

September 2008



Das Zollpräferenzabkommen der EU mit Sri Lanka: Vergeudete Steuermillionen oder moderne Entwicklungspolitik?

Friedrich-Ebert-Stiftung

- Das seit 2006 existierende Zollpräferenzabkommen (GSP+) der EU gewährt auf insgesamt 7200 Exportprodukte aus 15 Ländern eine gänzliche Zollbefreiung. Der Bekleidungssektor in Sri Lanka ist mit rund 50% aller sri-lankischen Exporte in die EU der Hauptprofiteur dieser Regelung. Im Gegenzug hat die sri-lankische Regierung 2005 insgesamt 27 UN- und ILO-Konventionen unterzeichnet, deren Umsetzung Verbesserungen bei Menschenrechten, ArbeitnehmerInnenrechten und Umweltstandards bewirken sollen.
- Leider muss man feststellen, dass die Arbeits- und Lebenssituation für die Arbeitnehmer/innen in Sri Lankas Bekleidungsindustrie sich durch das GSP+ nicht verbessert haben: es herrschen Sweat-Shop-Bedingungen.
- Daher ist die Frage berechtigt, ob die EU die Präferenzbedingungen für Sri Lanka überhaupt verlängern soll. Sri Lanka wird bis Ende Oktober einen Verlängerungsantrag stellen, die EU muss bis Ende 2008 entscheiden. Die entsprechenden, gemeinsame Benchmarks des Europäischen und des Internationalen Gewerkschaftsbundes und der örtlichen Gewerkschaften sollten bei der Beurteilung des „GSP+-Fall Sri Lanka“ Berücksichtigung finden.

Das GSP-Zollsystem der EU

Die entwicklungspolitischen Erfahrungen der EU-Mitgliedsstaaten und der EU haben eindeutig gezeigt, dass Zollvergünstigungen ein ungeeignetes Mittel für die Unterstützung der Entwicklungsländer bleiben, so lange nicht gleichzeitig garantiert wird, dass die Früchte dieser intensivierten Handelsbeziehungen gerecht verteilt werden. Der Erfolg des „General System of Preferences“ (GSP) muss an seiner Fähigkeit gemessen werden, die entsprechenden Rahmenbedingungen konstruktiv zu beeinflussen.

Diesen Einsichten und den Empfehlungen der „United Nations Conference on Trade and Development“ (UNCTAD) von 1968 folgend, führte die EU bereits 1971 als erste ein GSP ein. Es ist ein Zollpräferenzabkommen, welches Entwicklungsländern einen begünstigten Marktzugang bietet. Im Grunde geht es um den Verzicht auf Zolleinnahmen. Volkswirtschaftlich gesehen verlieren die EU-Mitgliedsstaaten damit wichtige

Einnahmen durch Zölle, die unter normalen Umständen die Staatskassen gefüllt hätten. Dadurch führt das GSP prinzipiell zu Steuererhöhungen, die die EU-Bürger zu tragen haben.

Das GSP gewährt in seiner aktuellen Form seit 1995 für 176 Herkunftsländern und –regionen entweder gänzliche Zollbefreiung oder Zollsenkungen für deren zollpflichtigen Produkte. Der Wert der unter GSP-Bedingungen in die EU eingeführten Produkte betrug 57 Milliarden Euro allein im Jahr 2007 und ist damit größer als Importe der USA, Kanada und Japan unter deren GSP-Regulierungen zusammen genommen. So ist die EU heute der am weitesten geöffnete Markt in der entwickelten Welt für die ärmsten Länder der Welt.

EU GSP „Plus“: Mehr Handel und mehr Entwicklung

Im Januar 2006 setzte die EU eine neuartige Zollbefreiungsregelung mit dem Namen „GSP

Plus“ (GSP+) in Kraft. Diese Regelung garantiert denjenigen gefährdeten Entwicklungsländern zusätzliche Handelsvorteile, die den Grundsätzen des verantwortlichen Staatshandelns (Good Governance) und der nachhaltigen Entwicklungspolitik folgen. Um von diesem neuen GSP+ zu profitieren, mussten die betreffenden Länder nachweisen, dass ihre Wirtschaft kaum diversifiziert und deswegen abhängig und gefährdet ist. Sie mussten außerdem die 16 Rahmenabkommen zu Menschenrechten und Arbeitnehmerrechten sowie 11 Abkommen zu Good Governance und zum Umweltschutz vor dem 01.01.2006 unterzeichnen und wirksam umsetzen. Erfolgreiche Staaten sind berechtigt, insgesamt 7200 Produkte zollfrei in die EU zu exportieren.

Sri Lanka ist eines der 15 Länder, die die Berechtigung auf Exporte in die EU nach GSP+-Regulierung erhielten. Im Falle Sri Lankas wurden die Vergünstigungen jedoch in einem Schnellverfahren schon im Juli 2005 in Kraft gesetzt. Angesichts der Tsunami-Auswirkungen gab sich die EU mit der Unterzeichnung der Abkommen zu Menschenrechten und Arbeitnehmerrechten als hinreichende Vorbedingungen der Gewährung des vollen GSP+ zufrieden. Viele eklatante Fehlentwicklungen und Widersprüchlichkeiten in sri-lankischen Gesetzen und Verfahrensweisen mit entsprechenden Konventionen der UN und der International Labour Organisation (ILO) wurden vorerst in der Hoffnung geduldet, die sri-lankische Regierung würde die notwendige Änderung der Rahmenbedingungen in den nachfolgenden Jahren vollziehen.

Die Wirtschaft Sri Lankas

Seit Mitte der Fünfziger Jahre bis 1977 übernahm Sri Lanka die unter post kolonialen Staaten übliche Strategie der „Industrialisierung der Importsubstitution“ (ISI), die durch einheimische Produktion die Importe aus entwickelten Ländern ersetzen sollte. Angesichts der sprunghaften Entwicklung seiner Nachbarländer wie Singapur, Malaysia und Süd Korea setzte sich auch in Sri Lanka die Überzeugung durch, dass es Zeit sei für eine Abkehr vom „ISI“-Politikansatz hin zu einem schnelleren wirtschaftlichen Wachstum durch eine stärkere Integration in die globalen Märkte.

Die Politik des freien Marktes, die 1977 begann, wurde trotz häufiger Regierungswechsel ununterbrochen beibehalten. Das Umsatteln auf eine Exportförderungs politik war ein Hauptmerkmal der Liberalisierung der Wirtschaft in den späten Siebzigern. Im Ergebnis führte das zu einer erheblichen Ausweitung des Handels mit Europa und den USA.

Der Weltbankbericht von 2008 klassifiziert Sri Lanka mit einem Bruttosozialprodukt von 26,9 Milliarden US-Dollar und einer Bevölkerung von 20 Millionen Menschen als Land mit niedrigem, mittlerem Einkommen („Lower Middle Income Country (LMC)).

Der Handel Sri-Lankas mit der EU: Bekleidungsexporte auf dem Vormarsch

Zwischen 2002 und 2007 nahm der Anteil der Exporte der Bekleidungsindustrie Sri Lankas am schnell wachsenden Exportsektor des Landes von 48% auf 41% ab (s. Tab. 1). Trotzdem konnten sich die Bekleidungsexporte in die EU bei 50% der Gesamtexporte Sri Lankas in die EU behaupten (s. ebd.).

Im gleichen Zeitraum erhöhte sich der Wert aller Bekleidungsexporte Sri Lankas um 40% von 2,3 Milliarden US-Dollar auf 3,2 Milliarden US-Dollar (s. ebd.). Allerdings erhöhte sich der gleiche Wert für die Bekleidungsexporte in die EU um 100% von 0,7 auf 1,4 Milliarden US-Dollar (s. ebd.) und der Anteil der Exporte in die EU an den Gesamtexporten nahm von 31% auf 45% zu (s. ebd.). Die Exporte in die EU wuchsen seit 2002 immer weit überdurchschnittlich und erreichten 2007 mit einer Wachstumsrate von 23,5% ihre Rekordmarke (s. Tab. 2)

So überrascht es nicht, dass der Bekleidungsexport seit mehr als 10 Jahren die größte Devisenquelle für Sri Lanka ist und dass darin der Export in die EU von großer und wachsender Bedeutung ist.

Produktivität wächst

In Berichten der sri-lankischen Industrie und nach Regierungsverlautbarungen bot der Bekleidungssektor Sri Lankas 2002 Beschäftigung für rund 380.000 Arbeitnehmer und 2007 für 270.000. Davon waren 75% Frauen, die meist einfache Arbeiten verrichten. Aufgrund von

Investitionen in die Fabrikeinrichtungen, der Verbesserung des Managements und zunehmender Qualifikation der MitarbeiterInnen nahm die Arbeitsproduktivität (gemessen am Wert der Exporte je Arbeitskraft) von 2002 bis 2007 um 110% zu. Aufgrund der schnellen und gewinnträchtigen Entwicklung des Bekleidungssektors in Sri Lanka haben in der letzten Zeit verschiedene Berichte in den Medien und aus der Bekleidungsindustrie das Fehlen von 20.000 bis 30.000 ArbeiterInnen beklagt.

Diese Zahlen bestätigen, dass Tarifkonzessionen unter der GSP-Grundförderung (im Jahre 2004) und die Zollbefreiung unter der GSP+-Regelung (2006 und 2007) zu einem bemerkenswerten Wachstum der Bekleidungsexporte in die EU-Länder führten genauso wie auch die Produktivität dieses Sektors in Sri Lanka auffällig gesteigert werden konnte. Ohne Zweifel ist das GSP+ seiner beabsichtigten Funktion als ein wichtiges und vorteilhaftes Zollpräferenzabkommen gerecht geworden und hat dem Inselstaat beträchtliche wirtschaftliche Vorteile gebracht.

Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser!

Die GSP+-Regelung verlangt von jedem EU-Bürger, eine zusätzliche Steuerlast zum Vorteil ausgewählter Entwicklungsländer zu tragen. Dies nötigt jeden Bürger, Politiker und Volksvertreter in der EU ernsthaft zu prüfen, warum eine solche Förderpolitik eigentlich fortgesetzt werden soll. Sie hoffen auf die wirksame Umsetzung der vereinbarten UN- und ILO-Konventionen durch die sri-lankische Regierung und damit auf eine maßgebliche Verbesserung der Menschenrechte, der Kernarbeitsnormen, des Regierungshandelns und auf eine nachhaltige Umweltpolitik. Nur wenn diese praktisch anwendbaren Minimalstandards akzeptiert und umgesetzt werden, wird es zu einer gerechteren Verteilung der Einkommen führen und die Rahmenbedingungen für Freiheit und soziale Gerechtigkeit in der Gesellschaft Sri Lankas können sich verbessern.

Ein Nachlassen beim Engagement für die Umsetzung der GSP+-Bedingungen kann das vollkommene Gegenteil von dem bewirken, was durch das GSP+ beabsichtigt ist. So können ungerechte Einkommensverteilung, Untermi- nierung oder Vorenthaltung von Kernarbeits-

normen und Unterdrückung von Menschenrechten zur Norm werden. Einen wirkungsvollen Kontrollmechanismus installiert zu haben ist deswegen eine unverzichtbare Erfolgsbedingung für das GSP+.

Entwicklungspolitische Ziele des GSP+: Paradoxon in Sri Lanka?

Wie oben beschrieben, haben sich die Bekleidungsexporte aus Sri Lanka von 2002 bis 2007 insgesamt verdoppelt. Dem GSP+ kam bei diesem phänomenalen Anstieg eine Schlüsselposition zu. Aber trotz des einsetzenden Booms in der Bekleidungsindustrie war der „Trickle Down Effect“, die Umsetzung der Gewinne in steigende Lohn- und Sozialleistungen für Arbeitnehmerinnen, erschreckend gering. Hinzu kommt, dass diese Situation sich weiter zuspitzt.

In einer sri-lankischen Regierungsstudie vom Juni 2007 steht zu lesen: *„...in Bezug auf Anämie durch Eisenmangel sind weibliche Arbeiterinnen in der Bekleidungsindustrie die am meisten betroffene Berufsgruppe des Landes und der Grad der Mangelerscheinungen ist alarmierend. Es ist ebenso schockierend, dass 57,2 % der von der Regierung befragten ArbeiterInnen keine regelmäßiges Frühstück einnahmen und dass nahezu 30% der ArbeiterInnen regelmäßig das Mittagessen oder das Abendessen aussparen... „...Der Body Mass Index (BMI) von weiblichen Fabrikarbeiterinnen zeigte, dass 34% der untersuchten Gruppe unter chronischer Fehlernährung leidet.“*

Die Studie stellt weiter fest: *„... die Ernährungslage von weiblichen Arbeiterinnen in der Bekleidungsindustrie der Freihandelszone in Katunayake, Sri Lanka sind defizitärer als die der Gleichaltrigen in der übrigen Bevölkerung des Landes und sollte als ein berufsspezifisches Gesundheitsproblem angesehen werden.“*

Das Mindesteinkommen im Bekleidungssektor ist eines der niedrigsten in der Region Asien: 56 US-Dollars/Monat für eine Acht-Stunden-Schicht. Hinzu kommt, dass die Regierung in diesem Jahr das nationale Mindesteinkommen durch das staatliche Lohnfestsetzungskomitee hat einfrieren lassen. Unter diesen Umständen sind die ArbeiterInnen dazu verurteilt, im Regelfall Überstunden bis zur Erschöpfung zu leisten ohne mehr als ein immer noch mageres Einkommen dafür zu erhalten. Obwohl eigent-

lich in Sri Lanka Überstunden auch nur auf freiwilliger Basis vereinbart werden können, sind sie wesentlicher Bestandteil der üblichen Arbeitsschicht in den Bekleidungsfabriken Sri Lankas.

Dies sind klare "Sweatshop"-Bedingungen, die trotz der Anwendung des GSP+-Präferenzschemas auf die Bekleidungsexporte Sri Lankas unvermindert weiter bestehen.

Sri-lankische Forschungseinrichtungen schätzen, dass sich ungefähr 70% der 3,1 Milliarden US-Dollar schweren Bekleidungsindustrie in den Händen von acht bis zehn familieneigenen Trusts befinden. Es scheint so zu sein, dass das GSP+ bisher in Wirklichkeit die Reichen reicher gemacht hat. Gleichzeitig konnten in 2007 die Löhne trotz bemerkenswerter Produktivitäts- und Umsatzzuwächse noch nicht einmal die Parität zum Euro halten.

Diese paradoxen Auswirkungen lassen ernste Zweifel darüber aufkommen, ob mit der aktuellen Ausformung des GSP-Systems dessen Kernziele erreicht werden und ob seine Effizienz als ein modernes Werkzeug der Entwicklungspolitik bestätigt werden kann.

Mehr Druck ist nötig

Obwohl der Bekleidungssektor aufgrund der Schaffung von neuen Arbeitsplätzen einen erheblichen Beitrag zur gesellschaftlichen Entwicklung liefert, trägt seine geringe Wertschöpfung nur wenig zur dessen Nachhaltigkeit bei.

GewerkschafterInnen schätzen den Lohnanteil an den Produktionskosten im Bekleidungssektor auf gerade mal 10%. Kennt man die Struktur der Arbeitskräfte und Lohn- und Gehaltskosten in den Bekleidungsfabriken, ist es eine realistische Annahme, dass weniger als 50% der Löhne und Gehälter an die ArbeitnehmerInnen gehe, die ca. 98% der Beschäftigten stellen. Der größere Teil wird für die wenigen Manager bezahlt (ca. 10 auf 500 ArbeitnehmerInnen).

Diese Umstände haben offensichtlich genug Geld in den Kassen der sri-lankischen Bekleidungsindustrie gelassen, um den US-Markt zu halten, der keine Präferenzzölle für Bekleidung anbietet. Hinzu kommt, dass die sri-lankischen

Bekleidungshersteller für die laufende Saison – laut Medienberichterstattung - ihre Angebote an die Länder der EU ohne Rücksicht auf das GSP+ abgegeben haben und offensichtlich trotzdem ihre Konkurrenzfähigkeit erhalten konnten.

Da die Arbeitskosten in Sri Lanka sehr niedrig sind und offensichtlich die Nachfrage nach Bekleidung "Made in Sri Lanka" auf dem Wachstumskurs gesehen wird, hat die Bekleidungsindustrie einen Arbeitskräfte-Engpass in Höhe von 20.000 bis 30.000 ArbeiterInnen angemeldet. Dies zeigt deutlich, dass die Bekleidungsunternehmen auch bei zurückgehenden Preisen zumindest die bereits in ihren Betrieben bestehenden Arbeitsplätze erhalten werden statt mit Massenkündigungen auf die Aussetzung des GSP+ zu reagieren.

GSP+ kann nur erfolgreich sein, wenn Mittel und Wege gefunden werden, seine erklärten, grundlegenden Ziele zu verwirklichen. In Anbetracht ihrer herausragenden Bedeutung wäre es klug, die Umsetzung der Menschenrechte und der Kernarbeitsnormen im ersten Schritt anzugehen und danach die Umsetzung von Umweltnormen. Die neuen EU GSP-Regelungen für 2009-2011 legen fest, die Umsetzung von ArbeitnehmerInnen- und Menschenrechten anhand der vorhandenen Empfehlungen der UN und ILO Kontrollgremien zu beurteilen.

Leider gelang es Sri Lanka bisher immer noch nicht nachzuweisen, das es sich ernsthaft verpflichtet fühlt, die Kernarbeitsnormen umzusetzen. Viele eklatante Widersprüche in den nationalen Gesetzen und in der Rechtsprechung existieren nach wie vor. Systematischer Nicht-Vollzug von Arbeitsgesetzen, „Sweatshop“-Bedingungen in Betrieben und Verstöße gegen Arbeitnehmerrechte sind verbreitet.

In den letzten Jahren haben Berichte der ILO-Aufsichtsgremien eine Kette belastbarer Beweise solcher Verfehlungen und Verstöße ans Licht gebracht. Zu allem Übel hat das oberste Gericht nachgewiesen, dass bestimmte Regelungen im Internationalen Abkommen über Bürgerliche und Politische Rechte (ICCPR) und Abkommen der ILO unvereinbar mit der sri-lankischen Verfassung sind. Diese äußerst negative Entwicklung stellt die Anwendbarkeit sämtlicher ILO- und UN-Instrumente in Sri Lanka ernsthaft in Frage.

Mit diesen Vorgängen wird die Anwendung der ILO- und UN-Konventionen systematisch unterdrückt, so dass nur die Feststellung bleibt, dass die Fortschreibung des GSP+ für Sri Lanka mit Sicherheit den WTO-Entscheidungen zum GSP-System zuwider laufen wird und dass eine Fortsetzung der Zollpräferenz für Sri Lanka auch den eigentlichen Sinn dieser Regelung zunichte machen wird.

Viele, die sich intensiv mit der Situation Sri Lankas beschäftigen, Institutionen des internationalen Rechts, Gruppen der sri-lankischen Zivilgesellschaft und auch Gewerkschaften glauben fest daran, dass mit der tatsächlichen Umsetzung von Kernarbeitsnormen die ArbeitnehmerInnen Sri Lankas ihren fairen Anteil an den Ergebnissen ihrer Arbeit realisieren werden können. Die Akteure sind überzeugt, dass dies eine Win-Win-Situation für Arbeitnehmer und Arbeitgeber schaffe und letztlich – über die zusätzlichen Steuerzahlungen – auch für Staat und Gesellschaft.

Die Vorschläge für Benchmarks, die ETUC und ITUC gemeinsam der sri-lankischen Regierung vorlegten, sind einzigartig in dieser Form. Die Benchmarks wurden vor allem aus den Berichten des ILO-Aufsichtsgremiums über Sri Lanka entwickelt. Sie erlauben es, sich mit der formalrechtlichen Situation und den tatsächlichen sozialen Bedingungen am Arbeitsplatz zu beschäftigen. Wird ernsthaft versucht – wie von ETUC und ITUC gefordert – die hierin genannten Übereinkommen zu erfüllen, können viele der bedauerlichen Entwicklungen und „Sweat-Shop“-Bedingungen, die den Bekleidungssektor Sri Lankas kennzeichnen, beseitigt werden. Sie umfassen einen Katalog konkreter, messbarer Standards und basieren auf der Einführung entsprechender, realistischer und geeigneter Rahmenbedingungen, die die Ausübung von Grundrechten im Bereich Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie strategisch absichern können. Sie befassen sich insbesondere mit der Förderung von Mitgliedschaft von ArbeiterInnen in Gewerkschaften, wollen die Diskriminierung von GewerkschafterInnen beseitigen, das Recht auf Beteiligung an Gewerkschaftsaktivitäten und an gemeinsamen Kundgebungen sichern und außerdem Raum für die

uneingeschränkte, generelle Umsetzung von weiteren ILO Konventionen schaffen. Die Benchmarks beinhalten auch präzise Empfehlungen an die sri-lankische Regierung wie diesen Regeln zur Geltung verholfen werden kann.

Mit Hilfe der Benchmarks kann sich Sri Lanka eine systematische, schrittweise Verbesserung innerhalb eines definierten Zeitrahmens zum Ziel machen, gefolgt von einem Prozess der genauen Beobachtung und der Bewertung des Erreichten durch die EU, unterstützt durch Experten ILO und durch und andere soziale Akteure.

Nur mit Hilfe eines solchen, sorgfältig entwickelten Instrumentes können die Wohltaten des GSP+ mehr als einige Wenige erreichen: Als höherer Lohn für die ArbeiterInnen und für Gesellschaft und Staat als zusätzliche Steuereinnahmen und über viele andere Effekte. Nur dann haben die Bemühungen der europäischen Steuerzahler Früchte getragen und die beabsichtigten Entwicklungsziele werden tatsächlich erreicht.

Die neuen GSP+-Regeln für 2009-2011 bieten deutlich Raum für einen erweiterten, zielgerichteten Dialog, der Veränderungen in den Empfängerländern ermöglichen soll. Sri Lanka könnte angeboten werden, bis zum 30.04.09 nachzuweisen, dass es die Bedingungen für die Bewilligung des GSP+ erfüllt, um dann ab Mitte 2010 bis Ende 2011 in den Genuss der Zollpräferenz zu kommen. Die EU könnte dann bereits jetzt, nach der aktuellen Antragstellung (bis 31.10.08) alles daran setzen, Sri Lanka davon zu überzeugen, die wichtigsten Bestandteile der ratifizierten UN- und ILO-Konventionen bis April nächsten Jahres umzusetzen.

ANHANG

Tabelle 1: Gesamtexporte und Marktanteile von Bekleidungsexporten aus Sri Lanka in Milliarden US-Dollar

Zeile	Zielgebiet	Kategorie	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	EU	Gesamtexporte	1,4	1,5	1,9	2,0	2,3	2,9
2		Bekleidungsexporte	0,7	0,8	1,0	1,0	1,2	1,4
3		Anteil Bekleidungsexporte an Gesamtexporten in %	51	51	53	51	50	50
4	Alle Länder	Gesamtexporte	4,7	5,1	5,8	6,4	6,9	7,7
5		Bekleidungsexporte	2,3	2,4	2,7	2,8	2,9	3,2
6		Anteil Bekleidungsexport in EU an Bekleidungsexporten insges. in %	31	32	37	36	40	45
7		Anteil Bekleidungsexport am Gesamtexport in %	48	47	46	43	42	41

Quelle: Central Bank of Sri Lanka, Jahresberichte

Tabelle 2: Jährliches Wachstum des Wertes der Bekleidungsexporte aus Sri Lanka in %

Land/Region	2002	2003	2004	2005	2006	2007
EU	-1.2	11.7	26.7	0.8	16.2	23.5
Alle Länder	-3.8	8.6	8.8	3.5	6.2	7.8

Quelle: Central Bank of Sri Lanka, Jahresberichte

AnsprechpartnerInnen:

Dr. Beate Bartoldus, Tel.: 0228-883-516, E-Mail: Beate.Bartoldus@fes.de (verantwortlich)

Ingo Schafhausen, Tel.: 0228-883-515, E-Mail: Ingo.Schafhausen@fes.de

Friedrich-Ebert-Stiftung

Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Referat Asien und Pazifik

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax: 0228-883-575

Die Kurzberichte sowie Informationen zur Arbeit der FES in Asien finden Sie unter: www.fes.de/asien.