

ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN

Die Europäische Union und die indische Regierung handeln derzeit ein bilaterales Freihandelsabkommen (FTA) aus, dessen Ziel eine umfangreiche und gegenseitige Deregulierung «annähernd des gesamten Handels» zwischen beiden Handelsblöcken ist. Über den Güterhandel hinaus wird das Abkommen Kapitel zu Dienstleistungen, Investitionen, öffentlichem Beschaffungswesen, geistigen Eigentumsrechten und anderen Bereichen enthalten. In all diesen Bereichen werden die Vereinbarungen wahrscheinlich sehr viel weiter gehen als gegenwärtige Übereinkünfte innerhalb der WTO. Offiziell streben die EU und die indische Regierung den Abschluss des Abkommens im Februar 2012 an. In den Verhandlungen besteht die Europäische Kommission auf dem Prinzip der «Gegenseitigkeit» und will «Asymmetrien» in den Verpflichtungen beider Seiten vermeiden. Dieses Prinzip der Gegenseitigkeit ist von zivilgesellschaftlichen Organisationen (CSOs) aufgrund des großen Ungleichgewichts zwischen der EU und Indien in Bezug auf ihre wirtschaftliche Entwicklung, Wohlstand, Armut und Hunger kritisiert worden.

Handelsbezogene Menschenrechtsverpflichtungen

Kapitel II zeigt, dass sowohl die EU als auch Indien völkerrechtlich verpflichtet sind, wirtschaftliche, soziale, kulturelle, bürgerliche und politische Menschenrechte in allen Politikbereichen einschließlich der Handelspolitik zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Im Falle der EU wird diese Verpflichtung durch das Gebot zur Kohärenz der Handelspolitik mit den Menschenrechten im Vertrag von Lissabon zusätzlich unterstrichen. Konkret bedeutet das: Aufgrund ihrer *Achtungspflicht* dürfen Staaten keine Handelsabkommen ratifizieren, die sie zu Maßnahmen mit negativen Auswirkungen auf Menschenrechte nötigen würden. Aufgrund ihrer *Schutzpflicht* dürfen Staaten kein Abkommen ratifizieren, das es ihnen erschweren würde, Menschenrechtsverletzungen durch private Akteure zu verhindern. Aufgrund ihrer *Gewährleistungspflicht* dürfen Staaten kein Abkommen ratifizieren, das ihnen die volle Umsetzung der Menschenrechte erschweren würde. Diese Verpflichtungen gelten nicht nur gegenüber den eigenen StaatsbürgerInnen, sondern auch den Menschen in

anderen Staaten. Folglich dürfen Staaten auch keine Verträge abschließen, die die Spielräume eines anderen Staates zur Umsetzung der Menschenrechte beeinträchtigen würden.

Folgenabschätzung zum Menschenrecht auf Nahrung (RFIA)

Der erste Schritt für die EU und Indien, um die Kohärenz zwischen dem Handelsabkommen und den Menschenrechtsverpflichtungen sicherzustellen, wäre die Durchführung systematischer und regelmäßiger Menschenrechtlicher Folgenabschätzungen (HRIAs) *vorab*, also vor der Unterzeichnung jeglicher Handelsabkommen, sowie *nachträglich*, d.h. nach Ablauf einer bestimmten Zeit der Umsetzung. Bisher haben die EU-Kommission und die indische Regierung die Forderung nach einem HRIA zum Handelsabkommen nicht aufgegriffen. Deshalb haben sich MISEREOR, die Heinrich-Böll-Stiftung (HBS), das *Third World Network* (TWN), Anthra und Glopolis entschlossen, eine eigene zivilgesellschaftliche Folgenabschätzung mit einem Schwerpunkt auf dem Recht auf Nahrung durchzuführen. In dieser *Folgenabschätzung zum Recht auf Nahrung* (RFIA) hat das Forschungsteam versucht, den Kriterien und methodologischen Schritten zu folgen, die Olivier De Schutter, der Sonderberichterstatte der Vereinten Nationen für das Recht auf Nahrung, in seinen Leitlinien zu HRIA vorgeschlagen hat. Ausgehend von diesen Prinzipien wurde zunächst der normative Inhalt der menschenrechtlichen Verpflichtungen der EU (und ihrer Mitgliedsstaaten) und Indiens im Zusammenhang mit dem Recht auf Nahrung aufgezeigt. Dabei wurden menschenrechtsbasierte Indikatoren in die Folgenabschätzung der fraglichen Bestimmungen des Abkommens einbezogen. Die Analyse folgte den vorgeschlagenen methodologischen Schritten von 1.) Screening, 2.) Scoping, 3.) empirischer Erhebungen, 4.) Analyse sowie 5.) Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

Hunger und Armut in Indien

Kapitel III stellt die dramatische Ernährungssituation heraus, die in Indien weiterhin besteht. Auf der einen Seite hat Indien, laut der weltweiten Forbes-Liste für 2011, 55 Dollar-Milliardäre und etwa 100.000 Dollar-Millionäre, die das verbreitete Bild des

«Leuchtenden Indiens» zu bestätigen scheinen. Auf der anderen Seite jedoch rangiert Indien auf Platz 119 von 169 Ländern und Regionen im Entwicklungsindex der Vereinten Nationen. In Indien leben immer noch mehr hungernde und unterernährte Menschen als in jedem anderen Land der Welt. Laut den aktuellsten verfügbaren Zahlen der FAO litten 224 Millionen bzw. 26,9% der indischen Bevölkerung in den Jahren 2006 bis 2008 unter chronischem Hunger. Angesichts der steigenden Lebensmittelpreise ist es wahrscheinlich, dass diese alarmierende Zahl seitdem sogar noch wesentlich angestiegen ist. Am stärksten von Hunger betroffen sind Kinder unter fünf Jahren, Frauen, ältere Menschen und Menschen mit Behinderung. Nach Berufsgruppen betrachtet, sind LandarbeiterInnen sowie Klein- und Kleinstbauernfamilien am meisten betroffen. Und nach sozialen Gruppen sind niedere Kasten und indigene Gruppen am stärksten betroffen. Auch gibt es große regionale Unterschiede. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) stellt heraus, dass der Armutanteil in den acht nördlichen und östlichen indischen Bundesstaaten Bihar, Chhattisgarh, Jharkhand, Madhya Pradesh, Orissa, Rajasthan, Uttar Pradesh und Westbengalen, die zusammen eine Bevölkerung von 421 Millionen armen Menschen haben, höher ist als in den 26 ärmsten afrikanischen Staaten.

Regelungen des Freihandelsabkommens (FTA) für die Landwirtschaft und Schwerpunkt der RFIA

Kapitel IV bietet einen Überblick über die gegenwärtigen Handelsbeziehungen zwischen Indien und der EU in der Landwirtschaft, die voraussichtlichen Bestimmungen eines künftigen Freihandelsabkommens und deren mögliche Auswirkungen auf Landwirtschaft und Ernährungssicherheit. Obwohl Umsatz und Erlös des derzeitigen landwirtschaftlichen Handels in Indien niedrig sind, ist die Bedeutung dieses Handels sehr hoch, da eine enorme Anzahl Bauern, die jeweils kleine Mengen produzieren und handeln, in der Landwirtschaft tätig und von ihr abhängig sind. Bezüglich des Güterhandels wird das Handelsabkommen Indien vermutlich die Abschaffung von über 90% aller (landwirtschaftlichen und nicht-landwirtschaftlichen) Zölle gegenüber der EU innerhalb von sieben Jahren auferlegen. Darüber hinaus könnte eine Stillstandsklausel die Zölle selbst für die verbleibenden sensiblen Produkte in der gegenwärtigen Höhe deckeln. Das Kapitel zu Waren wird vermutlich auch eine Reduzierung oder Deckelung von Exportzöllen verlangen, die Indien gegenwärtig zum Abfedern von Preisschwankungen nutzt. Zivilgesellschaftliche Organisationen (CSOs) kritisieren oft die Tatsache, dass zwar einerseits Spielräume für Im- und Exportzölle eingeschränkt werden, jedoch nicht für die Agrarsubventionen oder nicht-zolltarifliche Handelshemmnisse (NTB) in der EU. Genau in letzteren Bereichen könnte Indien wesentlich von einem Abkommen profitieren. Über den Warenhandel hinaus wird das Handelsabkommen wahrscheinlich Regelungen für Dienstleistungen, z.B. im Einzelhandelsbereich, umfassen, für den Schutz von Investitionen, für geografische Angaben (GIs) und für Rechte an geistigem Eigentum (IPRs), möglicherweise mit Blick auf Saatgut. CSOs haben auch die Befürchtung geäußert, dass europäischen Flotten der Zugang zu indischen Fischgründen gewährt werden könnte.

Nach einer Auswertung relevanter Studien und nach Beratungen mit CSOs legten die Herausgeber bei ihrer RFIA den Fokus auf drei Bereiche: 1.) Im Bereich des Warenhandels ermittelt die

Folgenabschätzung die voraussichtlichen Auswirkungen möglicher Zollsenkungen auf Milch- und Geflügelprodukte für indische KleinproduzentInnen (Kapitel V). 2.) Bezüglich Dienstleistungen werden die Auswirkungen europäischer Investitionen im Einzelhandelsbereich auf StraßenverkäuferInnen, KleinhändlerInnen und indirekt auf kleine und kleinste NahrungsproduzentInnen betrachtet. 3.) Im Bereich von Investitionen werden mögliche Auswirkungen auf den Zugang gefährdeter Bevölkerungsgruppen zu Land in ländlichen Gebieten untersucht (Kapitel VII). Diese Auswahl hat keinen Anspruch auf Vollständigkeit; sie wurde aufgrund begrenzter Ressourcen und auf Grundlage bereits bekannter möglicher Bedrohungen des Rechts auf Nahrung erstellt.

Voraussichtliche Auswirkungen von Zollsenkungen für Milchprodukte

Kapitel V analysiert die Auswirkungen möglicher Zollliberalisierungen im Milch- und Geflügelproduktebereich, die beide höchst relevant für die Ernährungssicherheit und Existenzsicherung sind. Mit einer geschätzten Produktion von 112,5 Millionen Tonnen ist Indien der weltweit führende Milcherzeuger. Die Bedeutung des Milchsektors für die Ernährungssicherheit und Existenzsicherung ist gewaltig. Etwa 14,08 Millionen Bauern sind gegenwärtig an 135.439 dörflichen Milchgenossenschaften beteiligt. Etwa 75% der geschätzten 70 Millionen Milchtiere gehören landlosen Klein- oder Kleinbauern. Daher haben die meisten ländlichen milchbesitzenden Haushalte nur ein bis drei Milchtiere, und schätzungsweise nur etwa 15% der Haushalte haben mehr als vier Milchtiere. Es wird geschätzt, dass die Milchwirtschaft fast ein Drittel des Bruttoeinkommens ländlicher Haushalte ausmacht und fast die Hälfte des Einkommens der landlosen Menschen. Insgesamt bietet die Milchwirtschaft Arbeitsmöglichkeiten für etwa 75 Millionen Frauen und 15 Millionen Männer. Weiterhin ist Milch ein wichtiger täglicher Nahrungsbestandteil und, besonders für Kinder, eine wichtige Proteinquelle.

Die Erfolgsgeschichte 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 und durch Kanalisieren aller Importe durch das Nationale Komitee zur Entwicklung des Milchsektors (NDDB) sowie die Entwicklungsbehörde für den Export Landwirtschaftlicher Erzeugnisse und weiterverarbeiteter Produkte (APEDA). Durch die WTO-Mitgliedschaft musste Indien im Jahr 1999 mengenmäßige Beschränkungen aufheben. Nachdem Indien die gebundenen Zölle für Milchpulver (SMP) auf null gesetzt hatte, wurde der Sektor dem Weltmarkt ausgesetzt. Da die Einfuhren sofort anstiegen, handelte Indien im Jahre 2000 in der WTO einen neuen gebundenen Zoll aus. Er beträgt 60% auf alle Importe von Magermilchpulver und wurde seitdem durchgehend erhoben. Dieser 60%-Zollsatz erlaubt praktisch keine Einfuhren. Nur innerhalb eines Kontingents von 10.000 Tonnen wurde ein niedrigerer Zollsatz von 15% erhoben. Dieses Zollkontingent (TRQ) wurde auf 30.000 Tonnen im Jahr 2009 erweitert.

Bei den Verhandlungen zum Handelsabkommen zeigten die EU und Mitgliedsländer wie Deutschland ein starkes Interesse an der Öffnung des Milchsektors für europäische Exporteure. Und auch innerhalb der indischen Regierung scheint eine gewisse Flexibilität hinsichtlich der Deregulierung zumindest einiger

Zollbestimmungen im Milchprodukte-Sektor zu bestehen, etwa beim Magermilchpulver. Falls die Anforderungen der Europäischen Kommission erfüllt würden, müssten die Zölle für Importe aus der EU vermutlich innerhalb von sieben Jahren auf null gebracht und eine Wiedereinführung ausgeschlossen werden. Ein Blick auf die Handelsdaten aus der Vergangenheit deutet darauf hin, dass die indische Milchwirtschaft mit einer Erhöhung der europäischen Einfuhr von Milchpulver konfrontiert werden dürfte: *Erstens* stiegen laut Eurostat-Datenbank nach Abschaffung der Einfuhrquoten für Milchpulver durch die indische Regierung 1999 die Importe von Magermilchpulver aus der EU von 600 Tonnen im Jahr 1998 auf mehr als 25.000 Tonnen im Jahr 1999. Dies ist ein dramatischer Anstieg, wenngleich die absolute Menge der Importe im Vergleich zu Indiens gesamtem Produktionsvolumen noch immer gering blieb. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Doch die verbleibenden administrativen Hürden, das Fehlen etablierter Handelsbeziehungen und die kurze Zeitdauer der Öffnung erklären zumindest teilweise, warum die absolute Menge gering blieb. Trotzdem lassen die Zahlen vermuten, dass einer Abschaffung der Zölle ein deutlicher Anstieg der Importe folgen würde. *Zweitens* haben sich seit Erweiterung der Zollkontingente von 10.000 auf 30.000 Tonnen im Jahr 2009 die Importe von Milchprodukten unmittelbar verdreifacht. Bisher blieb der EU-Anteil an den indischen Importen auf einem niedrigen Niveau von 4,4% für Milchprodukte im Allgemeinen und zwischen 12 und 15% für Milchpulver. Dies könnte sich nach einer Senkung der Zölle auf null jedoch ändern; insbesondere, weil die EU 2013 ihre Milchproduktionsquoten aufheben will. Dies wird zu steigender Produktion führen. Bei stagnierender Binnennachfrage wird daher der Export ansteigen.

Die Tatsache, dass der Sektor eine so kleinteilige Struktur aufweist, die Millionen von Kleinbauern umfasst, macht ihn besonders empfindlich schon für kleine Preisänderungen. Treten Preisänderungen auf, kann das Recht auf Nahrung für kleinste und kleine indische MilchproduzentInnen ernstlich betroffen sein. Da Weltmarktpreise für Milchpulver sehr stark schwanken und der indische Milchsektor sehr preis-elastisch ist, könnten indische Milchbauern in Zeiten niedriger Weltmarktpreise einen drastischen Rückgang der Erzeugerpreise erleiden. Da die EU-Landwirtschaft nach wie vor hoch subventioniert ist und der Vorschlag der Europäischen Kommission zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sogar die Möglichkeit beibehält, vor allem in Zeiten niedriger Weltmarktpreise Ausfuhrerstattungen einzuführen, würden Ausfuhren der EU in solchen Zeiten die Preiseinbrüche noch weiter verstärken. Besonders KleinproduzentInnen, deren Gewinne schon jetzt kaum die Erzeugungskosten abdecken, bekämen hierdurch noch größere Probleme, Kredite für Tiere zurück zu zahlen, Futter zu kaufen und sich selbst angemessen zu ernähren. Sogar das Überleben der Farmen kann dann bedroht sein. Darüber hinaus würde der teilweise Ersatz nationaler Milchproduktion durch importiertes Milchpulver die nationale Versorgung von der wachsenden nationalen Nachfrage entkoppeln. Positive Auswirkungen der steigenden Nachfrage würden die ProduzentInnen nicht erreichen. Wenn die Zölle gegenüber der EU auf null festgeschrieben würden, wäre Indien der Mittel zum Schutz des Marktes beraubt - obwohl dies zum Schutz oder zur Gewährleistung des Rechts auf angemessene Ernährung landwirtschaftlich tätiger Familien erforderlich wäre.

Arme städtische VerbraucherInnen könnten von einer solchen Entwicklung profitieren, solange die internationalen Preise niedrig sind. Eine stärkere Abhängigkeit vom Weltmarkt könnte aber auch die Transmission schwankender internationaler Preise auf die nationale Ebene verstärken, was die Stabilisierung der Verbraucherpreise für Indien in Zeiten des Anstiegs der Weltmarktpreise stark erschweren würde.

Voraussichtliche Auswirkungen von Zollsenkungen im Geflügel-Sektor

Mit einer Geflügelpopulation von 489 Millionen Tieren und einer Eierproduktion von 59,84 Milliarden Stück in 2009/2010 gehört Indien zu den drei größten Eierproduzenten der Welt. Die Bedeutung der Geflügelhaltung für die Ernährungssicherung ist ähnlich der Bedeutung der Milchviehhaltung. Indiens landlose, Kleinst- und Kleinbauern halten etwa 85% des Geflügels des Landes. Etwa 50% der landlosen und Kleinstbauern am unteren Ende des kleinbäuerlichen Spektrums ergänzen ihre Existenzsicherung mit Hinterhof-Geflügelhaltung. Hinterhof-Geflügelhaltung ist besonders durch ihre Wirkung der Risiko-Verteilung wichtig. Sie stellt eines der entscheidenden Unterstützungssysteme für Subsistenzbauern dar und versorgt sie mit zusätzlichem Einkommen. Obwohl sie kein großes Einkommen ermöglicht, kann sie dennoch insbesondere Frauen in eine positive Spirale von Ereignissen führen, die sie letztlich aus der Armut hinausbringen kann. Geflügelproduktion erzeugt zwischen elf und 20% des gesamten Einkommens traditioneller KleinproduzentInnen. Darüber hinaus eröffnet ein Wachstum in der Bratgeflügel-Industrie Einkommensmöglichkeiten für kleine und mittlere kommerzielle GeflügelhalterInnen, meist durch Formen von Vertragslandwirtschaft. Der Jahresbericht der Abteilung für Tierhaltung, Milchwirtschaft und Fischerei 2011 unterstreicht auch die Bedeutung der Geflügelwirtschaft für die Ernährungssicherheit der armen Landbevölkerung.

Die indische Geflügelwirtschaft ist geschützt durch angewandte (und gebundene) Zölle zwischen 30 und 100%. Dies erklärt, warum die Einfuhr von Geflügelprodukten nach Indien vernachlässigbar gering ist und sich nach dem WTO-Beitritt nicht erhöht hat. Geflügelfleisch, das sensibelste Produkt, wird sogar durch einen prohibitiven Zollsatz von 100% geschützt. Im Gegensatz dazu stiegen Indiens Exporte von Geflügelprodukten zwischen 1993-94 und 2008-09 von 110 Mio. USD auf 4.220 Millionen USD. Wesentliche Ziele sind der Nahe Osten für Speise- und Bruteier sowie die EU für Eipulver.

Wie in der Milchwirtschaft ist die Abschaffung der Importzölle für europäische Geflügelprodukte eines der offensiven Interessen der EU in den Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen, da die städtische Nachfrage in Indien stark zunimmt. Indische Exporteure von Eipulver könnten von einer Handelsliberalisierung profitieren, wenn die hohen EU-Zölle von 66,3 EUR pro 100 kg beseitigt würden. Auf der anderen Seite könnte eine endgültige Abschaffung des gegenwärtigen indischen Einfuhrzolls von 100% für frisches Geflügelfleisch aus verschiedenen Gründen enorme Auswirkungen auf die indischen Geflügel-ProduzentInnen haben. Die EU ist der weltweit größte Exporteur von Geflügelfleisch. Zwischen 2000 und 2008 erhöhte die EU ihre Exporte um fast 80%, und Exporte in Entwicklungsländer spielen dabei eine wichtige Rolle. Um ein Beispiel zu nennen: Der Export von Geflügelfleisch

nach Westafrika hat seit 1995 um 500% zugenommen. Selbst ohne Ausfuhrerstattungen sind europäische Exporteure international sehr wettbewerbsfähig. Dies liegt hauptsächlich an der Preisdifferenzierung zwischen verschiedenen Teilen des Huhns. Während Filets zu relativ hohen Preisen auf dem streng geschützten europäischen Markt verkauft werden, werden die übrigen Teile wie Beine zu sehr niedrigen Preisen exportiert, vor allem als lukrative Alternative zur teuren Entsorgung. Indische ExpertInnen weisen darauf hin, dass diese EU-seitigen Lieferungen der Vorliebe indischer Verbraucher für Hühnerbeine entsprechen.

Aus der RFIA ergibt sich, dass das Recht auf Nahrung hauptsächlich für kleine VertragslandwirtInnen in der Bratgeflügelproduktion bedroht wäre. Ihre Verletzbarkeit beruht auf den Investitionen, die sie mit Hilfe von Krediten machen. Hierdurch sind sie sehr empfindlich für Preisverfälle aufgrund von EU-Importen. InterviewpartnerInnen stellten heraus, wie schwierig für sie die Schuldentilgung insbesondere angesichts der aktuellen Preistrends für Tierfutter ist. Preisschwankungen werden oft fast unmittelbar von ihren Vertragspartnern an die Bauern weitergegeben. Würden die EU-Importe von Importzöllen befreit, könnten die Importe drastisch ansteigen und die lokalen Preise untergraben. Dies würde wahrscheinlich die Schuldenlast vieler kleiner VertragslandwirtInnen in einem solchen Maß erhöhen, dass ihr Lebensunterhalt und ihr Recht auf angemessene Ernährung bedroht wären. Arme städtische VerbraucherInnen würden von einer solchen Entwicklung vermutlich profitieren, da sie weniger für Geflügelfleisch zahlen müssten. Demgegenüber könnte eine gut funktionierende Geflügelwirtschaft in ländlichen Gebieten, aber auch in den Stadtrandlagen, das Potenzial haben, nicht nur Arbeitsplätze zu schaffen, sondern auch die Verfügbarkeit von kostengünstigeren Eiern und Geflügelfleisch zu erhöhen.

Voraussichtliche Auswirkungen der Deregulierung von ausländischen Direktinvestitionen (FDI) für Einzelhandelsunternehmen mit mehreren Marken

Kapitel VI schätzt die möglichen Auswirkungen einer Öffnung des Multi-Marken-Einzelhandelssektors für EU-Investoren auf das Recht auf Nahrung in Indien ab. Nach der Landwirtschaft ist der Einzelhandel die wichtigste Grundlage für Arbeitsplätze und Existenzsicherung in Indien. Zwischen 35 und 37 Millionen Menschen, oder 7 bis 8% der erwerbstätigen Menschen, sind derzeit in diesem Sektor beschäftigt; 55% von ihnen in städtischen und 45% in ländlichen Gebieten. Gegenwärtig entfallen auf den modernen Einzelhandel nur 4,1% des gesamten Umsatzes der Branche, der insgesamt 322 Milliarden USD beträgt. Die überwiegende Mehrheit der Erwerbstätigen arbeitet im sogenannten unorganisierten Bereich: in etwa 12 Millionen Kleinverkaufsstellen wie etwa lokalen *Kirana*-Geschäften, inhabergeführten Allgemeinbedarfsläden, Drogerien, Schuhläden, Bekleidungsgeschäften, *Paan*- und *Beedi*-Geschäften oder als StraßenverkäuferInnen oder «fliegende Händler». Laut der *Nationalen Vereinigung der Straßenhändler* sind Armut und Ernährungsunsicherheit besonders in letzterer Gruppe verbreitet, zu der derzeit geschätzte zehn Millionen Menschen zählen. Sie haben oft eine niedrige Qualifikation, und ihnen fehlt das erforderliche Ausbildungsniveau für besser bezahlte Arbeiten im formellen Sektor. Für die städtischen Armen ist der Straßenhandel wichtig und oft die einzige Möglichkeit zur Existenzsicherung. Indirekt leistet der Einzelhandel auch

einen wichtigen Beitrag zur Existenz- und Ernährungssicherung der landwirtschaftlichen Versorger, da Essen und Getränke 74% der Einnahmen im gesamten Einzelhandelsmarkt erbringen. Und schließlich spielt informeller Einzelhandel derzeit die sehr wichtige Rolle, erschwingliche Nahrung für arme VerbraucherInnen zu liefern.

Gegenwärtig sind Ausländische Direktinvestitionen (FDI) ohne Begrenzung im Großhandel und bis zu einem Anteil von 51% im Einzel-Marken-Einzelhandel erlaubt. Für den Multi-Marken-Einzelhandel sind ausländische Direktinvestitionen bisher verboten. Daher sind europäische Firmen nur im Einzel-Marken-Einzelhandel aktiv, wie etwa Adidas/Reebok, Nike, Levi's und Benetton, oder im Großhandel, wo Metro, Carrefour und Tesco Abhol-Großmärkte («Cash-and-Carry-Märkte») betreiben. Da Indien als attraktivster Markt für globale Einzelhändler gesehen wird, hat die Öffnung des Multi-Marken-Einzelhandels für EU-Direktinvestitionen eine der höchsten Prioritäten für die Europäische Kommission in den Verhandlungen. Nach einer nationalen Debatte über Preisinflation und Ineffizienz in Wertschöpfungsketten im Nahrungsmittelbereich und bei gleichzeitigem Druck von Europäischer Kommission und Europäischem Parlament ist es sehr wahrscheinlich, dass Indien im Rahmen des Freihandelsabkommens den Multi-Marken-Einzelhandel bis zu einem Anteil von 51% für ausländische Direktinvestitionen öffnet. Unsere Folgenabschätzung kommt zu dem Ergebnis, dass eine solche Regelung eine dreifache Auswirkung auf das Recht auf angemessene Ernährung in Indien haben wird:

Die erste und wichtigste Auswirkung ergibt sich auf die Arbeitsplatzsituation. Daten aus einer von der Regierung in Auftrag gegebenen Studie zeigen, dass der informelle Einzelhandel Umsatzeinbußen von etwa 14% und Gewinneinbußen von ca. 15% innerhalb eines Zeitraums von 21 Monaten nach der Eröffnung moderner Einzelhandelsgeschäfte in der Nähe informeller Verkaufsstellen erlitt. Darüber hinaus wurde die Schließung von 151 solcher kleinen Verkaufsstellen im selben Zeitraum berichtet, was einem jährlichen Schließungsgrad von 4,2% der Einzelhändler innerhalb der untersuchten Gruppe entsprach. Dieselbe Studie sagt, dass «strukturelle Veränderungen im Einzelhandel in einem bestimmten Stadium sicher beginnen werden, eine große Zahl von Einzelhändlern zu betreffen, wenn auch vielleicht erst in einer oder zwei Dekaden». Wenn globale Handelsunternehmen wie Metro, Carrefour und Tesco Supermärkte in Indien eröffnen dürften, würde sich dieser Trend wesentlich beschleunigen.

2010 sagte Carrefour selbst voraus, dass sich die Verkaufsfläche von Supermärkten innerhalb von fünf Jahren um 48 bzw. 56 Millionen Quadratmeter vergrößern würde (abhängig von der für einen einzelnen Angestellten angenommenen Fläche), wenn ausländische Direktinvestitionen dereguliert würden. Da die aktuelle Verkaufsfläche des gesamten organisierten Sektors offiziell auf 2,8 Millionen Quadratmeter geschätzt wird, würde also die Verkaufsfläche des organisierten Einzelhandels innerhalb von fünf Jahren um 1.793 oder 2.035% zunehmen. Carrefour verspricht, dass eine solche Expansion zur Schaffung von 1,5 Millionen direkten Arbeitsplätzen im organisierten Einzelhandel führen würde. Unter Annahme des durchschnittlichen Verhältnisses von Verkaufsfläche zu Umsatz bei Carrefour in anderen asiatischen Ländern würde die geplante Vergrößerung der Verkaufsfläche

zu einer Erhöhung des Umsatzes von 233,6 bis 265,1 Milliarden USD führen. Nach diesem Szenario würden Supermärkte im Jahre 2014 zwischen 43 und 48% Anteil am Gesamtumsatz der Branche von 543 Milliarden USD haben, den Branchenorganisationen für das Jahr erwarten. während der gegenwärtige Anteil des organisierten Einzelhandels nur 4,1% beträgt. Unsere Berechnungen zeigen, dass, trotz eines massiven Wachstums der Branche, ein solcher Anstieg des Anteils höchst effizienten modernen Einzelhandels zu einem Netto-Verlust von 1,1 bis 4,9 Millionen Arbeitsplätzen innerhalb von fünf Jahren führen würde.

Unter der Annahme, dass die von Carrefour geplante Ausweitung des organisierten Einzelhandels viel zu optimistisch ist, ist es wahrscheinlich, dass der Arbeitsplatzverlust deutlich langsamer eintritt. Nichtsdestotrotz wird er erheblich sein, und am stärksten betroffen wird die soziale Gruppe der städtischen Armen sein, von denen sehr viele Frauen sind. Sie haben in der Regel sehr geringe Qualifikationen und sehr wenig alternative Möglichkeiten der Existenzsicherung innerhalb eines weitgehend arbeitsplatzlosen Wachstums. Daher würde dies ihr Recht auf angemessene Ernährung bedrohen.

Die zweite Auswirkung auf das Recht auf Nahrung werden kleine LandwirtInnen erleiden, die den Einzelhandel indirekt mit Lebensmitteln versorgen. Landwirtschaftliche Märkte in Indien sind derzeit kontinuierlichen, engen Regulierungen unterworfen. Sie beinhalten Mindestpreise für alle landwirtschaftlichen Produkte außer Früchten, Gemüse und Kräuter, ein öffentliches Verteilungssystem, öffentliche Lebensmittelreserven und die Förderung von Vermarktungsgenossenschaften. Die indische Regierung hat angekündigt, dass die Marktregulierungen grundlegend reformiert werden im Zusammenhang mit der Öffnung des Multi-Marken-Einzelhandels für ausländische Direktinvestitionen; hauptsächlich durch die Gestattung des direkten Einkaufs landwirtschaftlicher Produkte von Bauern durch Supermärkte. Da für die Marktanteile von Einzelhändlern ein deutliches Wachstum erwartet wird, könnte daher ein großer Teil der Nahrungsversorgungsketten künftig direkt durch Supermärkte organisiert werden. Auf der einen Seite zeigen Studien, dass Bauern, die von Einzelhändlern als Versorger unter Vertrag genommen wurden, oft von stabilerer Nachfrage und höheren Preisen profitieren. Auf der anderen Seite gelingt es nur den effizientesten und bestausgebildeten Bauern mit etwas Kapital und größeren Betrieben, Zugang zu modernen, hoch standardisierten Versorgungsketten zu bekommen, während KleinproduzentInnen noch weiter an den Rand gedrängt werden. Die Behinderung des Marktzugangs von KleinproduzentInnen würde ihr Recht auf angemessene Ernährung bedrohen. Da die industrielle Weiterverarbeitung von Lebensmitteln in Indien wenig entwickelt ist, besteht zudem das Risiko, dass europäische Supermarktketten in großem Maße auf ihre gut etablierten internationalen Quellen für verarbeitete Lebensmittel zurückgreifen; insbesondere im Zuge der gleichzeitigen Abschaffung der Importzölle.

Die dritte Auswirkung ergibt sich auf den Nahrungsmittelkonsum. Eine der wichtigsten Hoffnungen, die die indische Regierung auf die Deregulierung des Multi-Marken-Einzelhandels setzt, ist, dass die Inflation der Lebensmittelpreise eingedämmt würde. Tatsächlich zeigte eine Studie, dass Supermärkte in Delhi insbesondere im Bereich der Trockennahrungsprodukte billiger zu sein

scheinen, da diese leichter zu handhaben, zu beschaffen und zu lagern sind. Auch für Frischwaren sind die Preise manchmal niedriger, wengleich die Qualität schlechter ist als an traditionellen Verkaufsstellen und Straßenmärkten. Vielen VerbraucherInnen in Delhi erscheint moderner Einzelhandel daher als eine attraktive und kostengünstige Alternative zu *Kiranas* und StraßenverkäuferInnen. Im Hinblick auf arme VerbraucherInnen stellt sich die Situation jedoch anders dar. In traditionellen Verkaufsstellen können arme VerbraucherInnen oft niedrigere Preise aushandeln als reiche. Und, auch wenn viele Lebensmittel-Artikel in Supermärkten billiger angeboten werden, sind dies oft verarbeitete, verpackte und etikettierte Lebensmittel, die allgemein teurer und weniger geeignet für arme KonsumentInnen sind. Die Expansion europäischer Supermärkte wird diesen gefährdeten Menschen also wahrscheinlich nicht helfen, ihr Recht auf Nahrung zu verwirklichen.

Voraussichtliche Auswirkung erhöhten Schutzes von Investoren auf den Zugang zu Land

Kapitel VII untersucht die möglichen Auswirkungen des FTA-Kapitels zum Investitionsschutz auf das Recht auf Nahrung mit Schwerpunkt Zugang zu Land. Die Landverteilung in Indien ist sehr ungleich. 83,29% der Bäuerinnen und Bauern besitzen jeweils weniger als zwei Hektar Land und verfügen gemeinsam lediglich über 41,14% der gesamten landwirtschaftlichen Flächen. Elf Prozent der ländlichen Haushalte in Indien sind landlos. Die durchschnittlichen monatlichen Ausgaben der Haushalte in bäuerlichen Gemeinden sind auf 503 indische Rupien oder sieben Euro geschätzt worden - ein deutliches Zeichen von Armut. Kleine und marginalisierte Bauern - vor allem unter Adivasi oder der indigenen Bevölkerung - sind für den Lebensunterhalt ihrer Familien oft auf ihr Land angewiesen. Landlose und waldbewohnende Gemeinden in Indien sind stärker abhängig von gemeinschaftlichem Land, wozu Wiesen, Buschland und Waldflächen gehören. Für die meisten marginalisierten Gemeinden in Indiens Dörfern ermöglicht dieses Land Viehzucht und das Sammeln von Wurzeln, Knollen, Früchten und Brennholz, vor allem in Staaten wie Maharashtra, Madhya Pradesh, Rajasthan und Gujarat. Fehlender Zugang zu Land ist eindeutig eine der Hauptursachen für Hunger in Indiens ländlichen Gebieten.

Da das Bodenrecht in die Zuständigkeit der Bundesstaaten fällt, verfügt Indien noch immer nicht über eine umfassende nationale Bodenpolitik. Nach der indischen Unabhängigkeit bestand die Agenda zur Landreform aus vier Grundkomponenten: 1.) Abschaffung des Großgrundbesitzes, 2.) Zuteilung von Land an die Ackerbauern, 3.) Konsolidierung des kleinen Landbesitzes und 4.) Umverteilung des Landes oberhalb bestimmter Grenzen an die Landlosen. Aber aufgrund des Widerstands der ländlichen Eliten und eines Mangels an politischem Willen ist die Landreform weiterhin eine unerledigte Aufgabe, auch wenn der Grad der Umsetzung sich von Bundesstaat zu Bundesstaat unterscheidet. Heute jedoch ergreifen praktisch alle Regierungen der einzelnen Bundesstaaten Maßnahmen zur Deregulierung des Bodenrechts, erleichtern die Umwandlung von landwirtschaftlichen Flächen für nichtlandwirtschaftliche Zwecke und lockern die Beschränkungen für den Kauf und Verkauf von Grundstücken. Trotz des gesetzlichen Schutzes für registrierte indigene Gruppen und andere WaldbewohnerInnen, zum Beispiel durch das Waldrechtsgesetz von 2006, gehen

viele Investitionsprojekte, besonders in den Bereichen Bergbau, Agrarkraftstoffe und Dammbau, mit der Vertreibung lokaler Gemeinschaften einher. In einigen Fällen waren europäische Investoren wie Vedanta Aluminium Limited oder Lafarge Surma Cement Ltd an solchen Projekten beteiligt. Auch wenn ausländische Investoren kein Land in Indien kaufen dürfen, kann der Staat Grundstücke erwerben und sie ausländischen Unternehmen im Rahmen von Pachtverträgen anbieten, die in Investor-Staat-Vereinbarungen eingebettet werden können. In vielen Fällen ist das Land von landwirtschaftlichem in industrielles Land umgewandelt worden, bevor es den Unternehmen übergeben wird.

Indien hat bereits 21 bilaterale Investitionsschutzabkommen (BITs) mit 22 der 27 EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet. Diese Investitionsschutzabkommen enthalten in der Regel Klauseln über Investitionsförderung und -schutz, Inländerbehandlung und Meistbegünstigten-Behandlung, Schutz vor Enteignung, Entschädigung für Verluste, Rückführung von Investitionen (Forderungsübergang), Investor-Staat-Streitbeilegung und Beilegung von Streitigkeiten zwischen Staaten. Da die Zuständigkeit für die Verhandlung internationaler Investitionsschutzabkommen von den einzelnen Mitgliedstaaten mit dem Vertrag von Lissabon auf die EU übertragen wurde, wird das EU-Indien-Freihandelsabkommen aller Voraussicht nach ein Investitionsschutz-Kapitel enthalten. Am 12. September 2011 erteilte der Rat der Europäischen Kommission offiziell ein Verhandlungsmandat. Ein Vergleich zwischen den bestehenden Verpflichtungen von Indien aus den BITs und ihren voraussichtlichen Verpflichtungen im Rahmen des Freihandelsabkommens (FTA) zeigt, dass die Standards für Investitionsschutz *erstens* die 21 bestehenden BITs harmonisieren werden, *zweitens* die fünf Mitgliedstaaten einschließen werden, die noch keine BITs mit Indien abgeschlossen haben und *drittens* wahrscheinlich den Investitionsschutz für alle Unternehmen aus der EU auf das Niveau derjenigen BITs mit den höchsten Standards anheben.

Anlegerschutz ist für die wirtschaftliche Entwicklung wesentlich, da er eine sichere Umgebung für die Anleger auf gesetzlicher Grundlage bietet. Allerdings kann ein übermäßiger Anlegerschutz auch in Widerspruch zu den Verpflichtungen der Staaten zum Schutz der Menschenrechte, einschließlich des Rechts auf Nahrung und des Zugangs zu Land, geraten. Die RFIA kommt zu dem Schluss, dass einige der zu erwartenden Bestimmungen des FTA-Investitionskapitels wesentliche Hindernisse für aktuelle und künftige Landreforminitiativen beinhalten können - über bereits bestehende interne sowie sich aus existierenden BITs ergebende Hindernisse hinaus. Zum Beispiel macht das Verbot der direkten und indirekten Enteignung es sehr teuer für indische Bundesstaaten, Land zu erwerben, das derzeit von EU-Unternehmen genutzt wird. Im Gegensatz zu einem früheren Vorschlag der Europäischen Kommission vom Januar 2011 klärt das derzeitige Mandat nicht, dass regulatorische Maßnahmen zur Verfolgung legitimer öffentlicher Interessen keine indirekte Enteignung darstellen. Wenn dies nicht geändert wird, wird das Freihandelsabkommen bei Landreformen Entschädigungen vorschreiben, obwohl die indische Verfassung dies nicht tut.

Zusätzlich bergen die oben genannten Bestimmungen des Freihandelsabkommens das Risiko einer weiteren Schwächung der lokalen Gemeinschaften in ihren Bemühungen, ihren bestehen-

den Zugang zu Land gegen große Investitionsvorhaben europäischer Unternehmen zu verteidigen. Die «Verpflichtung zu fairer und gleicher Behandlung» (FET) zum Beispiel weitet Indiens Verpflichtung zum Investitionsschutz auf «berechtigte Erwartungen» eines EU-Investors aus. Ein entsprechender Fall kann eintreten, wenn der Investor damit rechnete, Pachtverträge für Land zu bekommen, das für sein Geschäft wichtig ist. Laut der Vorankündigungen der Europäischen Kommission wird es keine Ausnahmen von der FET-Regelung aufgrund öffentlicher Interessen geben. Darüber hinaus könnte bei bestehenden Pachtverträgen, die für ausländische Investoren oft bis zu 99 Jahre gelten, jede Einmischung in die Investition als eine indirekte Enteignung und damit als eine Verletzung der FET-Verpflichtungen angesehen werden. Darüber hinaus könnte die so genannte Regenschirm-Klausel die Rechte von Investoren innerhalb von Investor-Staat-Abkommen stärken, die die am meisten verbreitete Form der Verpachtung an Investoren darstellen. Die Regenschirm-Klausel könnte den Unterschied zwischen Investor-Staat-Verträgen, die diese Pachtverträge enthalten können, und dem Freihandelsabkommen zwischen der EU und Indien verwischen. Jeder Bruch eines Investor-Staat-Vertrags könnte dann als Verletzung des Freihandelsabkommens angesehen werden und damit Schadenersatzansprüche auslösen.

Während das Kapitel zu Investitionen voraussichtlich das höchstmögliche Niveau an Investorenschutz bringen wird, werden Prinzipien und Mechanismen für den Schutz von Menschenrechten, wie etwa das Prinzip der «freiwillig vorab und in Kenntnis der Sachlage gegebenen Zustimmung» (FPIC) nicht Teil des Abkommens sein. Die Möglichkeit der Investor-Staat-Streitbeilegung würde es Firmen erlauben, lokale und nationale Gerichte zu umgehen und Indien unter Nutzung vor einer Vielzahl von internationalen Schiedsgerichten direkt für die Verletzung von Investitionsregelungen des Freihandelsabkommens anzuklagen. Investorenrechte würden damit nicht nur über der indischen Verfassung stehen, sondern auch über Menschenrechten wie dem Recht auf Nahrung, für das der Zugang zu Land für die arme Landbevölkerung ein grundlegender Bestandteil ist.

Empfehlungen für das Freihandelsabkommen (FTA) zwischen Indien und der EU

- Vor jeglicher Unterzeichnung eines FTA müssen sowohl die EU als auch Indien eine umfangreiche Menschenrechtliche Folgenabschätzung, entsprechend den Prinzipien des UN-Sonderberichterstatters für das Recht auf Nahrung, vornehmen.
- Vor jeglichem Abschluss einer Vereinbarung müssen ernsthafte Konsultationen mit allen Beteiligten, insbesondere den am meisten gefährdeten Gruppen, durchgeführt werden. Alle Entwürfe der Abkommen und Verhandlungsdokumente müssen transparent und offen für eine öffentliche Debatte sein.
- Alle Zollsätze für Geflügel- und Milchprodukte müssen von Zollsenkungsverpflichtungen ausgenommen werden. Auch darf keine Stillstandsklausel sie auf dem derzeitigen Stand des Zollsatzes deckeln. Der Spielraum für politische Reaktionen auf Entwicklungen von Angebot und Nachfrage sowie auf nationale wie internationale Preisschwankungen muss gewahrt bleiben.

- Das Handelsabkommen muss eine asymmetrische Behandlung der Partner gestatten. Eine umfassende Menschenrechtliche Folgenabschätzung muss alle Produkte identifizieren, die das Recht auf Nahrung oder andere Menschenrechte beeinträchtigen können und in diesen Fällen weitergehenden Schutz ermöglichen. Der Geltungsbereich des Handelsabkommens muss genug Raum für all diese Produkte lassen, seien es landwirtschaftliche oder nicht-landwirtschaftliche Produkte.
- Ein wirkungsvoller und einfach anwendbarer Spezieller Schutzmechanismus (SSM) muss eingerichtet werden, der es Indien ermöglicht, auf plötzliche Importschübe zu reagieren. Dieser SSM muss einen Mengen- und einen Preisschwellenwert enthalten.
- Das Freihandelsabkommen darf keine Regelungen enthalten, die es Indien erschweren würden, das bestehende Verbot europäischer Direktinvestitionen im Multi-Marken-Einzelhandel aufrecht zu erhalten. Indiens politischer Spielraum zum Unterbinden solcher ausländischen Direktinvestitionen (FDI) muss gewahrt bleiben, wann immer das Recht auf Nahrung als verletzt oder bedroht erkannt wird. Jegliche mögliche Öffnung der Branche muss im Fall von Bedrohungen des Rechts auf Nahrung umkehrbar sein.
- Jede Bestimmung, die Indiens politischen Spielraum für Bodenreformen im öffentlichen Interesse zur Sicherung des Zugangs zu Land und zur Verteilung von Land an landlose Menschen einschränkt, muss im Handelsabkommen vermieden werden. Dies würde zum Beispiel die Entfernung von Investor-Staat-Streitschlichtungsverfahren und der Regenschirm-Klausel erfordern, sowie die Einführung von Ausnahmeklauseln in den Schutzregelungen vor direkter und indirekter Enteignung bei öffentlichem und menschenrechtlichem Interesse. Weiterhin würde es die Einbeziehung von Mechanismen und Prinzipien zur Wahrung der Menschenrechte beinhalten, wie etwa des Prinzips der vorab erfolgenden, freiwilligen Zustimmung auf Grundlage umfangreicher Informationen (FPIC).
- Eine Menschenrechtsklausel im Abkommen muss die Überarbeitung jeder Bestimmung erlauben, von der erkannt wird, dass sie Menschenrechte verletzt oder bedroht.
- Ein Beobachtungsverfahren muss eingerichtet werden, das eine kontinuierliche Bewertung der Auswirkungen des Freihandelsabkommens sicherstellt. Jegliche Bedrohung des Rechts auf Nahrung muss zu einer Überarbeitung der problematischen Bestimmungen der Vereinbarung führen.