

## Allgemeines Präferenzschema (APS)

Brüssel, 3. März 2021 | industriAll 120/2021

### Die Gewerkschaften fordern ein überarbeitetes APS, das die Rechte der Arbeitnehmer\*innen schützt

Die derzeitige Rechtsgrundlage für das Allgemeine Präferenzschema (APS), die Verordnung 978/2012 des Rates, läuft Ende 2023 aus. Die Europäische Kommission überlegt derzeit, wie das APS nach 2023 ausgestaltet werden soll. Da im Frühjahr 2021 ein Vorschlagsentwurf erwartet wird, stellt industriAll Europe klare gewerkschaftliche Forderungen, die darauf abzielen, das aktuelle System zu verbessern und die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer\*innen weltweit zu verbessern.

#### Einführung

Ziel des APS der EU ist es, die Entwicklungsländer in ihrem Kampf gegen Armut zu unterstützen, indem Arbeitsplätze geschaffen werden und dabei die Arbeits- und Menschenrechte respektiert werden. Dies soll durch das **Aufheben von Zöllen bei der Einfuhr** von Produkten aus den Entwicklungsländern in die EU erreicht werden.

Die EU bietet derzeit drei Programme an:

1. **Standard-APS** - Länder mit niedrigem und niedrigem bis mittlerem Einkommen: teilweise oder vollständige Aufhebung der Zölle auf zwei Drittel der Zolltarifpositionen
2. **GSP+** - gefährdete Länder mit niedrigem und niedrigem mittlerem Einkommen, die **27 internationale Konventionen** in Bezug auf Menschenrechte, Arbeitsrechte, Umweltschutz und gute Regierungsführung umsetzen: Senkung der Zölle auf 0 % als Sonderregelung und Anreiz für nachhaltige Entwicklung und gute Regierungsführung
3. **EBA (Everything But Arms – Alles außer Waffen)** - am wenigsten entwickelte Länder: Sonderregelung, die zoll- und quotenfreien Zugang für alle Produkte außer Waffen und Munition bietet

#### APS- Bericht (2018 – 2019)

Der jüngste [APS-Bericht \(2018-2019\)](#) stellt fest, dass sich das Schema **positiv auswirkt**, da die Einfuhren aus im Rahmen des APS begünstigten Ländern insgesamt um 13,3 % gestiegen und eine Reihe von Ländern aus dem Schema ausgeschieden sind, indem sie entweder bilaterale Präferenzabkommen mit der EU abgeschlossen oder einen höheren wirtschaftlichen Status erhalten haben. So gab es Ende 2019 71 Begünstigte, 11 weniger als im letzten APS-Bericht. Der Bericht hebt auch hervor, dass der Druck europäischer Einkäufer, die auf verantwortungsvollen Lieferketten bestehen, dazu geführt hat, dass

Länder wie Pakistan, Bangladesch, Myanmar und Sri Lanka „**sehr daran interessiert**“ sind, **internationale Standards** für Arbeitsrechtsreformen und Arbeits- und Gesundheitsschutz **zu erfüllen**. Darüber hinaus stellt der Bericht fest, dass die APS+-Länder nicht nur Fortschritte bei der Umsetzung der notwendigen 27 internationalen Konventionen gemacht haben, sondern auch alle das **Pariser Klimaabkommen** unterzeichnet haben.

Obwohl dies begrüßenswerte Nachrichten sind, gibt es immer noch große Bedenken in Bezug auf die Einhaltung grundlegender Menschen- und Arbeitnehmerrechte in **Bangladesch, Kambodscha und Myanmar**, die die Kommission als nicht bereit beschreibt, „*problematische Themen anzusprechen und zu bearbeiten*“. Dies ist äußerst besorgniserregend. Auch wenn die Kommission versucht, das Problem durch verstärktes Engagement anzugehen und im Fall von Kambodscha die vorübergehende Rücknahme von Zollpräferenzen eingeleitet hat, fordern die Gewerkschaften weiterhin **verstärkte Anstrengungen, um diese Ungerechtigkeiten zu bekämpfen** und sicherzustellen, dass die grundlegenden Rechte der Arbeitnehmer\*innen umfassend respektiert werden.

## Hindernisse und Herausforderungen

Wir bestärken die Europäische Kommission und andere EU-Akteure, auf eine **ehrgeizige Überarbeitung** des APS hinzuwirken. **Kapazitätshindernisse**, wie sie in Pakistan aufgezeigt wurden, müssen angegangen werden, und die EU muss bereit sein, die APS-Länder dabei zu unterstützen, genügend Finanzmittel bereitstellen zu können, um verschiedene Ziele zu erreichen, z. B. die im Pariser Abkommen festgelegten. Die **Kohärenz der EU-Politik** in den einzelnen Politikbereichen ist dabei von entscheidender Bedeutung.

Es ist klar, dass **Sanktionen** mit Empfindlichkeiten und Herausforderungen verbunden sind, und es muss zu einer Verständigung darüber kommen, wie die Sanktionen wirksam eingesetzt werden können. Mit anderen Worten: die EU muss die Frage lösen, wie sie Sanktionen effektiv einsetzt, ohne eine große Anzahl armer Arbeitnehmer\*innen zu bestrafen.

Die wirtschaftliche Situation von Entwicklungsländern kann sich ändern, und es ist eine Vereinbarung darüber erforderlich, wann ein Land aus dem APS-Schema ausscheidet. So muss zum Beispiel die Überwachung der Arbeitnehmerrechte fortgesetzt werden, wenn ein Land zu einem Freihandelsabkommen übergeht.

Schließlich darf das APS nicht dazu führen, dass ungleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden, insbesondere im Hinblick auf die Produktionskosten. Stattdessen sollte das APS genutzt werden, um einen **Wettlauf nach unten** zu immer niedrigeren Löhnen zu **verhindern**. Darüber hinaus sollte die Anhebung der Nachhaltigkeitsziele der APS-Begünstigten als eine Möglichkeit gesehen werden, **die globalen Wettbewerbsbedingungen anzugleichen**, da die EU-Hersteller bereits mit hohen EU-Zielvorgaben konfrontiert sind, die Investitionen erfordern, was zu höheren Produktionskosten führt.

## Chancen durch einen koordinierten EU-Ansatz

Eine ehrgeizige Überarbeitung des APS im Wege einer konstruktiven **Abstimmung zwischen allen EU-Entscheidungsträgern und eines Beitrags der EU-Sozialpartner** bietet eine echte Chance, einen klaren und fairen Ansatz der EU für den Handel mit Entwicklungsländern zu etablieren. Die Schaffung der Funktion eines **"Chief Trade Enforcement Officer"** durch die Europäische Kommission wurde von den Gewerkschaften

begrüßt, und wir können nur hoffen, dass dies ein positives Zeichen dafür ist, dass die Kommission ihre Bemühungen zur Gewährleistung eines fairen internationalen Handels verstärken wird.

Das APS und andere EU-Strategien muss besser abgestimmt werden. So schlägt die Europäische Kommission beispielsweise in diesem Jahr (2021) verbindliche Rechtsvorschriften zur **Sorgfaltspflicht** vor und die zuständigen Abteilungen der Kommission (GD Handel und GD JUST) sollten zusammenarbeiten, um eine umfassende Abstimmung der EU-Politik sicherzustellen. Die Einbettung von Sorgfaltspflichtanforderungen in die APS-Revision würde den **Druck auf die begünstigten Länder erhöhen**, internationale Standards zu Arbeitnehmerrechten einzuhalten, und gleichzeitig die **Verantwortung der EU-Unternehmen** für die Einhaltung von Arbeitnehmerrechten in ihren Lieferketten **erhöhen**.

Die APS-Revision könnte ein wichtiges Instrument zur **Verbesserung der Arbeitsbedingungen aller Arbeitnehmer\*innen** sein, und die Gewerkschaften halten daran fest, dass Arbeitnehmerrechte Menschenrechte sind. Die Revision könnte außerdem ein hervorragender Anreiz für die im Rahmen des APS begünstigten Länder sein, das **Pariser Abkommen** vollständig umzusetzen, und dies sollte in Zukunft eine Anforderung für alle Begünstigten sein. Schließlich stellt die Revision auch eine Gelegenheit zur Neubewertung des Schemas da, um sicherzustellen, dass es **sowohl für Entwicklungsländer als auch für EU-Produzenten** in schwächeren Sektoren in der EU (z. B. TBLs-Sektoren) fair ist.

## Revision des APS: eine Chance, etwas zu verändern

IndustriAll Europe ist der Ansicht, dass die Revision des APS die Gelegenheit bietet, einen verbesserten und ausgewogenen Ansatz zu etablieren, der den Entwicklungsländern durch die Schaffung von Arbeitsplätzen unter Einhaltung internationaler Standards bei der Linderung der Armut hilft und gleichzeitig **keine nachteiligen Auswirkungen auf die EU-Industrie und europäische Arbeitsplätze hat** (z.B. durch die Gewährleistung, dass Freie Exportzonen (FEZ) vollständig von den Regeln erfasst werden).

Die europäischen Gewerkschaften fordern ein überarbeitetes Modell, das die in der [Entschließung des Europaparlamentes](#) (2019) aufgeworfenen wichtigen Fragen zu **Transparenz, Sanktionen und zur Überwachung der Menschen- und Arbeitsrechtskonventionen sowie der Umweltstandards** abdeckt.

## Transparenz

Damit das APS eine echte Erfolgsgeschichte werden kann, ist **mehr Transparenz** erforderlich. Alle politischen Entscheidungsträger der EU (d. h. sowohl das Europaparlament als auch die Europäische Kommission) sowie die relevanten Interessengruppen (einschließlich der Gewerkschaften) sollten in die Überwachung, die Untersuchungsverfahren und die Rücknahmeprozesse einbezogen werden. Darüber hinaus würde die **Gewährung des Zugangs der Interessengruppen zu Schlüsseldokumenten** wie Bewertungen, Scorecards und Berichten nicht nur den Überwachungsprozess stärken, sondern auch als Anreiz für APS-Empfänger dienen, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Die derzeitige Vorgehensweise, alle zwei Jahre einen **Bericht zum APS** zu erstellen, ist weder ausreichend noch detailliert genug für die relevanten Interessengruppen. Schließlich ist umfassende Transparenz in Bezug auf **Beschwerden** erforderlich, insbesondere aufgrund der Sensibilität im Umgang mit Sanktionen.

## Sanktionen

Die Verhängung von Sanktionen ist ein sensibles Thema, und obwohl diese notwendig sein können, um echte Veränderungen in Bezug auf Menschenrechte und Arbeitsnormen durchzusetzen, ist es von entscheidender Bedeutung, eine **ausgewogene Grundlage zu schaffen**, die **sowohl rasch als auch zielgerichtet** sein muss, mit dem Ziel zu Verbesserungen in dem spezifischen Bereich zu führen (egal ob umwelt- oder arbeitsbezogen). Es müssen Lehren aus den in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen gezogen werden, wie z. B. aus den Erfahrungen mit Sanktionen gegen Kambodscha im Rahmen des EBA, und auch auf außereuropäische Systeme geschaut werden, wie z. B. die Bestimmungen der Vereinbarung zwischen den Vereinigten Staaten, Mexiko und Kanada zu unternehmensbezogenen Sanktionen.

## Kontrolle

Als Gewerkschaften sind wir weiterhin äußerst besorgt über die Arbeits- und Gewerkschaftsrechte in einigen im Rahmen des APS begünstigten Ländern. Insbesondere Berichte aus **Myanmar und Bangladesch**, wo Arbeitnehmer\*innen entlassen, inhaftiert und auf schwarze Listen gesetzt werden, weil sie gewerkschaftlich organisiert sind (obwohl Bangladesch zuletzt einige Gesetze reformiert hat, die die gewerkschaftliche Organisation erleichtern), sind sehr besorgniserregend, und die Situation der Arbeitnehmer\*innen muss ganz klar sofort verbessert werden. Kontrolle ist von entscheidender Bedeutung, um festzustellen, ob die Arbeitsrechte tatsächlich eingehalten werden. In jedem im Rahmen des APS begünstigten Land muss es **offizielle Kontrollsysteme** geben, die über die erforderlichen Kapazitäten verfügen und vor Korruption oder Zwang geschützt sind. Wichtige Interessengruppen, einschließlich der Gewerkschaften, können hier eine Schlüsselrolle spielen, und ihnen sollten auch eine formelle Rolle bei der Kontrolle gegeben werden (einschließlich bei der **Einreichung von Petitionen**).

Der Vorschlag sollte den reichen Erfahrungsschatz der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner widerspiegeln und zuvor von diesen Akteuren über Konsultationen und APS-Foren gelieferte Beweise einbeziehen. Insbesondere den **Gewerkschaften** sollte eine **formellere Rolle** zugestanden werden. Sie sollten offizielle Beschwerden einreichen können, anstatt den Weg über die IAO gehen zu müssen. Dies würde sicherstellen, dass Arbeitnehmer\*innen und Gewerkschaften ein Verfahren zur Verfügung steht, um zu verstehen, wie ihre Anliegen vorangebracht wurden.

## Forderungen von industriAll Europe

IndustriAll Europe fordert ein strukturierteres und transparenteres System und umfassende Kohärenz der EU-Politik. Als Gewerkschaften betonen wir, dass Arbeitsrechte Menschenrechte sind und dass diese geschützt werden müssen. Wir sind auch der Ansicht, dass die Gewerkschaften eine wirklich einzigartige und nützliche Rolle spielen können, und wir fordern, dass sie stärker einbezogen werden.

### Konkret fordern wir in Bezug auf die APS- Revision:

1. ein **strukturierteres und transparenteres System** und umfassende **Kohärenz der EU-Politik**

2. eine **überarbeitete Liste internationaler Übereinkommen**, die von APS- und EBA-Begünstigten ratifiziert werden müssen, dazu zählt auch das **Pariser Abkommen**
3. die vollständige Einbindung der Menschenrechte, was die **Arbeitnehmerrechte** einschließt
4. einen verstärkten Fokus auf **geschlechtsspezifische Rechte** und die Situation von Frauen aufgrund der großen Zahl von Frauen, die in den wichtigsten APS-Sektoren (z. B. Textilien) arbeiten
5. **erhöhte Transparenz** bei der Überwachung von Ermittlungsverfahren und Rücknahmeprozessen
6. das **Vermögen** diejenigen, die auf Verbesserungen drängen, mit mehr Einfluss **zu ermächtigen**
7. einen **verbesserten Zugang der Interessengruppen** (z. B. Gewerkschaften) zu Bewertungen, Scorecards und Beschwerden
8. ein **verbessertes Beschwerdeverfahren**, einschließlich der Möglichkeit für Gewerkschaften, Beschwerden über die Verletzung von Menschenrechten und Arbeitsnormen individuell und nicht nur über die IAO einzulegen
9. **verstärkte Unterstützung für die Durchführung von Arbeitsinspektionen** in einer offenen und fairen Weise, wobei die Arbeitsattachés der EU-Delegationen bei Bedarf Unterstützung leisten
10. eine **ausgewogene Grundlage für Sanktionen**, die sowohl rasch als auch zielgerichtet sein müssen, mit dem Ziel zu Verbesserungen in dem jeweiligen Bereich zu führen (egal ob umwelt- oder arbeitsbezogen)
11. verstärkte Unterstützung, um die APS-Begünstigten in die Lage zu versetzen, sich **in den erforderlichen Bereichen verbessern** zu können
12. **aktualisierte Bestimmungen zur Graduierung von Waren**, die die Einstufung von Waren der Begünstigten für den EU-Markt und die Rücknahme von Zollpräferenzen an die Erfüllung bestimmter Bedingungen in Bezug auf einen fairen und freien Handel knüpfen
13. eine **Überprüfung der Schutzmaßnahmen**, um sicherzustellen, dass der faire Handel angesichts von Massenimporten, die unter Verletzung von Arbeitsrechten hergestellt werden, geschützt wird.

Schließlich muss verstanden werden, dass das APS **keine Angelegenheit ist, die nur den Handel betrifft**. Das Thema muss stärker in den Mittelpunkt gerückt werden, und wir fordern alle relevanten politischen Entscheidungsträger der EU auf, die Rolle, die sie im Rahmen des APS spielen, zu prüfen. Wir fordern zum Beispiel, dass das APS ein ständiger Tagesordnungspunkt für die Delegationsgruppen des Europaparlamentes für im Rahmen des APS begünstigte Länder ist.

## Schlussfolgerung

Das APS könnte zu einer wirklichen Verbesserung der Lebensbedingungen in einigen der ärmsten Länder der Welt führen, entweder dadurch, dass grundlegende Menschenrechte eingehalten oder die Umwelt- und Nachhaltigkeitsstandards erhöht werden. Das überarbeitete System muss jedoch besser strukturiert und transparenter sein, und die Europäische Kommission sollte die Zivilgesellschaft und die Gewerkschaften einbeziehen, denn sie können in der Tat dazu beitragen, reale Erfolge für die Arbeitnehmer\*innen weltweit zu erzielen. Die internationalen Menschenrechte und damit auch die Arbeitsrechte gelten für alle Arbeitnehmer\*innen, und es bedarf eines überarbeiteten, koordinierten EU-Ansatzes, um den am meisten gefährdeten zu helfen.