

Diese Seite wurde maschinell übersetzt [\[Link\]](#). Maschinelle Übersetzungen können Fehler enthalten, die die Klarheit und Genauigkeit beeinträchtigen können. Der Bürgerbeauftragte übernimmt keine Haftung für etwaige Unstimmigkeiten. Die zuverlässigsten Informationen und die größte Rechtssicherheit finden Sie in der verlinkten Originalversion auf Englisch. Weitere Informationen finden Sie in unserer [Sprachen- und Übersetzungsregelung \[Link\]](#).

Beschluss in den Rechtssachen 1056/2018/JN und 1369/2019/JN über die Maßnahmen der Europäischen Kommission zur Achtung der grundlegenden Arbeitnehmerrechte in Bangladesch im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems der EU

Entscheidung

Fall 1056/2018/JN - Geöffnet am 19/07/2018 - Entscheidung vom 24/03/2020 - Betroffene Institution Europäische Kommission (Kein Missstand festgestellt) |

Fall 1369/2019/JN - Geöffnet am 22/07/2019 - Entscheidung vom 24/03/2020 - Betroffene Institution Europäische Kommission (Kein Missstand festgestellt) |

Der Fall betraf die Maßnahmen der Europäischen Kommission in Bezug auf Bangladesch im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems der EU. Die Beschwerdeführer waren der Auffassung, dass Bangladesch die grundlegenden Arbeitnehmerrechte nicht uneingeschränkt einhält und dass die Kommission daher mit dem Verfahren beginnen sollte, mit dem sie die Handelspräferenzen Bangladeschs im Rahmen der Regelung zurückziehen kann.

Die Kommission unterrichtete den Bürgerbeauftragten über die bisherige Zusammenarbeit mit Bangladesch und die von ihr ergriffenen Maßnahmen. Sie sagte, dass sie beschließen könnte, die Handelspräferenzen Bangladeschs als letztes Mittel zurückzuziehen.

Die Entscheidung, ob ein Widerrufsverfahren eingeleitet werden soll oder nicht, beinhaltet komplexe politische Urteile. Die Kommission verfügt bei der Entscheidung über einen weiten Ermessensspielraum über einen weiten Ermessensspielraum. Der Bürgerbeauftragte vertrat die Auffassung, dass die Erklärungen, die die Kommission für ihre gewählte Vorgehensweise vorgelegt habe, vernünftig seien. Sie schloss die Untersuchung mit der Feststellung, dass keine Missstände in der Verwaltung festgestellt wurden.



Hintergrund der Beschwerde

1. Mit dem Allgemeinen Präferenzsystem (APS) der EU [\[1\] \[Link\]](#) werden Einfuhrzölle von Erzeugnissen, die aus gefährdeten Entwicklungsländern auf den EU-Markt kommen, abgeschafft. Dies hilft Entwicklungsländern, Armut zu lindern und Arbeitsplätze zu schaffen. Das APS basiert auf internationalen Werten und Grundsätzen, einschließlich der Arbeits- und Menschenrechte.
2. Im Oktober 2016 schrieben vier Gewerkschaftsorganisationen an die Europäische Kommission, dass Bangladesch seinen Verpflichtungen im Bereich der grundlegenden Arbeitnehmerrechte nicht nachgekommen sei. Sie machten auf sehr ernste Fragen aufmerksam und forderten die Kommission auf, diese Angelegenheit im Zusammenhang mit dem APS zu untersuchen.
3. Unzufrieden mit der Tatsache, dass die Kommission es versäumt hatte, eine Untersuchung einzuleiten, wandten sich der Internationale Gewerkschaftsbund, die Clean Clothes Campaign und die HEC-NYU EU Public Interest Clinic im Juni 2018 an den Bürgerbeauftragten.

Die Untersuchung

4. Der Bürgerbeauftragte leitete eine Untersuchung ein, dass die Kommission das Schreiben der Gewerkschaften vom 4. Oktober 2016 nicht beantwortet habe, und forderte sie auf, zu erläutern, warum sie im Fall Bangladesch keine Maßnahmen ergriffen habe (Beschwerde 1056/2018/MMO). Die Kommission antwortete am 16. Oktober 2018. Die Beschwerdeführer äußerten sich zu dieser Antwort und führten einen weiteren Austausch mit der Kommission zu den damit zusammenhängenden Fragen. Am 8. Juli 2019 reichten die Beschwerdeführer beim Bürgerbeauftragten (Rechtssache 1369/2019/MMO) eine zweite Beschwerde bezüglich des Inhalts der Antwort der Kommission ein. Beide Beschwerden werden in dieser Untersuchung gemeinsam behandelt.

Dem Bürgerbeauftragten vorgelegte Argumente

5. Die Beschwerdeführer argumentierten, dass Bangladesch die durch das Völkerrecht garantierten grundlegenden Arbeitnehmerrechte nicht achtet. Die Kommission sollte dies anhand der Befugnisse untersuchen, die sie gemäß der APS-Verordnung besitzt. [\[2\] \[Link\]](#) Die Beschwerdeführer waren insbesondere der Auffassung, dass die Kommission es versäumt hatte, das Verfahren nach Artikel 19 der APS-Verordnung einzuleiten, um die günstige Zollregelung für Bangladesch vorübergehend zurückzunehmen. Dabei machten sie geltend, dass die Kommission willkürlich gehandelt habe und es versäumt habe, überzeugend zu erklären, warum sie das Verfahren nicht eingeleitet habe. Die Beschwerdeführer beanstandeten ferner die Verfahren, die die Kommission in solchen Fällen eingerichtet habe, einschließlich der Möglichkeit für interessierte Parteien, Stellungnahmen abzugeben.



6. In ihren Antworten erklärte die Kommission:

- Er teilt die Bedenken der Beschwerdeführer, dass die Länder, die von den Handelspräferenzen der EU profitieren, die grundlegenden Menschen- und Arbeitnehmerrechte achten müssen. Um jedoch die Chancen auf Einhaltung der Vorschriften zu maximieren, sollten alle verfügbaren Interaktionskanäle genutzt werden, bevor Handelspräferenzen zurückgezogen werden. Die teilweise oder vollständige Rücknahme der Handelspräferenzen sollte als letztes Mittel dienen, auch weil es sich bei den betroffenen Ländern um die am wenigsten entwickelten Länder handelt.
- Es hat seine Zusammenarbeit mit Bangladesch, Myanmar und Kambodscha aufgrund schwerwiegender Menschenrechtsbedenken intensiviert. Ziel ist es, alle Kanäle – einschließlich des bilateralen Handels und des politischen Dialogs und spezielle Überwachungsmissionen – zu nutzen, um Bangladesch dazu zu bringen, Arbeitsfragen anzugehen. Die Möglichkeit, den Prozess der Rücknahme von Präferenzen einzuleiten, bleibt offen. Zum jetzigen Zeitpunkt ist die Kommission jedoch der Auffassung, dass die Verfolgung der Angelegenheit im Wege des Dialogs angemessener ist.
- Sie hat die Lage in Bangladesch genau beobachtet. Es hat mehrere Treffen mit den Behörden Bangladeschs abgehalten, insbesondere im Rahmen des „Compact for Continuous Improvements of Labour Rights and Factory Safety in the Ready-Made Garment and Knitwear Industry in Bangladesh“ (Sustainability Compact). Das „verstärkte Engagement“ der Kommission hat positive, wenn auch bescheidene Ergebnisse erzielt.
- Die Einleitung eines Austrittsverfahrens umfasst zwei Stufen:

O Zunächst prüft die Kommission, ob Gründe für die Einleitung des Rücknahmeverfahrens bestehen. Während dieser Phase des „verstärkten Engagements“ führen die Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) einen intensiven Dialog mit dem betreffenden Land und überwachen die Lage der Menschen- und Arbeitnehmerrechte auf der Grundlage von Berichten internationaler Überwachungsstellen.

O Wenn dies nicht gelingt, leitet die Kommission das förmliche Rücknahmeverfahren nach Artikel 19 der APS-Verordnung ein. Bisher wurden nur eine Handvoll solcher Verfahren eingeleitet. Die Kommission erklärte, dass sie in der Vergangenheit aufgrund schwerwiegender und systematischer Verletzungen der Arbeitnehmerrechte Präferenzen aus Myanmar und Belarus zurückgezogen habe. Sie leitete auch das Austrittsverfahren für Kambodscha ein – das einzige bisher am wenigsten entwickelte Land, das von einem solchen Verfahren betroffen ist.

- Die Kommission beginnt ein „verstärktes Engagement“ mit Ländern wie Bangladesch, in denen dies durch die Notwendigkeit des Schutzes der Grundrechte gerechtfertigt ist. Ein verstärktes Engagement umfasst eine genaue Überwachung der Bewertungen einschlägiger internationaler Organisationen, einschließlich der Vereinten Nationen (VN) und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), sowie einen verstärkten Dialog mit den zuständigen Ministerien, der Zivilgesellschaft und anderen Partnerländern. Die Kommission nutzt alle Kommunikationskanäle, um auf Reformen zu drängen. Sie kann auch Überwachungs- oder Informationsmissionen starten. Der Prozess ist immer an die besondere Situation des betreffenden Landes angepasst, so dass es zu jedem dieser Länder einen anderen Ansatz verfolgt hat.
- Bei ihrer Bewertung stützt sich die Kommission hauptsächlich auf die Empfehlungen und



Schlussfolgerungen internationaler Organisationen wie der Vereinten Nationen und der IAO. Diese Informationsquellen erleichtern eine objektive und transparente Bewertung der Einhaltung der einschlägigen internationalen Übereinkommen. Die Kommission stützt sich jedoch auch auf andere Quellen, darunter Informationen der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner, soweit sie genau und zuverlässig sind.

- Bei der Entscheidung, ob das Austrittsverfahren eingeleitet werden soll, konsultiert die Kommission die Mitgliedstaaten weiter. Sie prüft ferner (i) ob konstruktive Bemühungen im Rahmen des Dialogs keine zufrieden stellenden Ergebnisse liefern und (ii) die negativen wirtschaftlichen, sozialen und menschlichen Folgen, die die mögliche Rücknahme von Handelspräferenzen haben würde. Entscheidungen darüber, ob das Rücknahmeverfahren eingeleitet werden soll, werden auf der Grundlage der Bestimmungen der APS-Verordnung und im Einklang mit den in der *Mitteilung „Handel für alle“* [3], dem zweijährlichen APS-Bericht 2018 und den einschlägigen Regeln der Welthandelsorganisation angekündigten Kriterien gefasst.

- Bei ihrer Würdigung berücksichtigt die Kommission die von Dritten vorgebrachten Stellungnahmen. Die Kommission ist offen für den Dialog mit der Zivilgesellschaft und würdigt ihre Beiträge. Die Kommission erhält und prüft solche Stellungnahmen, antwortet auch auf Schreiben, organisiert Treffen und erörtert regelmäßig APS-Angelegenheiten, auch im Rahmen regelmäßiger zivilgesellschaftlicher Dialoge. Es wendet sich routinemäßig an zivilgesellschaftliche Organisationen während der Überwachungsmissionen. Dritte erhalten eine formalisierte Rolle, sobald die Kommission beschlossen hat, ein Austrittsverfahren einzuleiten. Sie können Informationen und Beweismittel einreichen, Zugang zu den Akten haben und an mündlichen Anhörungen teilnehmen.

- Als Antwort auf das Schreiben der Beschwerdeführer vom Oktober 2016 hielt die Kommission ein Treffen mit ihnen ab. Während des Treffens erläuterte die Kommission, wie sie mit Bangladesch zusammenarbeitete und welche Maßnahmen sie ergriffen hat, um die Bedenken der Beschwerdeführer auszuräumen.

7. Die Beschwerdeführer bekräftigten ihre Besorgnis über die Lage in Bangladesch. Sie äußerten Zweifel, ob die Fortsetzung des politischen Dialogs zu konkreten Ergebnissen führen könnte. Ihrer Ansicht nach wurden keine aussagekräftigen Fortschritte erzielt, und Bangladesch hat es versäumt, seinen Verpflichtungen aus dem Nachhaltigkeitspakt innerhalb der geltenden Fristen nachzukommen. Die Beschwerdeführer machten geltend, dass Bangladesch damit gegen die klaren Bestimmungen der APS-Verordnung in Bezug auf Arbeitnehmerrechte und Menschenrechte verstoße. Folglich hat die Kommission ihre Pflicht nicht erfüllt, indem sie das Rücknahmeverfahren nicht eingeleitet hat.

Bewertung des Bürgerbeauftragten

8. Der Bürgerbeauftragte kann keine Stellungnahme zur Menschenrechts- und Arbeitnehmerrechtslage in Bangladesch und zur Einhaltung der APS-Verordnung durch Bangladesch einnehmen. Es ist Sache der Kommission, diese Fragen zu bewerten. Der Bürgerbeauftragte kann nur mögliche Missstände in der Verwaltungstätigkeit der Kommission untersuchen.



9. Folglich zielte diese Untersuchung darauf ab, festzustellen, ob die Kommission angemessene Erläuterungen für ihre Maßnahmen und die von ihr eingerichteten Verfahren vorgelegt hat.

10. Artikel 19 der APS-Verordnung sieht das Rücknahmeverfahren als Option vor, wenn die Kommission der Auffassung ist, dass ein Land gegen die in der Verordnung genannten Grundsätze verstößt. [\[4\] \[Link\]](#) Nach der EU-Rechtsprechung besteht jedoch keine Verpflichtung der Kommission, das Austrittsverfahren einzuleiten, wenn sie mögliche Verstöße feststellt. [\[5\] \[Link\]](#)

11. Artikel 19 der APS-Verordnung ermächtigt die Kommission, das Rücknahmeverfahren einzuleiten, wenn sie „ausreichende Gründe“ dafür feststellt. Sie definiert jedoch nicht eindeutig, was hinreichende Gründe darstellt“ oder die Kriterien, anhand deren die Kommission dies beurteilen sollte. Wichtig ist, dass sie nicht bestimmt, unter welchen Umständen die Kommission auf das Rücknahmeverfahren zurückgreifen sollte.

12. Die Entscheidung, ob ein Widerrufsverfahren eingeleitet werden soll, beinhaltet komplexe politische Urteile. Daher verfügt die Kommission über einen weiten Ermessensspielraum, um zu bestimmen, wann sie dies tun soll.

13. Allerdings ist der Bürgerbeauftragte seit langem der Ansicht, dass, wenn die EU-Organe über einen weiten Ermessensspielraum verfügen, dies nicht bedeutet, dass sie willkürlich vorgehen können. Die Grundsätze der guten Verwaltung verlangen von ihnen, ihren Ermessensspielraum objektiv auszuüben und Entscheidungen auf der Grundlage einer umfassenden Berücksichtigung aller Umstände eines Einzelfalls zu treffen. Darüber hinaus müssen die EU-Organe in der Lage sein, ihre Entscheidung überzeugend zu erklären.

14. Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass angesichts der vielfältigen Umstände, die unter die in Artikel 19 der APS-Verordnung genannten Grundsätze fallen, und angesichts der unterschiedlichen Situationen in den Ländern, für die das APS gilt, der Einzelfallansatz der Kommission angemessen und gerechtfertigt ist. Die Tatsache, dass die Kommission in bestimmten Fällen Präferenzen zurückgezogen hat, macht deutlich, dass sie bereit ist, von dieser wichtigen Sanktion Gebrauch zu machen, wenn sie sie für gerechtfertigt hält.

15. Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass die Beschwerdeführer nicht wollen, dass die Kommission Handelssanktionen verhängen. Stattdessen möchten sie, dass die Kommission das Austrittsverfahren als weiteren Anreiz nutzt, um Bangladesch seinen internationalen Verpflichtungen, insbesondere in Bezug auf die Arbeitnehmerrechte, nachzukommen. Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass die Erläuterungen der Kommission, warum sie bisher der Auffassung war, dass es nicht gerechtfertigt wäre, ein Austrittsverfahren gegen Bangladesch einzuleiten, vernünftig sind.

16. In diesem Fall stellt der Bürgerbeauftragte keine Anhaltspunkte für Missstände in der Verwaltungspraxis fest, in denen die Kommission von ihrem Ermessen Gebrauch gemacht hat oder dass ihre Handlungen in Bezug auf Bangladesch willkürlich und mit ihrem Ansatz in



anderen Fällen (Myanmar, Belarus, Kambodscha) unvereinbar sind.

17. Die Kommission teilt eindeutig die Bedenken der Beschwerdeführer und bemüht sich aktiv darum, die Achtung der Grundrechte, einschließlich der Arbeitnehmerrechte, in Bangladesch zu fördern. Obwohl dieser Prozess lang sein mag, ist es Sache der Kommission, zu bestimmen, wie dies im Rahmen des APS am besten erreicht werden kann.

18. Der Bürgerbeauftragte ist auch zufrieden mit den Erklärungen der Kommission, wie sich die Zivilgesellschaft an diesem Prozess beteiligt und dass die Kommission den Beiträgen der Zivilgesellschaft Rechnung trägt.

19. Dementsprechend schließt der Bürgerbeauftragte diese Untersuchung mit der Feststellung eines Missstands in der Verwaltungstätigkeit ab.

Schlußfolgerung

Auf der Grundlage der Untersuchung schließt der Bürgerbeauftragte diesen Fall mit folgender Schlussfolgerung ab:

Angesichts der von der Kommission vorgelegten ausführlichen Darstellung der von ihr ergriffenen Maßnahmen stellt der Bürgerbeauftragte in diesem Fall keinen Missstand in der Verwaltungstätigkeit fest.

Der Beschwerdeführer und die Europäische Kommission werden über diesen Beschluss unterrichtet .

Emily O'Reilly

Europäischer Bürgerbeauftragter

Straßburg, den 24.3.2020

[1] [Link] Siehe:

<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/>

[2] [Link] Verordnung (EU) Nr. 978/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 732/2008 des Rates:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1581002553929&uri=CELEX:02012R0978-20190101>
[Link].



[3] [Link] „*Trade for All*“ ist ein von der Kommission 2014 veröffentlichtes Strategiepapier, in dem ihr Ansatz für die EU-Handelspolitik dargelegt wird:

https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf [Link].

[4] [Link] Artikel 19 der APS-Verordnung:

„ 1. Die Präferenzregelung... **kann** für alle oder bestimmte Erzeugnisse mit Ursprung in einem begünstigten Land vorübergehend zurückgenommen werden, und zwar aus folgenden Gründen:

A) schwerwiegender und systematischer Verstoß gegen Grundsätze, die in den in Anhang VIII Teil A aufgeführten Übereinkünften festgelegt sind; ...

3. **Ist die Kommission der Auffassung, dass hinreichende Gründe** für die vorübergehende Rücknahme der Zollpräferenzen im Rahmen einer Präferenzregelung... auf der Grundlage der in Absatz 1 genannten Gründe... bestehen, erlässt sie einen Durchführungsrechtsakt, um das Verfahren für die vorübergehende Rücknahme nach dem Beratungsverfahren einzuleiten... “
(Hervorhebung hinzugefügt).

[5] [Link] Siehe Rechtssache T-338/14, Beschluss vom 27. Januar 2015, Unione Nazionale Industria Conciaria (UNIC)/Europäische Kommission – Nichtigkeitsklage betreffend die Ablehnung des Antrags auf vorübergehende Rücknahme der allgemeinen Zollpräferenzen für behandeltes und teilweise behandeltes Leder mit Ursprung in Indien, Pakistan und Äthiopien, Rn. 25: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-338/14&language=EN> [Link].