/-innen in den Megastädten. Im Gegensatz zur EU verfügt Indien nicht über ein soziales Sicherungssystem, das mögliche negative Auswirkungen eines Handelsabkommens auf diese Gruppen abfedern könnte.

Eigentlich ist die EU, genau wie Indien, völkerrechtlich verpflichtet, Menschenrechte in all ihren Politikbereichen - auch in der Handelspolitik - zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Der Vertrag von Lissabon verpflichtet die EU, die Menschenrechte in der gemeinsamen europäischen Handelspolitik einzuhalten. Dennoch verweigert sich die Europäische Kommission beharrlich der Forderung des Europaparlaments und zivilgesellschaftlicher Gruppen, eine menschenrechtliche Folgeabschätzung des geplanten Handelsabkommens durchzuführen.

Misereor und die Heinrich-Böll-Stiftung haben daher gemeinsam mit den indischen Partnern Anthra und dem *Third World Network* (TWN) eine zivilgesellschaftliche Folgenabschätzung für das Menschenrecht auf Nahrung vorgenommen, deren Ergebnisse für die genannten Gruppen mehr als ernüchternd sind.

Kleinbäuerliche Milchwirtschaft in Gefahr

In den Verhandlungen wurde deutlich, dass die EU ein starkes Interesse an der Öffnung des Milchsektors, speziell für Magermilchpulver, hat. Falls dieses Anliegen erfüllt würde, müssten die indischen Zölle für Im-

porte von Magermilchpulver aus der EU vermutlich innerhalb von sieben Jahren auf null gesenkt werden und eine Wiedereinführung wäre ausgeschlossen.

Dabei ist der Milchsektor höchst relevant für die Ernährungssicherheit und Existenzsicherung der ländlichen indischen Bevölkerung. Etwa 14 Millionen Bauern sind gegenwärtig an mehr als 135.000 dörflichen Milchgenossenschaften beteiligt. Die indische Regierung schätzt, dass im gesamten Milchsektor ca. 90 Millionen Arbeitsplätze geschaffen wurden und dass die Milchwirtschaft fast ein Drittel des Bruttoeinkommens ländlicher Haushalte ausmacht sowie fast die Hälfte des Einkommens landloser Familien. Hinzukommt, dass die Produzenten nicht nur für den Verkauf produzieren; gerade die Kombination mit dem häuslichen Konsum der Milch, die eine der wenigen tierischen Eiweißquellen darstellt, ist überlebensnotwendig.

Diese Struktur des indischen Milchsektors wurde nicht zuletzt durch starke öffentliche Unterstützung und Schutz ermöglicht. Während der 1990er Jahre schützte die indische Regierung den Milchsektor durch Importquoten. Bis heute beträgt der Einfuhrzoll auf Magermilchpulver in

Indien 60 Prozent und erlaubt praktisch keine Importe. Nur innerhalb eines Kontingents von 10.000 Tonnen wurde bis 2008 ein niedriger Zollsatz von 15 Prozent erhoben. Dieses Zollkontingent (TRQ) wurde im Jahr 2009 auf 30.000 Tonnen erweitert.

Ein Blick auf die Handelsdaten aus der Vergangenheit zeigt, dass die indische Milchwirtschaft mit einer Erhöhung der europäischen Einfuhrmengen von Milchpulver konfrontiert werden dürfte, wenn der Zollschutz abgeschafft würde. Bezeichnend ist die Erfahrung von 1999, als die indische Regierung aufgrund von WTO-Verpflichtungen vorübergehend ihre mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen für Milchpulver aufhob: Damals schnellten die Importe von Magermilchpulver aus der EU unmittelbar von 600 Tonnen im Jahr 1998 auf mehr als 25.000 Tonnen im Jahr 1999 hoch. Wengleich auf niedrigem Niveau in absoluten Zahlen, ist dies relativ gesehen ein dramatischer Anstieg, der erst durch die Wiedereinführung von Zöllen wieder gestoppt werden konnte. Eine ähnliche Erfahrung wiederholte sich 2009, als Indien das Zollkontingent von 10.000 auf 30.000 Tonnen ausweitete. Fast unmittelbar kam es zu einer Verdreifachung der Importe von Milchprodukten. Beide Erfahrungen lassen erahnen, dass eine komplette und definitive Zollabschaffung, wie sie von der EU angestrebt wird, mittelfristig einen deutlichen Anstieg der Importe nach sich ziehen würde.

Die Tatsache, dass der Sektor eine so kleinteilige und inklusive Struktur aufweist, die Millionen von Kleinbauern umfasst, macht ihn besonders empfindlich schon für kleine Preisänderungen. Sinkt der Preis, kann das Recht auf Nahrung für kleine indische Milchproduzent/-innen bedroht sein. Gerade Bäuerinnen und Bauern, die sich in Kooperativen organisieren, können ihre Produktionskosten schon jetzt kaum durch ihre Einkünf-

te decken. Sinken die Erzeugerpreise durch billige Importe weiter ab, sind Verschuldung und letztendlich die Aufgabe solcher Betriebe absehbar. Jede Familie, die ihre Kuh aufgibt, gibt damit auch die Chance auf diese Eiweißquelle zu nutzen.

Erfolgreiche Proteste der Straßenhändler

Ein weiteres besonderes Interesse hat die EU an der Öffnung des indischen Einzelhandelssektors für europäische Investoren. Laut *Global Retail Development Index*, ist Indien der zukünftig attraktivste Markt für Einzelhändler weltweit. Bislang aber dürfen sich ausländische Unternehmen in Indien lediglich im Großhandel betätigen, während für Einzelhandels-

unternehmen mit mehreren Marken – z.B. für Supermarktketten – bislang ein vollständiges Verbot ausländischer Beteiligungen gilt. Dieses Verbot soll im Rahmen des geplanten Handelsabkommens aufgehoben werden.

Nur: Mit etwa 37 Millionen Beschäftigten ist der Einzelhandel gleich nach der Landwirtschaft der wichtigste Arbeitgeber. Dazu gehören die Mitarbeiter/-innen der rund zwölf Millionen Kleinläden (*Kiranas*) sowie etwa zehn Millionen Straßenhändler/-innen. Nach einer Studie des *Centre for Policy Alternatives* würden rund acht Millionen Arbeitsplätze zerstört, sollten Supermarktketten 20 Prozent des indischen Marktes übernehmen. Auch eine

Der Ochsenkarren ist immer noch ein wichtiges Transportmittel. Kleinbauern, die aufgrund von EU-Milchimporten ihre Kuh aufgeben mußten, gäben damit auch die Chance auf junge Ochsen auf.

Quelle: mz-urasien.de





Selbst die Landlosen können derzeit noch ihr Einkommen durch eine Kuh oder ein paar Ziegen aufbessern, die sie am Straßenrand oder auf öffentlichem Brachland weiden.

Foto: Harneet Singh/MISEREOR

Studie des *Indian Council for Research on International Economic Relations* (ICRIER) im Auftrag der Regierung räumt ein, dass Kleinhändler in der Nachbarschaft von neu eröffneten indischen Supermärkten jeweils bereits in den ersten 21 Monaten im Schnitt Umsatzeinbrüche von 14 Prozent verzeichneten.

Europäische Supermarktketten wiegeln mit dem Argument ab, dass sie im Gegenzug selbst Arbeitsplätze schaffen würden. Doch ihre Versprechungen klingen wenig glaubwürdig und liegen dennoch weit unter dem befürchteten Verlust: So behauptet Carrefour, dass die Supermarktketten innerhalb der nächsten fünf Jahre 1,8 Millionen Arbeitsplätze schaffen könnten. Um diese Arbeitsplätze zu schaffen, wäre aber eine 18- bis 20-fache Ausweitung der Verkaufsfläche der Supermärkte innerhalb von 5 Jahren notwendig, was nicht realistisch erscheint. Sollte das Szenario dennoch eintreten, wäre im Gegenzug mit einem Verlust von 2,9 bis 5,8 Millionen Arbeitsplätzen im informellen Sektor zu rechnen.

Als die indische Regierung im Dezember 2011 ankündigte, den Sektor für ausländische Investoren zu öffnen, entfesselte dies eine Protestwelle unerwarteten Ausmaßes. Millionen Kleinhändler in allen großen Städten ließen am 1. Dezember 2011 ihre Läden geschlossen. Die Opposition rief zu Demonstrationen auf. Als selbst bei einigen Koalitionspartnern Ministerpräsident Manmohan Singh in dieser national bedeutsamen Frage der Rückhalt verloren ging, wurde das Vorhaben einstweilen verschoben.

Kosmetische Korrektur reicht nicht

Nachdem die Verhandlungen am 10. Februar nicht erfolgreich abgeschlossen werden konnten, drängen beide Regierungen auf eine schnelle Einigung noch in 2012. Die vorerst erfolgreichen Proteste der Kleinhändler gegen eins der zentralen Anliegen der EU haben diese Hoffnung bei der EU-Kommission allerdings deutlich eingetrübt. Da in vielen Bundesstaaten Indiens 2012 Wahlen anstehen und die jetzige Regierung

innenpolitisch immer mehr unter Druck gerät, erscheint der optimistische Zeitplan zum Abschluss der Verhandlungen unrealistisch. Wegen der anstehenden Wahlkämpfe 2012 hatte auch EU-Handelskommissar Karel de Gucht schon gewarnt, dass die Verhandlungen sich um zwei Jahre verzögern könnten, wenn es im Februar nicht zum Durchbruch komme.

Vor dem Hintergrund der zu befürchtenden sozialen Auswirkungen des Abkommens wäre eine solche Verzögerung durchaus zu begrüßen. Damit würde sich für das Europaparlament die Gelegenheit eröffnen, auf die Umsetzung seiner eigenen Forderung zu pochen, nämlich einer umfassenden menschenrechtlichen Folgeabschätzung, die neben dem Recht auf Nahrung auch die Rechte auf Gesundheit, Wohnen, Arbeit und demokratische Mitbestimmung einschließen müsste.

Sollte eine menschenrechtliche Folgeabschätzung ernsthaft durchgeführt und in der Positionierung der EU berücksichtigt werden, wäre es mit kosmetischen Korrekturen an dem bisherigen Vorhaben der EU oder der Aufnahme eines wachsweißen Nachhaltigkeitskapitels nicht getan.

Zu den Autoren

Christine Chemnitz ist Agrarwissenschaftlerin und seit 2007 Referentin für internationale Agrarpolitik bei der Heinrich-Böll-Stiftung.

Armin Paasch ist Referent für Welthandel und Ernährung bei Misereor. Davor war er bei der Menschenrechtsorganisation FIAN.

Weiterführende Literatur

Misereor, et. al. (2011), *Right to Food – Impact Assessment for the EU India Free Trade Agreement*. Berlin, December 2011.