

Ungenutzte Hebelwirkung?

Zum Zollpräferenzabkommen mit der EU

Shreen Saroor

Mitte Mai 2017 erneuerten Sri Lanka und die Europäische Union (EU) ein Abkommen über Zollpräferenzen, das im Jahr 2010 nach intensiven Debatten und Protesten gegen das damalige Rajapaksa-Regime von der EU ausgesetzt worden war. Welche Erwartungen verbinden diejenigen heute mit einem solchen Abkommen, die 2010 maßgeblich zu seiner Suspendierung beigetragen haben? Wird die reformverschleppende Politik der heutigen Regierung noch eher legitimiert?

Im Jahr 2010 hatte die EU das Zollpräferenzabkommen GSP+ (*Generalised System of Preferences*) mit Sri Lanka suspendiert. Das Abkommen besagte, grob gesprochen, dass die Regierung Sri Lankas 27 vereinbarte, internationale Übereinkommen ratifiziert und umfassend umsetzt, im Gegenzug Zollfreiheit auf wichtige Exportprodukte wie Bekleidung gewährt bekommt. Zu den internationalen Übereinkommen zählen etwa der UN-Zivilpakt oder das UN-Abkommen gegen Folter. Nach dem gewonnenen Krieg gegen die LTTE engte das Rajapaksa-Regime den Spielraum für öffentlichen Protest, freie Berichterstattung, menschenrechtliches Engagement zivilgesellschaftlicher Gruppen, Debatten um die politische Partizipation der Tamilen oder um vermutliche Kriegsverbrechen mit Verweis auf die fortbestehende Terrorgefahr rigoros ein. Die EU bestand gleichwohl auf der vorrangigen Umsetzung des GSP+-Abkommens. Als sich die damalige Regierung unnachgiebig zeigte und ihre Handels- und Investitionspräferenzen gleichzeitig bei China besser aufgehoben sah, entzog die EU die Zollpräferenz mit Verweis auf die Nichterfüllung der Menschenrechtsstandards.

Politischer Wille vor der Nagelprobe

Die 2015 gewählte, neue Regierung setzte viele Versprechen in die Welt (sie-

he vorhergehenden Artikel von Sunanda Deshapriya), die unter anderem die Verbesserung der Menschenrechtslage zum Inhalt hatten. Von der Umsetzung ist bislang wenig zu sehen. Selbst diplomatische Stimmen bei den Vereinten Nationen, wie die des Hochkommissars für Menschenrechte, stellen unverblümt fest, dass Maßnahmen zur Herstellung von Rechtstaatlichkeit „besorgniserregend langsam“ von statten gehen. Mitglieder der Regierung würden in verstörendem Maße ausweichende oder gar widersprüchliche Aussagen über den Reform- und Übergangsprozess treffen.

Irritiert sind nicht zuletzt die zivilgesellschaftlichen Akteure und Akteurinnen. Sie haben mit großem Engagement die Regierung bei einem ihrer wichtigsten Reformvorhaben unterstützt, nämlich dem, eine landesweite Konsultation zu den Erwartungen an den Versöhnungsprozess durchzuführen. Schon das methodische Vorgehen war für srilankische Verhältnisse eher ungewöhnlich. Neben einem nationalen Komitee und einem Beratungsgremium mit renommierten Personen des öffentlichen Lebens gab es zonale und lokale Komitees¹, die sich aus Personen vor Ort zusammensetzten und beispielsweise die Alltagssprache vor Ort sprachen. Über 7300 Menschen aus allen ethnischen und religiösen Gruppen nahmen teil. Das Projekt der *Consultation Task Force* (CTF) war so in der Lage, eine ziemlich authentische

Bandbreite an Hoffnungen und Interessen aufzunehmen.

Einige Erwartungen und Forderungen waren für die Regierung notgedrungen unangenehm und sie versuchte, einige Themen aus dem politischen Diskurs auszublenden. Insbesondere in den Zonen Norden und Osten äußerten die Konsultierten, wenig überraschend, folgende Forderungen mit Nachdruck: die strafrechtliche oder mindestens gerichtliche Aufarbeitung vergangener Menschenrechtsverletzungen, Auskunft über verschwundene Kriegsgefangene, Rückgabe der vom Militär besetzt gehaltenen Territorien, soziale Absicherung Kriegsgeschädigter oder eine professionelle Betreuung der Kriegstraumata. Die Schlussfolgerungen des Berichts hätten im Grunde genommen direkt als mittelfristig angelegtes Regierungsprogramm formuliert werden können.

Umso größer die Enttäuschung, dass die Regierung sich geradezu weigerte, den Abschlussbericht offiziell entgegenzunehmen. Sie schickte die Beauftragte für das Regierungsprogramm zur Versöhnung vor, Chandrika Kumaratunga, die aber bei der Entgegennahme des Berichts schon darauf hinwies, dass daraus keine unmittelbare Regierungspolitik abgeleitet werden könne. Sie empfahl stattdessen, die Regierung solle sich auf die Verfassungsreform konzentrieren. Präsident und Regierung nahmen

zwar schnell wahr, dass sie eine fatale Symbolik losgetreten hatten und trafen sich einige Tage später doch noch mit Repräsentant(inn)en der CTF. An ihrer verweigernden Grundhaltung nahmen sie jedoch keine Abstriche vor. Stattdessen setzte die Regierung ihr wenig transparentes Vorgehen, um nicht von Geheimdiplomatie zu sprechen, etwa bei der Reform der Anti-Terrorismus-Gesetzgebung fort.

Gleichzeitig befindet sich die Regierung in der Klemme. Sie war gegenüber der EU gehalten, im Vorfeld der neuen Übereinkunft zu GSP+ Auskunft über konkrete politische Maßnahmen im Rahmen ihrer Verpflichtungen aus dem Abkommen zu geben. Die EU hatte dezidiert etwa nach der neuen Anti-Terrorismus-Gesetzgebung oder nach Maßnahmen zum Thema Verschwindenlassen gefragt. Die Nachfragen der EU konnten anscheinend beschwichtigt werden, gleichzeitig wurden die Sensoren im Europaparlament und auch in der Abteilung Handel bei der EU-Kommission jedoch deutlich aktiviert, so dass dem ersten Prüfbericht zur Umsetzung des Abkommens eine hohe Aufmerksamkeit gewiss ist. Repräsentant(inn)en der srilankischen Zivilgesellschaft gaben sich in den Monaten vor der Wiedereinsetzung des GSP+-Abkommens in Brüssel geradezu die Klinke in die Hand, um auf den stockenden Reformprozess und seinen Konsequenzen hinzuweisen. Insbesondere im Norden waren die Proteste beispielsweise von Kriegswitwen, Familien mit Fällen von Verschwundenen oder mit Forderungen nach Landrückgabe aus Händen des Militärs sprunghaft angewachsen.

Skepsis gegenüber dem GSP+- Abkommen

Die vom Krieg betroffenen Gemeinden und Gemeinschaften besonders im Norden des Landes haben sich überwiegend skeptisch bis ablehnend zur Wiederaufnahme des GSP+-Abkommens mit der EU geäußert. Die schon vor diesem Abkommen bestehenden, menschenrechtlichen Verpflichtungen etwa gegenüber den

UN-Vertragsorganen würden über rhetorische Zusicherungen hinaus keinen Niederschlag im Regierungshandeln finden. Ein Abkommen unter solchen Umständen wäre für die Regierung ohne Zweifel eine willkommene Trophäe in der innenpolitischen Auseinandersetzung, für jeglichen Reformprozess jedoch kontraproduktiv. Außerdem sei das gerne vorgebrachte Argument wenig überzeugend, durch dem GSP+-Status unterziehe sich die srilankische Regierung verbindlich einem internationalen, von der EU durchgeführten Prüfverfahren zur Menschenrechtslage in Sri Lanka. Andere GSP+-Länder wie Pakistan mit ebenfalls gravierenden Problemen in Sachen Menschenrechte kämen nun schon über Jahre offensichtlich ungeschoren davon. Solche Vorbehalte wiegen schwer.

Die Europäische Kommission hatte festgestellt, dass „die Beseitigung der Zölle für Sri Lanka mit einer rigorosen Überwachung der Fortschritte des Landes im Bereich der nachhaltigen Entwicklung, der Menschenrechte und der verantwortungsvollen Staatsführung einhergeht.“ Die Regierung hat sich verpflichtet, sich nach einem Indexsystem der Europäischen Kommission, der so genannten GPS+-*Scorecard*, bewerten zu lassen. Dieser Index listet Unzulänglichkeiten bei der Umsetzung auf, und der Monitoring-Prozess stützt sich auf eine „breite Palette von Interessengruppen“ (*Stakeholder*): Zentralregierung, lokale oder regionale Gebietskörperschaften, Zivilgesellschaft (etwa Sozialpartner, Nichtregierungsorganisationen), Wirtschaftsverbände und lokale Büros internationaler Organisationen (unter anderem das UN-Entwicklungsprogramm UNDP). Die Einbeziehung lokaler Akteursgruppen soll das Prüfsystem so realitätsgerecht wie möglich anlegen.²

Länderprüfungen bei den Vereinten Nationen, etwa den UN-Vertragsausschüssen, verfahren ähnlich. So drängen zivilgesellschaftliche Gruppen aus Sri Lanka die EU – ihre Kommission, das Europaparlament, Fachausschüsse – die Auswertungen des UN-Menschen-

rechtsrates und der UN-Vertragsausschüsse unbedingt in das Prüfverfahren zum GSP+ mit aufzunehmen. Unter den gegebenen Umständen muss bei der methodologischen Ausarbeitung des Monitoring-Systems vor allem die Einbeziehung der marginalisierten und politisch randständigen, weil unbequemen Bevölkerungsgruppen in den Blick genommen werden: Zu ihnen zählen Kriegs Betroffene im Norden und Osten, Muslime oder andere Vertriebene, alleinstehende Frauen mit Familie. Die Untersuchungen auf Grundlage der *Scorecard* müssen von Feldbesuchen begleitet sein. Die Erfahrungen mit der CTF wären dazu die passende Referenz.

So würde GSP+ einen realen Beitrag leisten können, um die Lage der Menschenrechte effektiv zu verbessern und dem Prüfbericht auch sprachlich einen starken normativen Grundton verleihen. Schließlich, da die GSP+-Prüfung potentiell immer mit einer Sanktionsdrohung verknüpft ist, eröffnet sich ein politischer Spielraum, den Handelsvorteil aus dem Wegfall der Importsteuer etwa mit Reparationsregelungen zu verknüpfen. Ein GSP+-Prüfverfahren mit dieser Ausrichtung wäre zweifelsohne hilfreich; selbst bei fortgesetztem Unwillen der Regierung in Sri Lanka.

*Aus dem Englischen übersetzt
von Theodor Rathgeber*

Zur Autorin



Shreen Saroor ist eine Menschenrechtsaktivistin und arbeitet mit Frauen im Norden und Osten Sri Lankas, die vom Krieg betroffen sind.

Endnoten

¹ Die Zonen wurden wie folgt eingeteilt: Süden, Nordwest, Nord-Zentrum, Zentrum, Westen, Sabaragamuwa, Uva, Osten (mit drei Subregionen), Norden (mit fünf Subregionen).

² Bericht der Europäischen Kommission an das Europaparlament vom 28. Januar 2016, abrufbar via http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154180.pdf.