

Christine Chemnitz und Armin Paasch

EU-Indien: Die ungleiche Partnerschaft

Seit 2007 beraten die Europäische Union (EU) und die indische Regierung über ein bilaterales Handelsabkommen. Ziel der Verhandlungen ist eine möglichst vollständige Deregulierung des Handels zwischen den beiden Partnern. Das Abkommen schließt neben dem Warenhandel weitere Bereiche wie Dienstleistungen, das öffentliche Auftragswesen, Investitionen sowie geistige Eigentumsrechte ein und geht damit weit über Übereinkünfte der Welthandelsorganisation (WTO) hinaus. Geplant ist, das Abkommen auf dem EU-Indien-Gipfel am 10. Februar in Delhi zu besieghen.

Beide Seiten erhoffen sich von dem Handelsabkommen große wirtschaftliche Chancen. Aus diesem Grund verhalten die warnenden Zwischenrufe zivilgesellschaftlicher Gruppen, die fordern, die Auswirkungen des Abkommens auf die Menschenrechte besonders benachteiligter Gruppen zu prüfen. Durch die Beschlüsse drohe Indien den politischen Freiraum zu verlieren, um die Lebensgrundlage ebendieser Gruppen zu schützen.

Ungleiche Partner

Doch solche Überlegungen spielen für die Verhandlungen keine Rolle. Diese beruhen vielmehr auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit. Zwar wird Indien mehr Zeit für die Umsetzung einiger Bereiche des Abkommens zugestanden, doch grundsätzlich werden die beiden eigentlich sehr ungleichen Verhandlungspartner gleich behandelt – dies ist vor allem in bilateralen Handelsabkommen ein immer wiederkehrendes Problem.

So verfügt Indien im Gegensatz zur EU nicht über ein soziales Sicherungssystem, das die negativen Auswirkungen eines Handelsabkommens abfedern könnte.¹ Im Gegenteil: Der Blick hinter die Kulissen des *Shining India* zeigt vielmehr eine stark fragmentierte Gesellschaft: 37 Prozent der indischen Bevölkerung leben unterhalb der absoluten Armutsgrenze; mehr als 224 Millionen Menschen – rund 27 Prozent der Bevölkerung – leiden an chronischem Hunger. Am stärksten betroffen sind Landarbeiterinnen und Landarbeiter, Klein- und Kleinstbauernfamilien, aber auch die Straßenhändler in den Megastädten.²

Eigentlich ist die EU, wie auch Indien, völkerrechtlich verpflichtet, Menschenrechte in all ihren Politikbereichen – auch in der Handelspolitik – zu schützen und zu gewährleisten. Der Vertrag von Lissabon verpflichtet die Union, Menschenrechte in ihrer auswärtigen Politik einzuhalten, und bezieht diese Verpflichtung explizit auch auf die gemeinsame Handelspolitik. Dennoch verweigert sich die Europäische Kommission beharrlich der Forderung des Europaparlaments und zivilgesellschaftlicher Gruppen, eine menschenrechtliche Folgeabschätzung des Handelsabkommens durchzuführen.³

1 Vgl. Ellen Ehmke, Indien: Arbeit für alle? Das größte Beschäftigungsprogramm der Welt, in: „Blätter“, 8/2011, S. 81-88.

2 Vgl. Fabian Scheidler, Indien: Der Preis des Wachstums, in: „Blätter“, 3/2011, S. 109-118.

3 Misereor und die Heinrich-Böll-Stiftung haben daher gemeinsam mit den indischen Partnern Anthra und dem Third World Network eine solche Folgenabschätzung für das Menschenrecht auf Nahrung durchgeführt, deren Ergebnisse mehr als ernüchternd sind. Vgl. dies., Right to Food Impact Assessment of the EU-India Trade Agreement, Aachen u.a. 2011.

Bedrohung für den indischen Milchsektor

Im Bereich der Landwirtschaft pochen die EU und allen voran Deutschland unter anderem auf eine Öffnung des Milchsektors für europäische Exporteure. Auch die indische Regierung scheint bereit zu sein, zumindest einige Zolllinien im Milchsektor aufzugeben. Würde Indien jedoch die Anforderungen der Europäischen Kommission vollständig erfüllen, müsste es beispielsweise auch die Zölle auf die Einfuhr von Magermilchpulver aus der EU innerhalb von sieben Jahren abschaffen.

Doch allein das hätte dramatische Folgen, denn der Milchsektor spielt eine wichtige Rolle für die Existenzsicherung der indischen Landbevölkerung. Etwa 14 Millionen Bauern sind gegenwärtig an mehr als 135 000 dörflichen Milchgenossenschaften beteiligt. Der gesamte Milchsektor beschäftigt laut Schätzungen der indischen Regierung insgesamt rund 90 Millionen Arbeits-

kräfte. Die Milchwirtschaft macht damit fast ein Drittel der Bruttoeinkommen ländlicher Haushalte und etwa die Hälfte der Einkommen landloser Menschen aus. Hinzu kommt, dass die Erzeuger nicht nur für den Verkauf, sondern auch für den Eigenverbrauch produzieren. Für eine gesunde Ernährung ist der häusliche Konsum von Milch – als eine der wenigen verfügbaren tierischen Eiweißprodukte – besonders für die in armen Verhältnissen lebenden Menschen Indiens lebensnotwendig.

Während der 1990er Jahre schützte die indische Regierung den Milchsektor daher durch hohe Importzölle. Noch heute beträgt der Einfuhrzoll auf Magermilchpulver in Indien 60 Prozent und unterbindet so den Import großer Mengen. Nur innerhalb eines Kontingents von 10 000 Tonnen wird ein niedrigerer Zollsatz von 15 Prozent erhoben.

Ein Blick auf die Handelsdaten der Vergangenheit zeigt: Würde dieser Zollschutz abgeschafft, müsste die indische Milchwirtschaft mit einer erheblichen Steigerung der europäischen Einfuhr von Milchpulver rechnen. Erst 2009 hat die indische Regierung das Zollkontingent auf 30 000 Tonnen erhöht. Schlagartig kam es zu einer Verdreifachung der Einfuhren. Bereits zehn Jahre zuvor, im Jahr 1999, schnellten die Importe von Magermilchpulver in die Höhe, nachdem Indien aufgrund von WTO-Verpflichtungen seine Einfuhrbeschränkungen für Milchpulver lockerte. Innerhalb eines Jahres stieg die Einfuhrmenge aus der EU sogar von 600 Tonnen im Jahr 1998 auf mehr als 25 000 Tonnen. Eine fortgesetzte Steigerung hätte für den indischen Milchsektor und die Bauern dramatische Folgen gezeitigt. Gestoppt wurden die Einfuhren erst durch die Wiedereinführung von Zöllen. Diese hatte Indien mit der WTO nachverhandeln müssen, hatte es sich doch zuvor zur kompletten Abschaffung der Milchzölle verpflichtet.

Vor dem Hintergrund solcher Erfahrungen lässt sich erahnen, dass die von der EU angestrebte komplette Abschaf-



Freude schöner Götterfunken?

Online-Dossier zur Eurokrise

Mit Beiträgen von:

Jürgen **Habermas**, Ulrich **Beck**,
Ulrike **Guérot**, Georg **Vobruba**,
Rudolf **Hickel**, Hans-Jürgen **Urban**,
Lucas **Zeise**, Albrecht **von Lucke**,
Wieslaw **Jurczenko**, Sebastian
Dullien, Christian **Calliess**,
Michael **Krätke** u. v. a.

Mehr auf www.blaetter.de

fung der Zölle mittelfristig einen deutlichen Anstieg der Importe nach sich ziehen dürfte. Befürworter der Öffnung argumentieren, dass sinkende Milchpreise den städtischen Verbrauchern zugute kämen. Das stimmt allerdings nur bedingt, denn eine stärkere Abhängigkeit vom Weltmarkt würde auch schwankende internationale Preise auf die nationale Ebene übertragen. Insbesondere in Zeiten hoher Weltmarktpreise würde das eine Stabilisierung der Verbraucherpreise für Indien erheblich erschweren.

Gerade aber weil der Milchsektor eine so kleinteilige und inklusive Struktur aufweist, die Millionen von Kleinbauern umfasst, zeigt er sich besonders empfindlich schon für geringe Preisänderungen. Sinkt der Preis für Milchprodukte, bedroht dies das Überleben unzähliger kleiner indischer Milchproduzenten. Gerade Bäuerinnen und Bauern, die sich in Kooperativen organisieren, können die Produktionskosten schon jetzt kaum durch ihre Einkünfte decken. Sinken die Erzeugerpreise durch billige, teils stark subventionierte EU-Importe noch weiter, sind Verschuldung und letztendlich die Aufgabe solcher Betriebe vorprogrammiert.

Proteste der Kleinhändler

Ein besonderes Augenmerk hat die EU zudem auf den indischen Einzelhandel gerichtet – dem laut *Global Retail Development Index* der Unternehmensberatung AT Kearney zukünftig attraktivsten Markt für globale Einzelhändler weltweit. Europäische Lobbyverbände wie *EuroCommerce* betrachten die Öffnung dieses Sektors daher als oberste Priorität.

Ohne Einschränkung dürfen sich ausländische Unternehmen in Indien bisher lediglich im Großhandel betätigen. Im Einzelhandel gilt eine Beteiligungsgrenze von 51 Prozent, zumindest sofern mit nur einer Marke gehandelt wird (wie zum Beispiel Adidas);

der Handel mit mehreren Marken – wie dies beispielsweise Supermarktketten tun – ist für ausländische Firmen bislang gänzlich verboten. Dies würde sich mit dem geplanten Handelsabkommen ändern.

Mit etwa 37 Millionen Beschäftigten stellt der Einzelhandel gleich nach der Landwirtschaft den wichtigsten Arbeitsmarkt in Indien dar. Dazu zählen vor allem die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der rund zwölf Millionen Kleinläden (*Kiranas*) sowie schätzungsweise zehn Millionen Straßenhändler, mit einem überdurchschnittlichen Anteil Frauen. Laut einer Studie der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) ist der Straßenhandel für die städtischen Armen ein „wichtiges Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts, da er nur geringen finanziellen Input erfordert“.⁴

Als das indische Kabinett Ende November 2011 beschloss, den Sektor für ausländische Investoren zu öffnen, entfesselte dies eine Protestwelle unerwarteten Ausmaßes. Millionen Kleinhändlerinnen und Kleinhändler hielten am 1. Dezember 2011 in allen großen Städten ihre Läden geschlossen. Die Opposition rief zu Demonstrationen auf. Als Premierminister Manmohan Singh selbst bei Koalitionspartnern in dieser national bedeutenden Frage den Rückhalt verlor, legte die indische Regierung das Vorhaben einstweilen auf Eis.

Seit dieser Kehrtwende ist in deutschen Wirtschaftsnachrichten mitunter von einem drohenden „Niedergang“ Indiens die Rede, da Investoren das Land nun mieden. Unterschlagen wird dabei die soziale Schlagseite der erzwungenen Öffnung: Nach einer Studie des *Centre for Policy Alternatives* würden rund 8 Millionen Arbeitsplätze zerstört werden, sollten ausländische Supermarktketten 20 Prozent des indischen

4 Jayati Ghosh, Amitayu Sengupta und Anamitra Roychoudhury, *The Impact of Macroeconomic Change on Employment in the Retail Sector in India: Policy Implications for Growth, Sectoral Change and Employment*, Employment Policy Papers, New Delhi 2007.

Marktes übernehmen.⁵ Auch eine von der Regierung in Auftrag gegebene Untersuchung räumt ein, dass Kleinhändler in der Nachbarschaft von neu eröffneten indischen Supermärkten in den ersten 21 Monaten durchschnittlich Umsatzeinbrüche von 14 Prozent verzeichnen.⁶

Europäische Supermarktketten hingegen verweisen darauf, dass sie Arbeitsplätze schaffen würden. Doch ihre Versprechungen klingen wenig glaubwürdig. So verspricht Carrefour in einer Regierungskonsultation, der moderne Einzelhandel werde im Falle einer Öffnung für ausländische Investoren innerhalb von fünf Jahren direkt und indirekt 1,8 Mio. neue Arbeitsplätze schaffen. Doch zeigen die Zahlen von Carrefour auch, dass hierzu eine bis zu 20fache Ausweitung ihrer Verkaufsfläche notwendig wäre. In der anvisierten Zeitspanne ist dies kaum realistisch. Sollte das Szenario dennoch eintreten, wäre im selben Zeitraum mit einem Verlust von 2,9 bis 5,7 Mio. Arbeitsplätzen im informellen Sektor zu rechnen.⁷

Hinzu kommt, dass eine solch starke Ausbreitung großer Supermarktketten auch die Vermarktungswege von kleinen Bäuerinnen und Bauern bedrohen würde, die bisher über traditionelle Großhandelsmärkte (*Mandis*) indirekt die kleinen Läden und Straßenhändler mit Lebensmitteln beliefern. Denn aufgrund der hohen Produkt- und Prozessstandards ist es sehr unwahrscheinlich, dass diese Kleinbauern Zugang zu den Lieferketten europäischer Supermärkte finden würden. In der Regel profitieren von einer solchen Umwälzung nur Landwirte, die über ausreichend Land, künstliche Bewässerungssysteme, eine gute Ausbildung, Zugang zu Krediten

und Infrastruktur wie beispielsweise Transportautos verfügen.

Negative Auswirkungen des Handelsabkommens sind darüber hinaus für die Geflügelerzeuger zu befürchten. Auch könnten Bestimmungen im geplanten Investitionsschutzkapitel – welches etwa den umfassenden Schutz der Investoren vor direkter und indirekter Enteignung, eine „faire und gerechte Behandlung“ europäischer Unternehmen und die Option von Investorenklagen vor privaten Schiedsgerichten beinhaltet – es ländlichen Gemeinden erschweren, ihr Anrecht auf Grund und Boden zu verteidigen.

Handelsabkommen auf dem Prüfstand

Die vorerst erfolgreichen Proteste der Kleinhändler gegen eines der zentralen Anliegen der EU haben die Hoffnung auf einen baldigen Vertragsabschluss auch bei der Europäischen Kommission deutlich getrübt. Allerdings galt der Zeitplan aufgrund des indischen Widerstands gegen eine vollständige Öffnung des Automobilsektors und gegen ein Nachhaltigkeitskapitel im Abkommen ohnehin als gefährdet.

Sollte es nicht wie geplant im Februar zum Durchbruch kommen, hatte EU-Handelskommissar Karel de Gucht wegen anstehender Wahlkämpfe 2012 in Indien bereits vor einer Verzögerung der Verhandlungen um zwei Jahre gewarnt. Vor dem Hintergrund der zu befürchtenden sozialen Verwerfungen wäre eine solche Verzögerung jedoch durchaus zu begrüßen. Denn so würde sich dem Europaparlament die Gelegenheit eröffnen, auf die Umsetzung ihrer eigenen Forderung zu pochen – nämlich einer umfassenden menschenrechtlichen Folgeabschätzung, die über das Recht auf Nahrung hinaus auch das Recht auf Gesundheit, Wohnen, Arbeit und demokratische Mitbestimmung einschließt. Damit aber müsste das gesamte Abkommen auf den Prüfstand.

5 Mohan Guruswamy und Kamal Sharma, *FDI in Retail – II: Inviting more Trouble?* New Delhi 2006.

6 Mathew Joseph, Nirupama Soundararajan, Manisha Gupta und Sanghamitra Sahu, *Impact of organized Retailing on the Unorganized Sector*, Working Paper Nr. 222, Delhi 2008.

7 Misereor et al, ebenda, S. 47.