

## Einige Bemerkungen zum neuen Schema allgemeiner Zollpräferenzen der Europäischen Union

Uetzmann, Ulf

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Uetzmann, U. (2014). *Einige Bemerkungen zum neuen Schema allgemeiner Zollpräferenzen der Europäischen Union*. (ZERP-Arbeitspapier, 2). Bremen: Zentrum für Europäische Rechtspolitik (ZERP) an der Universität Bremen. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-62376-3>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

ZENTRUM FÜR EUROPÄISCHE RECHTSPOLITIK

Universität Bremen

**ZERP**

Ulf Uetzmann

**Einige Bemerkungen zum neuen Schema  
allgemeiner Zollpräferenzen  
der Europäischen Union**

*Josef Falke zum Geburtstag. – Der Beitrag profitiert von einem Vortrag von Folkert Graafsma, Highlights of the EU's new Generalised Scheme of Preferences (GSP), Trier, 23.5.2013, und einem eigenen Vortrag, The NEW Scheme of Generalised Tariff Preferences (GSP) of the European Union (EU): Prominent Features and First Evaluation, Bremen, 16.1.2014. – Dank gebührt Josef Falke für wertvolle Hinweise.*

## **IMPRESSUM**

Herausgeber/ Redaktion/ Vertrieb:	Zentrum für Europäische Rechtspolitik Universität Bremen Universitätsallee, GW 1 28359 Bremen
Nachdruck:	Nur mit Genehmigung des Herausgebers
ISSN (Internet):	1868-7520

Bremen, im Juni 2014

# Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung .....	1
B. Eigener Ansatz: Der Art. 21 EUV und dessen Bedeutung für das neue Schema allgemeiner Zollpräferenzen (Schema).....	4
C. Das Schema.....	8
I. Das Rechtsetzungsverfahren.....	9
II. Die Verordnung .....	10
1. Die APS+-Sonderregelung .....	11
2. Bestimmungen zur vorübergehenden Rücknahme sowie zu Transparenz und Rechtssicherheit für Wirtschaftsbeteiligte .....	13
D. Schluss.....	14



„,[...] Euer Hauptzweck ist, das darzustellen,  
was ihr schreiben wollt, und je mehr Ihr das erreicht,  
je vorzüglicher wird Euer Buch sein [...] Euer Augenmerk ist, Eure Erzählung  
in einem einfachen, ausdrucksvollen, edlen  
und geziemenden Stil zu verfassen, [...] daß Ihr nach Eurer Absicht  
alles deutlich darstellt [...]“<sup>1</sup>

Miguel de Cervantes Saavedra

## A. Einleitung

Bei der Diskussion um „Handel und Entwicklung“ geht es um Fähigkeit und Bereitschaft von Industrieländern, Handelsliberalisierungen mit der Umsetzung von Zielen nachhaltiger Entwicklung zu verknüpfen.<sup>2</sup> I. S. e. integrierten Ansatzes geht es dabei um ein ganzheitlich verstandenes Konzept nachhaltiger Entwicklung.<sup>3</sup> Durch Schaffung und Erhaltung rechtlicher und politischer Institutionen und Instrumentarien nebst Unterstützung und Förderung der Zivilgesellschaft werden Kapazitäten in Entwicklungsländern aufgebaut.<sup>4</sup> Ein besonderes Augenmerk gilt Menschenrechten und Demokratie in Partnerländern.<sup>5</sup> Die Verknüpfung unterschiedlicher Politikbereiche durch eine Handelskonditionalität führt daneben zu gesteigerter Politikkohärenz und außenpolitischer Bedeutung.<sup>6</sup>

---

1 *Miguel de Cervantes Saavedra*, Leben und Taten des scharfsinnigen Edlen Don Quixote von la Mancha. Erstes Buch: Vorrede, aus dem Spanischen von Ludwig Tieck, Roman, ungekürzte Ausgabe, 2. Aufl., Frankfurt am Main 2009: Fischer Taschenbuch, 9-16, 15 f.

2 Siehe auch *Jan Vandenbergh*, On Carrots and Sticks: The Social Dimension of EU Trade Policy, 13 *European Foreign Affairs Review* (2008), 561-581, 573 m. w. N.

3 Vgl. *Fabian Hemker*, Handelspolitik und Menschenrechte: Das Allgemeine Präferenzsystem Plus (APSP Plus) der Europäischen Union, *MenschenRechtsMagazin* Heft 3/2006, 281-291, 291 m. w. N.

4 Vgl. a.a.O., 290 m. w. N.

5 Vgl. a.a.O., 291 m. w. N.

6 A.a.O., 287. Die Innen- und Außenpolitik der EU sind als spiegelbildlich aufzufassen und kohärent auszugestalten. Es geht um die Glaubwürdigkeit der EU und damit um das einzige Pfund, das in wechselhaften internationalen Beziehungen wirklich zählt. Dasselbe gilt mit Blick auf das Recht der EU. Zu den EU-Menschenrechtspolitiken schreibt *Hemker*, (Fn. 3), 290 m. w. N., treffend: „Schließlich sind interne und externe Menschenrechtspolitiken der EU zwei Seiten derselben Medaille. Die EU kann die Einhaltung der Menschenrechte nur glaubwürdig einfordern, wenn sie selbst nach innen und außen eine umfassende und überzeugende Menschenrechtspolitik, die sich an [...] Konsistenz orientiert, umsetzt.“ Der Wegfall des Übereinkommens zur Bekämpfung und Bestrafung des Verbrechens der Apartheid von 1973

dieses sind erklärte Ziele gerade der Europäischen Union (EU).

Die internationale Zusammenarbeit zum Schutz und zur Förderung der sozialen Dimension der Globalisierung<sup>7</sup> bleibt ein „unvollendetes Stückwerk“.<sup>8</sup> In diesem Vakuum kommt es bei rechtlichen und politischen Initiativen einzelner Akteure v. a. auf ein überzeugendes Narrativ an. Die EU verfügt mit dem europäischen Sozialmodell über ein solches Angebot, das durchaus zum weltweiten Exportschlager taugt.<sup>9</sup> Und sie ist bereit, soziale Ziele zunehmend hartnäckiger zu verfolgen.<sup>10</sup>

Ein wichtiges Mittel der EU ist das Schema allgemeiner Zollpräferenzen<sup>11</sup>, das u. a. über ein Anreizinstrument zur Ratifizierung und tatsächlichen Anwendung einschlägiger Übereinkommen und damit zur Durchsetzung von Menschenrechten, Kernarbeitsnormen<sup>12</sup> und grundlegenden multilateralen Umweltvereinbarungen verfügt.<sup>13</sup> Die EU verfolgt mit dieser Sonderregelung für nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolle Staatsführung<sup>14</sup> (APS+) einen mit der Wendung „Zuckerbrot und Peitsche“ treffend beschreibbaren, auf Anreize und Sanktionen setzenden zweigliedrigen Ansatz.<sup>15</sup> Bei dem als unilaterales Instrument ausgestalteten APS+ zeigt sich durch die Einbeziehung der Vereinten Nationen (UN) und der Internationalen Arbeitsorganisation

---

aus der Liste der einschlägigen Übereinkommen verbessert die insoweit defizitäre EU-Position.

7 Vgl. hierzu die Untersuchung von *Josef Falke*, Arbeits- und Sozialstandards im internationalen Handel, in: ders./Christian Joerges (Hg.), *Handelsliberalisierung und Sozialregulierung in transnationalen Konstellationen*, Baden-Baden 2013: Nomos, 267-324. Grundlegend: Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung, *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen*, Genf 2004: Internationale Arbeitsorganisation (IAO)/Internationales Arbeitsamt (IAA).

8 *Vandenbergh*, (Fn. 2), 568.

9 *Jan Orbie/Lisa Tortell*, *The New GSP+ Beneficiaries: Ticking the Box or Truly Consistent with ILO Findings?*, 14 *European Foreign Affairs Review* (2009), 663-681, 663.

10 *Vandenbergh*, (Fn. 2), 562.

11 Verordnung (EU) Nr. 978/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.10.2012 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 732/2008 des Rates, ABl. L 303 vom 31.10.2012, 1-82.

12 *Falke*, (Fn. 7), 278-281, beschreibt diese.

13 So auch *Yaraslau Kryvoi*, *Why European Union trade sanctions do not work*, 17 *Minnesota Journal of International Law* (Summer 2008), 209-246, 209.

14 Vgl. Artt. 9-16 Verordnung (EU) Nr. 978/2012. Artikel ohne nähere Angabe sind aus eben dieser Verordnung.

15 Hierzu näher *Vandenbergh*, (Fn. 2), 570 m. w. N.

(ILO) „in ihrer Funktion als Hüterinnen der Menschen- und Arbeitnehmerrechte“<sup>16</sup> eine auch multilaterale Herangehensweise der EU. Aufgrund der gegenüber bestimmten Gruppen von Drittstaaten verfolgten handelspolitischen Interessen der EU ist die APS+-Sonderregelung zugleich als ein „weiches“ machtpolitisches Instrument der EU mit fraglicher Wirksamkeit einzustufen.<sup>17</sup>

Gegen die konkrete Handhabung des APS+ werden vielfältige Bedenken erhoben. Die EU gewähre trotz ILO-Kritik<sup>18</sup> gegenüber Praktiken in bestimmten Staaten zu einfach APS+-Begünstigungen und sei trotz ILO-Verurteilung zu zögerlich mit der vorübergehenden Rücknahme.<sup>19</sup> Allgemein sei feststellbar, dass bei der Einräumung von Handelsvorteilen eine Übereinstimmung mit den einschlägigen ILO-Ausschussberichten nicht vorliege. Diese seien zwar jeweils Anreiz oder Belohnung für die verbesserte tatsächliche Anwendung von Kernarbeitsnormen;<sup>20</sup> eine dauerhafte Verbesserung könne aber nicht nachgewiesen werden.<sup>21</sup> Indes wird die heißeste Kontroverse um die vorübergehende Rücknahme geführt. Wenn APS+-Begünstigungen wirklich einmal vorübergehend zurückgenommen würden, erfolge dieses zwar in Übereinstimmung mit der speziellen ILO-Einschätzung.<sup>22</sup> Die Entscheidung hierzu falle aber schwer, da sie nicht leicht revidiert werden könne,<sup>23</sup> von daher lasse die EU Vorsicht walten.<sup>24</sup> Zweifel an der Effektivität der Sanktion, politische Kosten und Besonderheiten des institutionellen Systems der EU werden insofern als Gründe für das Zögern genannt.<sup>25</sup> Der Sanktion müsse jedenfalls eine starke ILO-Verurteilung vorausgehen; weiter sei die vorübergehende Rücknahme zumeist in allgemeinere außenpolitische Initiativen gegen die Regierung „eingebettet“.<sup>26</sup> *Kryvoi* schlussfolgert zu drei Fallbeispielen (Birma/Myanmar, Weißrussland und Pakistan) zusammenfassend: (1) Verwal-

---

16 Vgl. *Hemker*, (Fn. 3), 291.

17 A.a.O., 287 f. m. w. N.

18 ILO-Entscheidungen seien aufgrund selten eindeutiger Kritik interpretationsbedürftig; die ILO ziehe die Anregung von Verbesserungen der Anprangerung von Defiziten vor; vgl. *Orbie/Tortell*, (Fn. 9), 674.

19 Vgl. a.a.O., 664 m. w. N.

20 A.a.O., 677.

21 A.a.O., 678.

22 Vgl. a.a.O., 679.

23 *Kryvoi*, (Fn. 13), 244 m. w. N.

24 A.a.O., 242.

25 *Orbie/Tortell*, (Fn. 9), 680.

26 A.a.O., 675 m. w. N. „*Smart sanctions*“ stellen ein häufig bevorzugtes Mittel dar; vgl. hierzu *Kryvoi*, (Fn. 13), 244 m. w. N.



tungsaufwand und sonstige Kosten seien mitbestimmende Faktoren.<sup>27</sup> (2) Bedeutsam seien geopolitische Erwägungen und die etwaige Kompromissbereitschaft des Ziellandes.<sup>28</sup> (3) Bei aktivem Tätigwerden der Regierung sei die Sanktion wahrscheinlicher; auch gehe es um Fragen strukturell bedingter Probleme.<sup>29</sup> Insgesamt spielten wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen für Sanktionsentscheidungen eine größere Rolle als Rechtsvorschriften.<sup>30</sup> Sanktionen seien wirksam, wenn eine überschaubare, klar umrissene Absicht verfolgt werde und das Zielland klein, wirtschaftlich schwach und politisch instabil sei.<sup>31</sup>

## **B. Eigener Ansatz: Der Art. 21 EUV<sup>32</sup> und dessen Bedeutung für das neue Schema allgemeiner Zollpräferenzen (Schema)**

Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft der EU finden sich in Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1 EUV:

*„Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts“.*

---

27 A.a.O., 239 f.

28 A.a.O., 240 m. w. N.

29 A.a.O., 241.

30 So a.a.O.

31 So a.a.O., 243 m. w. N.

32 Siehe schon *Ulf Uetzmann*, Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA). Lebensmittelrecht in Europa unter besonderer Berücksichtigung von Fragen des Rechtsschutzes, *Hanse Law Review*, Jahrgang 8, 1. Ausgabe, März 2012, 29-62, 61: „Der Vertrag von *Lissabon* setzt im Übrigen deutliche Signale hin zu einer Erweiterung der Rechtsschutzgarantie für die EU-Bürger, insofern kann durchaus von einem Gebot von Verfassungen wegen gesprochen werden: Die EU ist danach als eine Rechtsunion zu begreifen, in der die Rechtsstaatlichkeit und der Gedanke der Rechtsschutzeffektivität eine herausragende Rolle spielen. Beredtes Zeugnis legen hierfür beispielsweise Art. 21 EUV oder die inkorporierte Europäische Grundrechtecharta ab.“ Die Hervorhebung ist im Original enthalten.

Hier kann nur eine kleine Auswahl an Aspekten aus dem reichhaltigen Fundus des Art. 21 EUV in ihrer Bedeutung für EU-Recht und -Politik in der „nach Lissabon“-Praxis cursorisch angedeutet werden. Die Normvorgaben schlagen sich bereits klar erkennbar in den Rechtsvorschriften des Schemas nieder und werden ihre besondere Wirkkraft bei dessen Umsetzung entfalten müssen. M. a. W.: Die Grundsätze und Ziele der Abs. 1 und 2 sowie v. a. das Kohärenzgebot des Abs. 3 des Art. 21 EUV haben nicht nur Verfahren und Inhalt der Neuausrichtung des Schemas bestimmt; so erfolgten zudem etliche Entscheidungen des EU-Gesetzgebers aufgrund (un-)bewußter, durch Art. 21 EUV determinierter Abwägungsprozesse. Insb. bei Anwendung der Normen zu Gewährung und vorübergehender Rücknahme der Zollpräferenzen, namentlich gem. der APS+-Sonderregelung, sowie zu den Schutz- und Überwachungsklauseln werden die Wertungen des Art. 21 EUV zu beachten und gewichtet sein; ggfs. ergibt sich daraus der zwangsläufig einzuschlagende Weg. Jedenfalls sind Handeln oder Unterlassen der EU begründungsbedürftig. Darüber hinaus bedarf es der verfahrensmäßigen Abstützung; die Europäische Kommission (KOM) legt die entsprechenden Prozeduren i. S. e. „europäischen Verwaltungsverfahrenrechts“ in Delegierten Rechtsakten detailliert nieder.<sup>33</sup>

Art. 21 EUV enthält Gesichtspunkte, die gleichermaßen rechtlich wie politisch fruchten:

Art. 21 Abs. 2 EUV gilt für das gesamte Außenhandeln der EU und geht mit Art. 3 EUV einher: „Nach Art. 3 Abs. 1 und 5 erscheint **die Union als** eine die Erhaltung ihrer Unabhängigkeit erstrebende **Werte- und Interessengemeinschaft**“.<sup>34</sup> Das einigende EU-Selbstverständnis als Werte- und Interessengemeinschaft ist vor dem Hintergrund internationaler Interdependenz zu schützen und zu fördern. In der APS+-Sonderregelung, welche die Ratifizierung und tatsächliche Anwendung einschlägiger Übereinkommen zu Menschen- und Arbeitnehmerrechten sowie im Zusammenhang mit der Umwelt und den Grundsätzen verantwortungsvoller Staatsführung voraussetzt, spiegelt sich der Charakter der EU als Werte- und Interessengemeinschaft trefflich wider.

„[N]ach innen gerichtet“ hat sich die „Tendenz zum Schutz der europäischen Eigeninteressen [...] im Vertrag von Lissabon verstärkt niedergeschla-

---

33 Die u. in Fn. 48 angeführten Delegierten Verordnungen der Kommission zur Verordnung (EU) Nr. 978/2012 können an dieser Stelle leider nicht gründlich dargestellt werden.

34 *Hans-Joachim Cremer*, Art. 21 EUV. Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hg.), EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar, 4. Aufl., München 2011: C.H.Beck, Rn. 1-14, Rn. 8. Die Hervorhebung ist im Original enthalten.

gen“.<sup>35</sup> Der Schutz europäischer Eigeninteressen rückt neuerdings in den Vordergrund. Neben der Tatsache, dass die Zollpräferenzen des Schemas bloß Entwicklungsländern vorbehalten sind, sind als pointierte Beispiele die Vorschriften des Schemas zu den Schutz- und Überwachungsklauseln zu nennen.

Die Ziele des Katalogs in Art. 21 Abs. 2 EUV sind kraft unionalen und EU-mitgliedstaatlichen Handelns sowie internationaler Kooperation zu erreichen.<sup>36</sup> Mittel hierzu ist die gebietsübergreifende intensive Zusammenarbeit verschiedener Akteure: Art. 21 Abs. 2 EUV „enthält die Selbstverpflichtung [...], sich für ein hohes Maß an Zusammenarbeit auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen einzusetzen“; die „Außenaktivitäten [...] sollen zusammen gesehen und [...] verfolgt werden, wirken und sich gegenseitig verstärken [...]“.<sup>37</sup> Die von der EU anzustrebende internationale Kooperation zeigt sich in der Zusammenarbeit mit förderfähigen Ländern, aber auch in zahlreichen Verweisen auf Tätigkeiten der Weltbank oder einschlägiger Aufsichtsgremien.

„Das Ziel [...], Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte zu fördern, ist vom Gesamtkontext des Art. 21 [auf] **unionsexterne Kontexte** zugeschnitten, meint also eine Veränderung der Verhältnisse im Innern dritter [...] Staaten“.<sup>38</sup> Die Wahrung der „Beschlussautonomie [...]“ ist zwar „ein [...] Grundanliegen der EU in den Beziehungen zu allen [...] Partnern“,<sup>39</sup> aber alle auch bzw. vorwiegend Wirtschaftskomponenten enthaltende Übereinkommen und unilaterale Maßnahmen der EU sind zugleich „auf das Ziel gerichtet, zur Demokratie, dem Rechtsstaat [...] und zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten beizutragen“.<sup>40</sup> Die Absicht zur Veränderung der Innenverhältnisse von Drittstaaten liegt dem APS+ notwendig zugrunde; es geht gerade um Ratifizierung und tatsächliche Anwendung einschlägiger Übereinkommen mit potenziell großen Auswirkungen für die und in den APS+-begünstigten Ländern.

Das auswärtige Handeln der EU wird durch Art. 21 EUV rechtlich ausgerichtet:

Den Herausforderungen kann und will die EU nur durch Regeln und recht-

---

35 *Werner Kaufmann-Bühler*, Art. 21 EUV. Grundsätze und Ziele in den Außenbeziehungen, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hg.), *Das Recht der Europäischen Union*. Band I: EUV/AEUV, 44. Ergänzungslieferung, München 2011: C.H.Beck, Rn. 1-19, Rn. 9.

36 *Cremer*, (Fn. 34), Rn. 7.

37 *Kaufmann-Bühler*, (Fn. 35), Rn. 7.

38 *Cremer*, (Fn. 34), Rn. 11. Die Hervorhebung ist im Original enthalten.

39 *Kaufmann-Bühler*, (Fn. 35), Rn. 13.

40 A.a.O.

liche Ordnung begegnen.<sup>41</sup> Art. 21 EUV verpflichtet die EU auf eine Tätigkeit durch Regeln und rechtliche Ordnung. Mit der Zollpräferenzgewährung unter drei verschiedenen Regelungen, den für eine Begünstigung jeweils eingreifenden positiven und negativen Voraussetzungen, den Bestimmungen bzgl. der vorübergehenden Rücknahme, den Schutz- und Überwachungsklauseln sowie den einzuhaltenden detaillierten Verfahren stellt das Schema ein Paradebeispiel einer regelbasierten Rechtsordnung dar; diese soll vom Gesamtkonzept her erkennbar diskretionäre politische Elemente einhegen und zurückdrängen.

Der EU-Entschluss zur aktiven „umfassenden Außenpolitik mit Weltgeltung“, die „weltweite Wirkungsmöglichkeiten“ beansprucht, ist konsequent:<sup>42</sup> „Nur auf dieser Basis kann die Union den Anspruch weltweiter Wirkungsmöglichkeiten glaubhaft vertreten“ und „durch ihre Praxis zur Fortentwicklung des Völkerrechts beitragen“.<sup>43</sup> Mit Blick auf die Völkerrechtsfortentwicklung, die sich die EU auf die Fahnen geschrieben hat, ist zunächst an die systematische Verortung des Schemas in die „weiter-gehende“ internationale Diskussion zu „Handel und Entwicklung“ zu erinnern. Die EU legt so die Möglichkeit dar, Handelsliberalisierungen mit der Umsetzung von Zielen nachhaltiger Entwicklung zu verknüpfen. Aber auch die APS+-Konditionalität veranschaulicht diese EU-Intention; dabei geht es um Ratifizierung und v. a. tatsächliche Anwendung einschlägiger Übereinkommen und somit um die zunehmende Einspeisung und Durchsetzung darin enthaltener Grundsätze in die und auf der internationalen Ebene.

Angesichts selten folgerichtigen, gleichsinnigen, konsistenten oder gesamthaft schlüssigen EU-Handelns wäre es Zeit für eine Neuausrichtung. Art. 21 Abs. 3 EUV ist geltendes Recht; die Einhaltung von Rechtsbindungen muss gerichtlich überprüfbar sein. Zwei der Rechtskontrolle zugängliche Dimensionen der Wahrnehmung von Kohärenzverantwortung sind zu unterscheiden: Zum einen muss die EU Zusammenhänge erkennen und sich bewusst machen (kognitives Element), zum anderen „hat sie die Zielvorgaben zu verfolgen, aktiv in Politik umzusetzen und damit die in Abs. 1 und 2 formulierten Anliegen eben ‚wahrzunehmen‘“<sup>44</sup> (aktives Element). Bei Ausarbeitung und Umsetzung ihrer Tätigkeit nach dem Schema muss die EU die Grundsätze und Ziele der

---

41 A.a.O., Rn. 2: „[D]ie Vorstellung einer durch Rechtsordnung geregelten [...] Welt [ist] unverkennbar, zu der die Union ihren Beitrag zu leisten bereit ist.“

42 Kaufmann-Bühler, (Fn. 35), Rn. 10: „Die [...] Zielvorgaben in Art. 21 EUV sind Ausdruck des **Anspruchs** der Union auf eine umfassende Außenpolitik mit **Weltgeltung**.“ Die Hervorhebung ist im Original enthalten.

43 Kaufmann-Bühler, (Fn. 35), Rn. 15. Die Hervorhebung ist im Original enthalten.

44 Cremer, (Fn. 34), Rn. 13. Die Hervorhebung ist im Original enthalten.

Abs. 1 und 2 wahren.<sup>45</sup> I. S. e. kognitiven Elements muss die EU Zusammenhänge erkennen und sich bewusst machen; das aktive Element verlangt die Verfolgung der Anliegen der Abs. 1 und 2 und aktive Politikumsetzung. Hier kommt es auf nachvollziehbar darzulegende Maximierungs- oder Abwägungsprozesse an, deren Ergebnisse schlecht verallgemeinernd vorwegnehmbar sind. Die EU hat zudem explizit auf Kohärenz zu achten.<sup>46</sup> Ein gutes Beispiel eines Anwendungsfelds der Kohärenz unter dem Schema bietet die Gewährung oder vorübergehende Rücknahme der APS+-Begünstigung. Letztlich ist die nicht durch schwere und systematische Verstöße gekennzeichnete tatsächliche Anwendung einschlägiger internationaler und von hohem Konsens getragener Übereinkommen das Ziel. Um dieses anzustreben, ist ganz besonders eine folgerichtige, gleichsinnige, konsistente und gesamthaft schlüssige EU-Tätigkeit vonnöten.

## C. Das Schema

Rechtsgrundlage des Schemas zur unilateralen Einräumung präferenziellen Zugangs zum EU-Binnenmarkt für Waren aus Entwicklungsländern ist die Verordnung (EU) Nr. 978/2012.<sup>47</sup> Die KOM erließ bedeutsame Delegierte Verordnungen.<sup>48</sup> Damit liegen objektive und nicht-diskriminierende Regeln zur Zollpräferenzgewährung auf Basis aktuellster Zahlen und Tatsachen vor.

Das Schema wird an die Verfahren des Vertrags von Lissabon angepasst;

---

45 Vgl. auch Art. 21 Abs. 3 UAbs. 1 EUV.

46 Vgl. auch Art. 21 Abs. 3 UAbs. 2 EUV.

47 S. o., Fn. 11.

48 U. a.: Delegierte Verordnung (EU) Nr. 155/2013 der Kommission vom 18.12.2012 zur Festlegung der Regeln für das Verfahren zur Gewährung der Sonderregelung für nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolle Staatsführung nach der Verordnung (EU) Nr. 978/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen, ABl. L 48 vom 21.2.2013, 5-7; Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1083/2013 der Kommission vom 28.8.2013 zur Festlegung der Regeln für das Verfahren zur vorübergehenden Rücknahme von Zollpräferenzen und zur Ergreifung allgemeiner Schutzmaßnahmen nach der Verordnung (EU) Nr. 978/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen, ABl. L 293 vom 5.11.2013, 16-21; Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1/2014 der Kommission vom 28.8.2013 zur Erstellung des Anhangs III der Verordnung (EU) Nr. 978/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen, ABl. L 1 vom 4.1.2014, 1-3. Diese Delegierten Verordnungen können hier bedauerlicherweise nicht detailliert diskutiert werden.

die Zollpräferenzen werden auf Länder konzentriert, welche diese am meisten benötigen. Der Beitrag fokussiert auf zwei erklärte Hauptziele: (1) die Verbesserung der APS+-Sonderregelung<sup>49</sup>, (2) die Verstärkung von Transparenz und Rechtssicherheit zugunsten der Wirtschaftsbeteiligten. Hierbei geht es um Bestimmungen zur vorübergehenden Rücknahme<sup>50</sup> und die allgemeine Schutzklausel<sup>51</sup>.

### *I. Das Rechtsetzungsverfahren*

Die Begründungen von KOM-Vorschlag<sup>52</sup> und Bericht des zuständigen Ausschusses für internationalen Handel (INTA) des Europäischen Parlaments (EP)<sup>53</sup> verdeutlichen Hintergründe und Ziele des Schemas. Die EU verfolge mit diesem zentralen Instrument die Ziele der nachhaltigen Entwicklung und Armutsverringerung.<sup>54</sup> Erhoben wird die Forderung nach objektiven, beständigen und international anerkannten Kriterien, „die verlässlich sind [...]“.<sup>55</sup> Trotz Betonung der Übereinstimmung mit internationalen Anforderungen und Prioritäten,<sup>56</sup> legt die KOM jedoch Wert darauf, dass die Verordnung „die vollumfängliche Anwendung des gesamten geltenden EU-Rechts unberührt [*lasse*], [...] und ebenso die Politikziele der EU [...]“.<sup>57</sup>

Nur wenige Länder blieben APS+-anspruchsberechtigt.<sup>58</sup> Es sollte keine mit Zielen und Zwecken einschlägiger Übereinkommen inkompatible Vorbehalte geben; die Wichtigkeit der Zusammenarbeit mit Überwachungsgremien und der Weitergabe von Informationen an die KOM wird betont.<sup>59</sup> Unter der

---

49 Vgl. Artt. 9-16.

50 Vgl. Artt. 19-21.

51 Vgl. Artt. 22-28.

52 Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen vom 10.5.2011, KOM(2011) 241 endg., Begründung, 2-4.

53 Bericht des Ausschusses für internationalen Handel über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen vom 8.3.2012, Berichterstatter: Christofer Fjellner, A7-0054/2012, Begründung, 32-36.

54 A.a.O., 32.

55 A.a.O., 33.

56 *Kommission*, (Fn. 52), 3.

57 A.a.O.

58 *Ausschuss für internationalen Handel*, (Fn. 53), 34.

59 A.a.O., 35.

als Anreiz konzipierten APS+-Sonderregelung würden begünstigte Länder stärker in die Pflicht genommen; durch einen wirksameren und transparenteren Mechanismus zur Überwachung und Bewertung der tatsächlichen Anwendung einschlägiger Übereinkommen werde eine Stabilität und Verbesserung der Umsetzungsbilanz der Länder angestrebt.<sup>60</sup> Diese seien nachweispflichtig für die tatsächliche Anwendung einschlägiger Übereinkommen.<sup>61</sup> Die Rechtfertigungsgründe der vorübergehenden Rücknahme würden klarer ausgeführt.<sup>62</sup> Der INTA-Bericht stimmt zusammenfassend der Liste zu ratifizierender einschlägiger Übereinkommen sowie dem transparenteren Überwachungssystem und wirksameren Rücknahmemechanismus zu.<sup>63</sup>

Klar definierte entscheidende Rechtsbegriffe vereinfachten die Verwaltungsverfahren für Schutzmechanismen; es gehe um besseren Schutz der Finanz- und Wirtschaftsinteressen der EU und um Erhöhung von Rechtssicherheit, Stabilität und Berechenbarkeit des Schemas.<sup>64</sup> Mittels Vereinfachung, Berechenbarkeit und Zielgenauigkeit sei dessen größtmögliche Wirksamkeit zu erreichen.<sup>65</sup> Das neue Grundkonzept verbesserter Transparenz und Berechenbarkeit gelte für Verfahren und Verteidigungsrechte gleichermaßen.<sup>66</sup> EU-Hersteller erhielten neu das Recht, „auf der Grundlage eines einfacheren Nachweises für das Vorliegen einer Schädigung die Einleitung eines Verfahrens zu beantragen“; die Verschlechterung von Wirtschafts- und/oder Finanzlage sei danach typisch für die hier erforderliche ernste Störung.<sup>67</sup>

## II. Die Verordnung

Erwägungsgrund 2<sup>68</sup> zufolge leiten die Grundsätze und Ziele des Art. 21 EUV die gemeinsame Handelspolitik (GHP) der EU. Die GHP soll mit den Zielen der EU-Politik in der Entwicklungszusammenarbeit gem. Art. 208 AEUV in Einklang stehen und ihnen förderlich sein;<sup>69</sup> hierzu zählen: (1) Förderung

---

60 *Kommission*, (Fn. 52), 2.

61 A.a.O., 3.

62 A.a.O.

63 *Ausschuss für internationalen Handel*, (Fn. 53), 35.

64 *Kommission*, (Fn. 52), 3.

65 A.a.O.

66 A.a.O.

67 *Ausschuss für internationalen Handel*, (Fn. 53), 35.

68 Erwägungsgründe ohne nähere Angabe sind aus der Verordnung (EU) Nr. 978/2012.

69 Noch unklar ist die Leitfunktion für die Entwicklungszusammenarbeit, wenn in Art. 21 EUV EU-Interessen in den Vordergrund gerückt werden. Müssen diese ange-

verantwortungsvoller Staatsführung, (2) Förderung nachhaltiger Entwicklung, (3) Armutsbeseitigung.<sup>70</sup> Die Ziele (2) und (3) sind ausdrückliche EU-Ziele.<sup>71</sup> Erwägungsgrund 7 beschreibt Sinn und Zweck des Schemas.<sup>72</sup>

### 1. Die APS+-Sonderregelung

Das APS+ „sattelt“ zunächst zwar auf die allgemeine Regelung (APS) „auf“. Potenziell APS+-begünstigt sind 40 Länder mit niedrigem bis zu mittlerem Einkommen/untere Einkommenskategorie gem. Weltbank-Einstufung. Der Status wird lt. neuem „dynamischem“ EU-Ansatz fortwährend überprüft; bei Nichterfüllung der Kriterien fällt das Land aus der Liste der Begünstigten. Land und Wirtschaftsbeteiligten werden sodann großzügige Anpassungszeiträume zugestanden.<sup>73</sup> Trotzdem gelten Besonderheiten; so wird die Graduierung auf die APS+-Sonderregelung nicht angewendet.<sup>74</sup> Diese erfasst die nicht vom APS abgedeckten Zolllinien; nicht-empfindliche und empfindliche Waren sind gleichermaßen zollfrei.<sup>75</sup>

Das APS+ beruht auf dem international anerkannten ganzheitlichen Konzept für nachhaltige Entwicklung; mit zusätzlicher Zollpräferenzgewährung wird gefährdeten Entwicklungsländern mit besonderen Verpflichtungen und Belastungen aus Ratifizierung und tatsächlicher Anwendung einschlägiger Übereinkommen geholfen.<sup>76</sup> Verstärkte Zollpräferenzen kommen demnach in Betracht, wenn und soweit Länder, die aufgrund fehlender Diversifizierung und unzureichender Einbindung in das internationale Handelssystem als ge-

---

sichts der Formulierungen „in Einklang stehen“ und „ihnen förderlich sein“ in Erwägungsgrund 4 dort ausnahmsweise zurückstehen? Dagegen spricht, dass es sich nur um eine „Soll“-Bestimmung handelt. Und Art. 208 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 AEUV formuliert primärrechtlich klar: „Die Politik der Union auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit wird im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union durchgeführt.“

70 Vgl. Erwägungsgrund 4.

71 Vgl. Erwägungsgrund 3.

72 „Indem das Schema einen Präferenzzugang [...] gewährt, soll es Entwicklungsländer in ihren Anstrengungen um Bekämpfung der Armut und Förderung einer verantwortungsvollen Staatsführung und einer nachhaltigen Entwicklung unterstützen [...]. Die in dem Schema vorgesehenen Zollpräferenzen sollten zielgenau auf die Unterstützung von Entwicklungsländern [...] ausgerichtet sein.“

73 Vgl. Art. 4 Abs. 1 litt. a) und b) i. V. m. Art. 5 Abs. 2 litt. a) und b).

74 Vgl. Erwägungsgrund 22.

75 Vgl. Erwägungsgrund 12 und Art. 12.

76 Vgl. Erwägungsgrund 11.



fährdet gelten,<sup>77</sup> einschlägige Übereinkommen zu Menschen- und Arbeitnehmerrechten, im Zusammenhang mit der Umwelt und den Grundsätzen verantwortungsvoller Staatsführung ratifizieren und tatsächlich anwenden.<sup>78</sup> Die APS+-Sonderregelung ist gedacht als ein Unterstützungsinstrument für Länder, die es mit der tatsächlichen Anwendung einschlägiger Übereinkommen ernst meinen.

Die Kriterien für die APS+-Begünstigung werden gelockert. So ist den neuen Vorschriften gemäß eine Beantragung jederzeit möglich; bisher APS+-begünstigte Länder müssen einen Neuantrag stellen.<sup>79</sup> Beim Kriterium des Importanteils wird die länderbezogene Schwelle auf zwei Prozent der EU-Importe aller APS-Begünstigter je Produktkategorie heraufgesetzt.<sup>80</sup> Beim Kriterium der fehlenden Diversifizierung steigt die Zahl der größten, wenigstens 75 Prozent der Gesamtimporte dieses Landes in die EU abdeckenden Produktkategorien auf sieben an.<sup>81</sup>

Das APS+ nimmt 27 einschlägige Übereinkommen in Bezug; neu dabei ist die Klimarahmenkonvention der UN.<sup>82</sup> Zugangskriterien sind: (1) Die Antragsteller müssen sich verbindlich zur Ratifizierung und tatsächlichen Anwendung der einschlägigen Übereinkommen,<sup>83</sup> zum Einverständnis mit der regelmäßigen Überwachung und Überprüfung des Umsetzungsgrads im Einklang mit den Bestimmungen dieser Übereinkommen<sup>84</sup> und zur Teilnahme und Mitarbeit am Überwachungsverfahren nach Art. 13<sup>85</sup> bekennen. (2) Zudem muss das uneingeschränkte Einverständnis mit den Berichtspflichten der einzelnen Übereinkommen erklärt werden.<sup>86</sup> (3) Das Land darf zu keinem einschlägigen Übereinkommen einen Vorbehalt geäußert haben, der durch dieses untersagt ist oder der für die Zwecke des Art. 9 als mit Ziel und Zweck dieses Übereinkommens unvereinbar gilt.<sup>87</sup> (4) Schließlich darf es keine schwerwiegenden Verstöße bei der tatsächlichen Anwendung der einschlägigen Übereinkommen

---

77 Vgl. Art. 9 Abs. 1 lit. a).

78 Vgl. Art. 9 Abs. 1 lit. b) i. V. m. Anhang VIII der Verordnung (EU) Nr. 978/2012. Anhänge ohne nähere Angabe sind aus eben dieser Verordnung.

79 Vgl. Erwägungsgrund 13.

80 Vgl. Anhang VII Nr. 1 lit. b).

81 Vgl. Anhang VII Nr. 1 lit. a).

82 Vgl. Anhang VIII Nr. 20.

83 Vgl. Art. 9 Abs. 1 litt. b) und d).

84 Vgl. Art. 9 Abs. 1 lit. e).

85 Vgl. Art. 9 Abs. 1 lit. f).

86 Vgl. Art. 9 Abs. 1 lit. e).

87 Vgl. Art. 9 Abs. 1 lit. c).

geben.<sup>88</sup>

Es greifen verbesserte Gewährleistungsmechanismen für die einschlägigen Übereinkommen. Die KOM überwacht den Ratifizierungsstatus einschlägiger Übereinkommen und deren tatsächliche Anwendung sowie die Zusammenarbeit mit einschlägigen Aufsichtsgremien durch Prüfung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen.<sup>89</sup> Die KOM unterliegt zudem ihrerseits zweijährlichen Berichtspflichten an EP und Rat;<sup>90</sup> dieses ist ein verstärktes “*Monitoring*”. Zu Zwecken der Überwachung und vorübergehenden Rücknahme können die Schlussfolgerungen und Empfehlungen einschlägiger Aufsichtsgremien durch genaue und zuverlässige andere Informationsquellen ergänzt werden; solche Angaben Dritter kommen bspw. von Zivilgesellschaft, Sozialpartnern, EP oder Rat.<sup>91</sup> Bei Nichteinhaltung bindender Zusagen (Ratifizierung, tatsächliche Anwendung einschlägiger Übereinkommen und Erfüllung entsprechender Berichtspflichten) oder fehlender Mitarbeit des APS+-begünstigten Landes am EU-Überwachungsverfahren können die gewährten Zollpräferenzen vorübergehend zurückgenommen werden.<sup>92</sup>

## 2. *Bestimmungen zur vorübergehenden Rücknahme sowie zu Transparenz und Rechtssicherheit für Wirtschaftsbeteiligte*

Die für alle APS-Schema-Regelungen geltenden Bestimmungen bzgl. der vorübergehenden Rücknahme von Zollpräferenzen wurden verbessert. Zur Förderung der Ziele einschlägiger Übereinkommen zu Menschen- und Arbeitnehmerrechten kann die vorübergehende Rücknahme auf schwerwiegende und systematische Verstöße gegen Grundsätze, die in den Übereinkommen des Anhangs VIII Teil A niedergelegt sind,<sup>93</sup> sowie auf andere in der Verordnung spezifizierte Gründe gestützt werden.<sup>94</sup> Bedeutsam sind v. a. bestimmte schwerwiegende und systematische unlautere Handelspraktiken; klargestellt wird, dass Handelspraktiken, welche die Lieferung von Rohstoffen beeinträchtigen, dazugehören.<sup>95</sup>

---

88 Vgl. Art. 9 Abs. 1 lit. b).

89 Vgl. Art. 13 Abs. 1.

90 Vgl. Art. 14 Abs. 1 und Erwägungsgrund 14.

91 Vgl. Art. 14 Abs. 3 und Erwägungsgrund 15.

92 Vgl. Erwägungsgrund 24 und Art. 15 Abs. 1.

93 Vgl. Erwägungsgrund 24 und Art. 19 Abs. 1 lit. a).

94 Vgl. Artt. 19 Abs. 1 litt. b) - e), 21 Abs. 1.

95 Vgl. Art. 19 Abs. 1 lit. d).

Für die APS+-Sonderregelung ist erwähnenswert: (1) Dem APS+-begünstigten Land obliegt jetzt die Beweislast für die Einhaltung der entsprechenden Verpflichtungen.<sup>96</sup> (2) Der Schlüsselbegriff „tatsächliche Anwendung“ wird nun definiert.<sup>97</sup> (3) Die zulässige Informationsbasis wird verbreitert; neben Schlussfolgerungen und Empfehlungen einschlägiger Aufsichtsgremien können als andere Quellen Angaben Dritter (z. B. Zivilgesellschaft, Sozialpartner, EP oder Rat) „angezapft“ werden.<sup>98</sup> (4) Dritte (bspw. die Zivilgesellschaft) spielen fortan eine spezifische Rolle.

Verstärkte Transparenz und Rechtssicherheit für Wirtschaftsbeteiligte sind zu konstatieren. Neben längerer Geltungsdauer des Schemas<sup>99</sup> oder Einräumung von Übergangsfristen<sup>100</sup> werden v. a. die Beteiligtenrechte konkretisiert und erweitert, insb. bzgl. des Zugangs zum APS+, der vorübergehenden Rücknahme und der Schutzklauseln.

Schutzklauseln greifen vermehrt. Bei der allgemeinen Schutzklausel steht EU-Herstellern unter bestimmten Bedingungen nun das Recht zur Einforderung des Tätigwerdens der EU zu. Der rechtliche Auslöser ist definiert: Wenn und sobald die Hersteller in ernststen Schwierigkeiten sind oder solche drohen, steht das allgemeine Schutzklauselverfahren offen.<sup>101</sup>

## D. Schluss

Die EU ist ein autonomer und selbstbewusster internationaler Akteur: Für Erhalt und Beibehaltung der APS+-Begünstigung müssen die EU-Bedingungen erfüllt und eingehalten werden. Wendet die EU das Konditionalitätssystem ordnungsgemäß an, steigert das dessen Legitimität und stärkt den Schutz von Menschenrechten sowie die Achtung grundlegender Arbeitsstandards und zentraler multilateraler Umweltübereinkommen (also „*non-trade issues*“) im internationalen Handelsregime insgesamt.<sup>102</sup> Die rechtlichen Werte einschlägiger Übereinkommen sollten von daher auch rechtlicher Konditionalität unter-

---

96 Vgl. Art. 15 Abs. 2.

97 Vgl. Art. 2 lit. 1).

98 Vgl. Art. 14 Abs. 3.

99 Vgl. Art. 43 Abs. 3.

100 Vgl. Art. 5 Abs. 2 litt. a) und b).

101 Vgl. Art. 22 Abs. 1.

102 *Orbie/Tortell*, (Fn. 9), 681.

liegen.<sup>103</sup> Zumindest sollte die EU „ihre Werte handelspolitisch stärker fördern“.<sup>104</sup>

Die APS+-Sonderregelung ist vom antragsabhängigen Anreizsystem zur echten EU-Politik auszubauen. Ein flankierender politischer Dialog ist hier unverzichtbar. Wenn die APS+-Begünstigung bereits die Ratifizierung einschlägiger Übereinkommen fördert,<sup>105</sup> könnten zusätzliche Anreize die tatsächliche Anwendung verbessern helfen; die EU muss dieses nur wollen. Insoweit wären technische und etwaige weitere finanzielle Hilfen förderlich.<sup>106</sup>

Die Gewährung der APS+-Begünstigung an ein bereits massiv gegen wesentliche Grundsätze einschlägiger Übereinkommen verstoßendes Land ist hingegen ein „Sündenfall“. Spätere Verletzungen der APS+-Kriterien werden so von vornherein billigend in Kauf genommen.<sup>107</sup> Insb. die Aufnahme Pakistans und Costa Ricas in die aktuelle Liste APS+-begünstigter Länder zeigt diese fortbestehende Gefahr.<sup>108</sup> Hier muss eine „Nivellierung nach unten“ vermieden werden, denn eine unter solchen Umständen gewährte Begünstigung senkt zugleich den Anreiz für andere Länder, ihre Verpflichtungen ernst zu nehmen.<sup>109</sup>

Überwachung und Berichtspflichten werden verstärkt. Recht und Praxis einschlägiger Aufsichtsgremien werden zunehmend bedeutsam. Angesichts ggfs. „weichgespülter“ oder gar blockierter Schlussfolgerungen und Empfehlungen ist trotz begrifflicher Unschärfe die Rückgriffsmöglichkeit auf Angaben Dritter bzw. sachdienliche/erforderliche Informationen ein echter Fortschritt. U. U. kann sogar ein eigeninitiatives Tätigwerden der EU notwendig sein, als Konsequenz des Vertrags von Lissabon und „Lackmustest“ der Einhaltung daraus folgender Pflichten.

---

103 Geläufiger ist das Begriffspaar politische Werte und politische Konditionalität; hierzu *Hemker*, (Fn. 3), 281 m. w. N.

104 A.a.O., 291.

105 Hierzu *Orbie/Tortell*, (Fn. 9), 672 f.

106 *Hemker*, (Fn. 3), 289 m. w. N.

107 A.a.O., 289.

108 Vgl. *Kommission*, (Fn. 48), Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1/2014, Anhang III, 3. Gem. Erwägungsgrund 3 Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1/2014 i. V. m. Anhang III Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1/2014 hat die KOM alle bei ihr eingegangenen Anträge positiv beschieden. Entweder haben Länder ohne Chance auf APS+-Begünstigung keine Anträge eingereicht, oder die KOM gewährt diese weiterhin zu lax.

109 So auch *Vandenbergh*, (Fn. 2), 573 f.

Die EU muss ein verstärktes Augenmerk auf die tatsächliche Anwendung einschlägiger Übereinkommen richten.<sup>110</sup> Unter dem Aspekt der Effektivität muss bspw. die KOM diese Frage eigenständig analysieren und sich mit ihr vertieft auseinandersetzen.<sup>111</sup> Der politische Gestaltungsspielraum von Umsetzern und Überwachern/ggfs. Durchsetzern der tatsächlichen Anwendung internationaler Standards sollte eingeschränkt werden.

Die Beweislastumkehr hin zum APS+-begünstigten Land im Verfahren der vorübergehenden Rücknahme ist sachgerecht; dieses Land hat im Zweifel den besseren Zugriff auf sachdienliche/erforderliche Informationen und letztlich profitiert es ja auch von der APS+-Sonderregelung. Zur Verteidigung europäischer Grundsätze und Ziele sind positive und negative Ansätze verschiedener EU-Institutionen aus Gründen der Verbesserung der Kohärenz zu koordinieren.<sup>112</sup> Nur bei einer grds. Anerkennung des negativen Ansatzes beim APS+ kann angemessen auf schwere und systematische Verstöße gegen einschlägige Übereinkommen reagiert werden.<sup>113</sup> Einzelfallunabhängig geht es dabei auch um das nachdrückliche Bekenntnis zu und die Verbreitung von Menschenrechten und Werten sowie die Abschreckung möglicher Nachahmer.<sup>114</sup> Für die vorübergehende Rücknahme ist letztlich der Wille der EU entscheidend.<sup>115</sup> Sie könnte durchaus mit einer breiten Palette an Instrumenten genügend Druck auf Verletzer ausüben.<sup>116</sup> Daneben vermögen Sanktionen das „wache Auge“ der Öffentlichkeit<sup>117</sup> auf internationale Standards zu lenken und bei der Errichtung von Schutzsystemen zu helfen.<sup>118</sup>

---

110 Vgl. *Orbie/Tortell*, (Fn. 9), 680 m. w. N.

111 Vgl. auch a.a.O., 680 f. m. w. N.: “A more sophisticated analysis in conformity with assessments of international bodies would allow for a more refined use of the GSP conditionality system.”

112 Hierzu näher *Hemker*, (Fn. 3), 289 m. w. N.

113 Vgl. a.a.O.

114 Hierzu *Kryvoi*, (Fn. 13), 245 m. w. N.

115 Vgl. *Orbie/Tortell*, (Fn. 9), 680.

116 Vgl. a.a.O., 681: “[...] [T]he EU has the trade leverage to cause changes when it takes a determined line.” *Kryvoi*, (Fn. 13), 211 und 221, zieht ein gemischtes Fazit: Die Einwirkungsmöglichkeit sei bei wirtschaftlich motivierter Verletzung von Kernarbeitsnormen größer als bei Eingreifen politischer Gründe; letzterenfalls müssten Sanktionen schon schwerwiegende Verwerfungen für die nationale Volkswirtschaften nach sich ziehen. Durchgesetzte Zwangsmaßnahmen hätten aber potenziell eine Abschreckungswirkung auf andere Länder.

117 Die Bedeutung von Öffentlichkeit im Allgemeinen wird richtigerweise herausgestellt; siehe *Kryvoi*, (Fn. 13), 245 f.

118 So auch a.a.O., 245.

Die KOM muss ihr Gewicht für eine Stärkung der sozialen Dimension der EU-Handelspolitik einbringen.<sup>119</sup> An sie wird gem. Art. 290 AEUV zweckgebunden und detailliert die Befugnis zum Erlass von Rechtsakten ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung delegiert, um Zielgenauigkeit, Kohärenz und Transparenz mit der Förderung nachhaltiger Entwicklung und verantwortungsvoller Staatsführung in Einklang zu bringen.<sup>120</sup> Der Vertrag von Lissabon hat die Befugnisse des EP gestärkt; unter dem Schema könnte es ein bedeutender Akteur werden. Dessen Positionen sind jedenfalls zu beachten,<sup>121</sup> auch wenn der KOM kraft Einräumung von Durchführungsbefugnissen in weitreichender Weise Entscheidungen überantwortet wurden.<sup>122</sup> Im INTA-Bericht wird ausdrücklich auf die Verfahren der Beschlussfassung „nach Lissabon“ und die wichtige Rolle des EP auch bei Entscheidungen in der Phase der Umsetzung des Schemas hingewiesen.<sup>123</sup>

---

119 Hierzu *Vandenbergh*, (Fn. 2), 561 m. w. N.

120 Vgl. Erwägungsgrund 26.

121 So anerkennt die *Kommission*, (Fn. 52), 3, dass die Ausgestaltung der Entscheidungsprozesse das neue institutionelle Gleichgewicht reflektiert.

122 Diese sind wiederum durch Auferlegung von Pflichten zur Konsultation von und Übermittlung von Dokumenten an das EP und den Rat eingeeht; vgl. Erwägungsgrund 26.

123 *Ausschuss für internationalen Handel*, (Fn. 53), 35.

## Jüngste ZERP-Diskussionspapiere

(in Papierform oder elektronisch auf [www.zerp.eu](http://www.zerp.eu))

- DP 1/14 *Christian Joerges / Tobias Pinkel / Ulf Uetzmann* (Hrsg.), Josef Falke zum 65. Geburtstag, Mai 2014
- DP 1/13 *Christian Joerges / Peer Zumbansen* (Hrsg.), Politische Rechtstheorie Revisited. Rudolf Wiethölter zum 100. Semester, März 2013
- DP 1/11 *Christian Joerges / Tobias Pinkel* (Hrsg.), Europäisches Verfassungsdenken ohne Privatrecht – Europäisches Privatrecht ohne Demokratie?, Mai 2011
- DP 3/10 *Michelle Everson / Frank Rodriguez*, What Can the Law do for the European System of Central Banks? Good Governance and Comitology 'within' the System, December 2010
- DP 2/10 *Andreas Fischer-Lescano*, Europäische Rechtspolitik als transnationale Verfassungspolitik. Soziale Demokratie in der transnationalen Konstellation, Februar 2010
- DP 1/10 *Andreas Fischer-Lescano / Christian Joerges / Arndt Wonka* (Hrsg.), The German Constitutional Court's Lisbon Ruling: Legal and Political-Science Perspectives, January 2010
- DP 3/09 *Andreas Fischer-Lescano / Lena Kreck*, Piraterie und Menschenrechte. Rechtsfragen der Bekämpfung der Piraterie im Rahmen der europäischen Operation Atalanta, Juni 2009
- DP 2/09 *Poul F. Kjaer*, Three-dimensional Conflict of Laws in Europe, March 2009
- DP 1/09 *Florian Rödl*, Europäische Arbeitsverfassung, Februar 2009
- DP 8/08 *Sjef van Erp*, Security interests: A secure start for the development of European property law, November 2008
- DP 7/08 *Sergio Nasarre Aznar*, Eurohypotheec & Eurotrust. Two instruments for a true European mortgage market after the EC White Paper 2007 on the Integration of EU Mortgage Credit Markets, September 2008
- DP 6/08 *Tobias Pinkel*, Das Buch VI des Entwurfs eines Gemeinsamen Referenzrahmens (DCFR): Nichtvertragliche Schuldverhältnisse aus Schädigung Dritter. Eine kritische Analyse des Modellgesetzes eines europäischen Deliktsrechts, August 2008
- DP 5/08 *Julia Cassebohm*, Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention – Voraussetzungen, Wege und Folgen, Juli 2008
- DP 4/08 *Claudio Franzius*, Der Vertrag von Lissabon am Verfassungstag: Erweiterung oder Ersatz der Grundrechte?, Juli 2008

## Online verfügbare ZERP-Arbeitspapiere

(ZERP-Arbeitspapiere erscheinen nur online)

- WP 1/2013 *Christoph Schmid / Jason Dinse*, Towards a Common Core of Residential Tenancy Law in Europe? The Impact of the European Court of Human Rights on Tenancy Law, July 2013
- WP 2/2012 *Christoph Schmid*, The Dutch and German Notarial Systems Compared, December 2012
- WP 1/2012 *Silvia Sonelli*, Constitutional Rights without a Constitution: The Human Rights Act under Review, January 2012
- WP 3/2011 *Katharina Ewert*, Die Überprüfung von Schiedssprüchen auf ihre Vereinbarkeit mit europäischem Kartellrecht im Anschluss an die Eco Swiss-Entscheidung des EuGH, September 2011
- WP 2/2011 *Andreas Fischer-Lescano / Carsten Gericke*, The ICJ and Transnational Law. The “Case Concerning Jurisdictional Immunities” as an Indicator for the Future of the Transnational Legal Order, September 2011
- WP 1/2011 *Klaus Sieveking*, Ende einer Dienstreise: Erinnerungen an eine Bremer akademische Professionalisierung, Mai 2010
- WP 4/2010 *Thurid Ilka Gertich*, Menschenrechte in Chile am Beispiel des Zugangs zu AIDS-Medikamenten, April 2010
- WP 3/2010 *Christian Joerges / Christoph Schmid*, Towards Proceduralisation of Private Law in the European Multi-Level System, January 2010
- WP 2/2010 *Andreas Fischer-Lescano / Carsten Gericke*, Der IGH und das transnationale Recht. Das Verfahren BRD ./ Italien als Wegweiser der zukünftigen Völkerrechtsordnung, Januar 2010
- WP 1/2010 *Johanna Wallenhorst / Marie Vaudlet*, Rechtsfolgen des Einsatzes privater Sicherheits- und Militärfirmen, Januar 2010
- WP 10/2009 *Klaus Sieveking*, Introduction of political participation rights for non-EU-national immigrants in Germany, November 2009
- WP 9/2009 *Christoph U. Schmid*, The ‘Three Lives’ of European Private Law, October 2009
- WP 8/2009 *Franz Christian Ebert*, Between Political Goodwill and WTO-Law: Human Rights Conditionality in the Community’s New Scheme of Generalised Tariff Preferences (GSP), September 2009