



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

REX/271
**"Einbeziehung der
Zivilgesellschaft in die
Östliche Partnerschaft"**

Brüssel, den 13. Mai 2009

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
zu dem Thema

"Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Östliche Partnerschaft"
(Sondierungsstellungnahme)

Berichterstatter: **Ivan VOLEŠ**

In ihrem Schreiben vom 12. Januar 2009 ersuchte Milena VICENOVÁ, Botschafterin und Ständige Vertreterin der Tschechischen Republik bei der Europäischen Union, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um die Erarbeitung einer Sondierungsstellungnahme zum Thema

"Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die ÖstP".

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 16. April 2009 an. Berichterstatter war Ivan VOLEŠ.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 453. Plenartagung am 13./14. Mai 2009 (Sitzung vom 13. Mai) mit 160 gegen 15 Stimmen bei 18 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Der europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt und unterstützt den Vorschlag zur Einrichtung einer östlichen Partnerschaft (ÖstP) - als qualitativ höher stehender Form der Zusammenarbeit mit den östlichen Staaten im Rahmen der europäischen Nachbarschaftspolitik. Diese Partnerschaft muss auf gemeinsamen demokratischen Werten und der Achtung der Menschenrechte gegründet sein, zu denen auch der soziale und der zivilgesellschaftliche Dialog zählen sowie die Anerkennung der wichtigen Rolle, die in Demokratien den zivilgesellschaftlichen Organisationen zukommt.
- 1.2 Das Programm für die Zusammenarbeit im Rahmen der ÖstP muss an konkreten Hilfeleistungen für die Partnerländer ausgerichtet werden, besonders in der gegenwärtigen Situation mit schwerwiegenden Auswirkungen der weltweiten Wirtschaftskrise auf deren Volkswirtschaft und den daraus resultierenden sozialen Folgen. Mit der ÖstP sollte zugleich ein Beitrag zur Stärkung der Institutionen und zur friedlichen Beilegung verbleibender Konflikte geleistet werden.
- 1.3 Mit der ÖstP wird die Frage der EU-Mitgliedschaft, wie sie einige der betreffenden Länder anstreben, nicht gelöst. Für den Fall, dass Letztere ihr Recht an das Gemeinschaftsrecht in den betroffenen Branchen anpassen, sollten die Partnerländer die Möglichkeit erhalten, einen privilegierten Status zu erreichen, aufgrund dessen sie an der Gestaltung des gemeinschaftlichen Besitzstandes in der jeweiligen Branche ohne Stimmrecht mitwirken können, wie dies auch für die Mitgliedsländer des Europäischen Wirtschaftsraums gilt.
- 1.4 Bei der Verwirklichung der ÖstP sind die fünf Jahre Erfahrung mit der Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik zu berücksichtigen:

- Die Zusammenarbeit zwischen der EU und den Partnerländern könnte bei der Ausarbeitung von Umsetzungsmaßnahmen für die Aktionspläne auf einzelstaatlicher Ebene verbessert werden;
- bei der Ausarbeitung der Aktionspläne und der Überwachung ihrer Umsetzung ist die Zivilgesellschaft, einschließlich der Sozialpartner, zu beteiligen;
- die Sitzungstermine der gemeinsamen Unterausschüsse für die Zusammenarbeit in sektorspezifischen Fragen aufgrund der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen sollten eingehalten und die Umsetzung ihrer Beschlüsse unter Beteiligung der Zivilgesellschaft überwacht werden;
- die Einbindung in die entsprechenden Gemeinschaftsprogramme und Agenturen sollte klar festgelegt werden, um zur Übernahme des entsprechenden Gemeinschaftsrechts zu motivieren;
- bei der Auswahl der Fragen, die in den thematischen Plattformen besprochen werden, sollte die Zivilgesellschaft einbezogen werden; dabei könnte es sich vorrangig um folgende Themen handeln: verantwortungsvolle Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, Grundsätze der sozialen Marktwirtschaft und deren ordnungspolitischer Rahmen, sozialer und ziviler Dialog, Migration, Schutz des geistigen Eigentums, Sicherheit in der Energieversorgung, Beseitigung von Armut, Hindernisse für den freien Handel, grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Umweltschutz, Kontakte zwischen den Menschen usw.

- 1.5 Voraussetzung für die Beteiligung der Partnerländer an der ÖstP sollte ihr Wille und ihre Bereitschaft sein, die gemeinsamen Werte der EU zu teilen, nämlich die Menschenrechte und die Freiheit zu wahren, sowie einen sozialen und zivilen Dialog zu entwickeln und zu fördern. Dies betrifft insbesondere Weißrussland.
- 1.6 Die ÖstP darf nicht zu neuen Trennlinien in Osteuropa führen, sie sollte vielmehr eine Einbeziehung von Drittstaaten in den Bereichen ermöglichen, in denen sie gemeinsame Interessen mit der EU und der ÖstP haben, etwa der Energiepolitik, der Migration, dem Umweltschutz usw. Zahlreiche Prioritäten der ÖstP sind auch Gegenstand der strategischen Partnerschaft der EU mit Russland. Der EWSA schlägt vor, im Rahmen des Forums der Zivilgesellschaft und der thematischen Plattformen die Organisationen der Zivilgesellschaft Russlands, der Türkei und ggf. weiterer Länder in die multilaterale Zusammenarbeit bei Fragen gemeinsamen Interesses einzubeziehen.
- 1.7 Um die Ziele der ÖstP erfolgreich umzusetzen, ist die Förderung von Mobilität und persönlichen Kontakten unabdingbar. Der Ausschuss unterstützt eine Erleichterung der Visa-Regelungen für bestimmte Gruppen aus den Partnerländern mit der Absicht einer stufenweisen Abschaffung der Visapflicht unter Rücksichtnahme auf die Sicherheit beider Seiten.
- 1.8 Der Ausschuss ist bereit, zur Umsetzung der ÖstP durch die Förderung der Zivilgesellschaft in den Partnerländern beizutragen und seine Erfahrungen, die er durch die Vernetzung der Zivilgesellschaften in einer Reihe Länder und Regionen einschließlich der östlichen Nachbarstaaten gewonnen hat, weiterzugeben. Er ruft die Europäische Kommission und den Rat dazu

auf, ihn mit der bedeutenden Aufgabe der Gründung des Forums der Zivilgesellschaft im Rahmen der ÖstP zu betrauen. Dieses Forum soll ein flexibles und offenes Netz der Zivilgesellschaften der EU und der Länder der ÖstP werden. Es soll einmal im Jahr zusammentreten und die alltägliche Arbeit mittels Arbeitsgruppen und Unterausschüssen durchführen, die jeweils an einem bestimmten Thema arbeiten, um Vorschläge zu den Programmen und Projekten im Hinblick auf die Umsetzung der Ziele der ÖstP auszuarbeiten. Die umfassende und wirksame Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Arbeit dieses Forums sollte durch eine angemessene Finanzierung unterstützt werden.

- 1.9 Auf bilateraler Ebene wird der EWSA die Einrichtung von Gremien unterstützen, die eine Einbeziehung der Sozialpartner und weiterer Organisationen der Zivilgesellschaft in den Partnerländern in den Konsultationsprozess bei der Umsetzung der bilateralen Programme der EU und der Partnerländer ermöglichen, einschließlich der Aufstellung nationaler Umsetzungspläne, ihrer Realisierung und der Überwachung der erreichten Ergebnisse.
- 1.10 Damit die Zivilgesellschaft ihrer Aufgabe gerecht werden kann, ruft der Ausschuss die Europäische Kommission auf, dafür Sorge zu tragen, dass die Organisationen der Zivilgesellschaft in das umfassende Programm für den Institutionenaufbau und in die Partnerschaftsprogramme im Rahmen der Finanzierung durch die entsprechenden Kapitel des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI) einbezogen werden.
- 1.11 Der Ausschuss ist bereit, sich gemeinsam mit den Organisationen der Zivilgesellschaft der Partnerländer an allen vier thematischen Plattformen zu beteiligen, da diese Problembereiche behandeln, mit denen sich der Ausschuss intensiv auseinander gesetzt hat und zu denen er bereits eine Vielzahl Stellungnahmen und Empfehlungen ausgearbeitet hat.

2. **Einführung und Inhalt des Vorschlags auf Einrichtung einer ÖstP**

- 2.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt das Ersuchen des tschechischen Ratsvorsitzes um Erarbeitung einer Sondierungsstellungnahme über Möglichkeiten und Formen der Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die ÖstP auf Grundlage eines Vorschlags der Europäischen Kommission, wie er in ihrer Mitteilung vom 3. Dezember 2008 formuliert wurde¹.
- 2.2 Die nach der EU-Erweiterung 2004 ins Leben gerufene Europäische Nachbarschaftspolitik hatte zur Folge, dass die Beziehungen der EU mit den benachbarten Ländern östlich der Außengrenzen² auf eine höhere Stufe gestellt und die gegenseitigen Beziehungen durch eine Reihe von Erfolgen weiter gefestigt wurden. Dabei haben sich allerdings nicht alle Erwartungen erfüllt, insbesondere nicht jener Länder, die gegenüber der EU die größten Ambitionen hegen.

¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – ÖstP, KOM(2008) 823 endg. vom 3. Dezember 2008.

² Mit Partner im Osten (oder einfach "Partner") sind in dieser Stellungnahme die Staaten Osteuropas und des südlichen Kaukasus (Armenien, Aserbaidschan, Georgien, die Republik Moldau, die Ukraine und Weißrussland) gemeint, auf die die Europäische Nachbarschaftspolitik abzielt.

- 2.3 Polen und Schweden ergriffen die Initiative und schlugen am 26. Mai 2008 auf dem Treffen der EU-Außenminister die Einrichtung einer so genannten östlichen Partnerschaft als qualitativ höherer Form der ENP vor. Der Vorschlag fand die Unterstützung des tschechischen Ratsvorsitzes, der dieses Thema zu einer seiner Prioritäten machte.
- 2.4 Die Europäische Kommission veröffentlichte am 3. Dezember 2008 eine Mitteilung zur östlichen Partnerschaft. Nach der Verabschiedung durch den Europäischen Rat auf seiner Frühjahrstagung im März³ wird das erste, konstituierende Gipfeltreffen der ÖstP mit den Partnerländern am 7. Mai 2009 in Prag stattfinden.
- 2.5 Die ÖstP zielt darauf ab, die Partnerländer stärker als bisher in ihren Bemühungen um eine Annäherung an die EU zu unterstützen und ihnen die erforderliche Hilfestellung für die Durchführung der demokratischen und marktorientierten Reformen zu bieten – insbesondere im Hinblick auf den Rechtsstaat, eine gute Regierungsführung, die Einhaltung der Menschenrechte, die Respektierung und den Schutz von Minderheiten, den Grundsatz der Marktwirtschaft und eine nachhaltige Entwicklung.
- 2.6 Die ÖstP wird insbesondere auf bilateraler Ebene umgesetzt – und zwar mit dem Ziel, Assoziierungsabkommen unter der Voraussetzung abzuschließen⁴, dass die Partner in den Bereichen Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechte Fortschritte machen⁵. In jedem Assoziierungsabkommen ist die Bildung einer tief greifenden und umfassenden Freihandelszone vorgesehen.
- 2.7 Auf multilateraler Ebene ist die Einrichtung von vier thematischen Plattformen zu folgenden Themen vorgesehen: 1) Demokratie, verantwortungsvolle Regierungsführung und Stabilität; 2) wirtschaftliche Integration und Konvergenz mit der EU-Politik; 3) Energieversorgungssicherheit sowie 4) direkte persönliche Kontakte. Der multilaterale Rahmen wird die Bindungen unter den Partnerländern stärken und einen Ausblick auf eine nachbarschaftliche Wirtschaftsgemeinschaft eröffnen. Zu den konkreten Ergebnissen der Zusammenarbeit könnten so genannte *Vorreiterinitiativen*⁶ beitragen. Für diese Initiativen könnten Mittel durch internationale Finanzinstitutionen sowie Investitionen aus der Privatwirtschaft und verschiedene Geber bereitgestellt werden.
- 2.8 Alle zwei Jahre sollte ein Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EU und der ÖstP stattfinden, die Außenminister sollten einmal im Jahr und, hochrangige Beamte im Rahmen

3 Schlussfolgerungen des Rates der EU vom 19./20. März 2009, 7880/09.

4 Mit der Ukraine sind bereits Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen im Gange, das für die übrigen Partnerländer Beispielgebend werden könnte.

5 Das betrifft in erster Linie Weißrussland, wo die Fortschritte auf diesen Gebieten bislang unzureichend sind.

6 Möglich wäre ein Integriertes Grenzverwaltungsprogramm, eine Fazilität für kleine und mittlere Unternehmen, die Förderung regionaler Strommärkte, der Energieeffizienz und erneuerbarer Energieträger, die Entwicklung des südlichen Energiekorridors und die Zusammenarbeit bei der Vorbereitung auf Naturkatastrophen.

der einzelnen Plattformen zweimal im Jahr zu Sitzungen zusammenkommen, schließlich werden noch Treffen von Sachverständigen im Form von Arbeitsgruppen stattfinden.

- 2.9 Die Europäische Kommission und der Ministerrat rechnen mit der Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Verwirklichung der Ziele der ÖstP und schlagen die Einrichtung eines zivilgesellschaftlichen Forums für den Dialog mit den Behörden vor. Die Kommission fordert den Ausschuss der Regionen und den EWSA auf, sich an den Sitzungen der thematischen Plattformen zu den Themen Demokratie, verantwortungsvolle Regierungsführung und Stabilität sowie persönliche Kontakte zu beteiligen.
- 2.10 Die Finanzmittel für die ÖstP werden aufgestockt. Von 450 Millionen Euro im Jahr 2008 werden die Mittel auf 600 Millionen Euro im Jahr 2013 aufgestockt werden. Das erfordert erhebliche zusätzliche Mittel, die aus den Reserven des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI) bereitzustellen sind.
3. **Wie das Instrument der ÖstP ein Instrument zur bestmöglichen Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik werden kann**
 - 3.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begreift die ÖstP als einen neuen strategischen Rahmen für eine östliche Dimension der ENP und ein Zeichen der Solidarität mit den Menschen in Osteuropa. Diese muss gestützt sein auf gemeinsame Werte, auf die Förderung der Menschenrechte und der Freiheit, verantwortungsvolles Regieren sowie die Entwicklung einer demokratischen Gesellschaft, deren fester Bestandteil die Zivilgesellschaft ist. Der politische Wille der Regierungen in den Partnerländern, den Dialog mit der Zivilgesellschaft zu entwickeln und den Dialog zwischen den Sozialpartnern zu unterstützen, sollte einer der Indikatoren für die Nutzung der im Rahmen der ÖstP bereits vorhandenen Instrumente und Programme für die Zusammenarbeit sein.
 - 3.2 Die sich verschlimmernde globale Finanz- und Wirtschaftskrise gefährdet die wirtschaftliche Entwicklung und die Stabilität in den östlichen Nachbarstaaten der EU. Der Ausschuss hält es für unabdingbar, dass das Programm für die Zusammenarbeit der ÖstP und die im Rahmen der ENPI zur Verfügung gestellten Finanzmittel nicht nur zur Unterstützung langfristiger Strukturreformen dienen, sondern so ausgerichtet werden, dass sie den Regierungen der Partnerländer helfen, die wirtschaftliche und soziale Situation zu stabilisieren und negative Auswirkungen der Krise auf die schwächsten Bevölkerungsgruppen zu verhindern.
 - 3.3 Ziel der ÖstP ist, die Länder Osteuropas bei der Modernisierung entsprechend der EU-Standards zu unterstützen, ohne ihnen dabei eine unmittelbare Beitrittsperspektive zu geben, was allerdings nicht die Ambitionen einzelner Länder in Bezug auf ihre künftigen Beziehungen zur EU einschränken sollte. Der Ausschuss empfiehlt zur Erhöhung der Motivation der Partnerländer für eine aktive Durchsetzung der Reformen und der EU-Standards, diesen Ländern einen privilegierten Status anzubieten, sofern sie in den konkret vereinbarten Bereichen den gemeinschaftlichen Besitzstand übernommen haben. Dies könnte ihnen ermöglichen, sich wie

die Länder des Europäischen Wirtschaftsraumes⁷ am Binnenmarkt zu beteiligen, an Gemeinschaftsprogrammen und Agenturen teilzuhaben sowie sich ohne Stimmrecht auf Sachverständigenebene in die Ausarbeitung neuer EU-Rechtsvorschriften einzubringen.

- 3.4 Die ÖstP sollte als ein Instrument angesehen werden, mit dessen Hilfe Aserbaidshan und langfristig auch Weißrussland darin unterstützt werden können, die Bedingungen für eine Mitgliedschaft in der WTO zu erfüllen. Die Tatsache, dass bereits alle anderen Partnerländer der ÖstP Mitglieder der WTO wurden, bildet eine gute Grundlage für einen mehrseitigen Dialog, der sich nicht nur auf die bilaterale Liberalisierung des Handelsaustausch zwischen der EU und den einzelnen Ländern beschränkt, sondern sich auch auf die regionale Liberalisierung des Handels zwischen den ÖstP-Ländern untereinander erstreckt. Die Schaffung einer Wirtschaftsgemeinschaft zwischen Nachbarländern nach dem Vorbild des EWR⁸ sollte von Beginn der Realisierung der ÖstP an eine Priorität der EU sein.
- 3.5 Der Ausschuss empfiehlt, bei der Umsetzung der Politik der östlichen Nachbarschaft die bei der Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik in den Jahren 2004-2008⁹ gemachten Erfahrungen hinzuzuziehen, die wie folgt zusammengefasst werden können:
- 3.5.1 Bei den bevorstehenden Verhandlungen über die Assoziierungsabkommen zwischen der EU und den Partnerländern muss die Zivilgesellschaft konsultiert werden, insbesondere wenn es um die Rolle der Zivilgesellschaft und um die Möglichkeit geht, im Rahmen dieser Abkommen Gemeinsame beratende Ausschüsse der Zivilgesellschaft in den Partnerländern und der EU zu bilden.
- 3.5.2 Die Planung und Umsetzung der Prioritäten aus den nationalen Aktionsplänen sollten durch die Regierungen der Partnerländer in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission und anderen Interessenträgern (politische Kräfte, Sozialpartner, Zivilgesellschaft sowie lokale und regionale Gebietskörperschaften) durchgeführt werden, so dass die Umsetzung dieser Pläne größtmögliche Unterstützung genießt. Die Aktionspläne sollten Maßnahmen enthalten, die eine wirksamere Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Konsultationsprozess sowie die Übersetzung der EU-Dokumente in die jeweiligen Amtssprachen ermöglichen.
- 3.5.3 Gemeinsame Unterausschüsse für die Zusammenarbeit in bereichsspezifischen Fragen, die durch die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen eingerichtet wurden, die als Informationskanäle im Rahmen der ENP in beide Richtungen fungieren sollten, konnten diese Funktion nur teilweise erfüllen, denn sie traten nur selten und unregelmäßig zusammen. Die Sitzungen der Unterausschüsse und ihre Kontrolle müssten einen verbindlichen Charakter annehmen.

⁷ Norwegen, Liechtenstein und Island.

⁸ KOM(2008) 823 endg., s. 10.

⁹ Vergleiche die Schlussfolgerungen aus dem durch die slowakische Gesellschaft für Außenpolitik in Zusammenarbeit mit der Friedrich-Ebert-Stiftung durchgeführten Projekt: DULEBA, NAJŠLOVÁ, BENČ und BILČÍK: The Reform of the European Neighbourhood Policy: Tools, Institutions and a Regional Dimension (Die Reform der Europäischen Nachbarschaftspolitik: Werkzeuge, Institutionen und die regionale Dimension), 2009.

Die Vertreter der institutionellen Plattformen, die in der ÖstP einzurichten sind (Euronest, Forum der Zivilgesellschaft sowie die Versammlung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften), sollten dazu aufgerufen werden, die Arbeit der Unterausschüsse und die Tätigkeiten der einzelstaatlichen Organe bei der Umsetzung von Prioritäten aus den Aktionsplänen zu überwachen. Die Bewertung der erreichten Fortschritte sollte auf Grund klarer, gemeinsam aufgestellter sowie transparenter und messbarer Referenzkriterien geschehen, und die Zivilgesellschaft sollte Gelegenheit erhalten, an den Verhandlungen über diese Kriterien und an der Bewertung ihrer Umsetzung mitzuwirken.

3.5.4 Bei der Konzipierung der ÖstP sollten die sektorspezifischen Instrumente genauer definiert werden. Die Kriterien für den Zugang der Partnerländer zu einem bestimmten sektorspezifischen Programm bzw. einer Agentur sollten genau festgelegt werden, damit das betreffende Land weiß, welche Bedingungen es erfüllen muss, um an den europäischen Programmen und Agenturen beteiligt zu werden.

3.5.5 Die thematischen Plattformen sollten einen regelmäßigen Austausch bewährter Verfahrensweisen zwischen der EU, den Mitgliedstaaten und den Partnerländern ermöglichen, um auf den betreffenden Gebieten gemeinsame multilaterale Projekte zu entwickeln. In den thematischen Plattformen könnten unter anderem folgende Themen erörtert werden:

- Grundsätze des Rechtsstaates,
- Grundsätze der sozialen Marktwirtschaft und deren ordnungspolitischer Rahmen,
- verantwortungsvolle Regierungsführung,
- Kampf gegen Korruption und Schattenwirtschaft,
- soziale Probleme einschließlich der Gleichstellung der Geschlechter,
- Migration und Kontakte zwischen den Menschen,
- Förderung des sozialen Dialogs und des zivilen Dialogs,
- Abbau von Handelshemmnissen,
- Schutz der Rechte am geistigen Eigentum,
- Beseitigung der Armut,
- Sicherheit der Energieversorgung und Energieeffizienz,
- Einhaltung von Standards in der Lebensmittelsicherheit,
- Schutz vor gefährlichen Wareneinfuhren aus Drittländern,
- Umweltschutz, Gesundheitsschutz, Schutz von Tieren und Pflanzen,
- grenzübergreifende Zusammenarbeit etc.

An der Auswahl dieser Themen und ihrer Erörterung sollten die im zivilgesellschaftlichen Forum zusammengeschlossenen Organisationen der Zivilgesellschaft beteiligt werden. Damit die Organisationen der Zivilgesellschaft diese Rolle ausfüllen können, müssen sie die erforderlichen Finanzmittel erhalten.

3.6 Der EWSA vertritt die Ansicht, dass die Voraussetzung für eine Teilnahme der Partnerländer an den Programmen der Zusammenarbeit im Rahmen der ÖstP die Übernahme und umfas-

sende Anerkennung der gemeinsamen Werte sein muss; dies sind die Menschenrechte und Grundfreiheiten, eine verantwortungsvolle Regierungsform und der Dialog mit der unabhängigen Zivilgesellschaft und mit den Sozialpartnern. Der EWSA verweist darauf, dass dies insbesondere Weißrussland und seine Einbindung in die ÖstP betrifft.

- 3.7 Der EWSA hält es für wichtig, dass durch die ÖstP keine neuen Trennlinien in Osteuropa entstehen, und auch Vertreter von Drittstaaten daran teilnehmen können, wenn es um gemeinsame Interessen geht. Zahlreiche Prioritäten der ÖstP sind Teil der strategischen Partnerschaft mit Russland. Ein Beispiel dafür ist der Dialog über Themen wie Energieversorgungssicherheit, Migration, Umwelt und weitere regionale oder globale Probleme, der nur unter Beteiligung Russlands, der Türkei und ggf. auch der Vertreter mittelasiatischer Länder zu konkreten Ergebnissen führen kann. Der EWSA schlägt vor, Vertreter der Zivilgesellschaft aus den angeführten Drittstaaten in die Verhandlungen über die genannten Fragen im Rahmen der Foren der Zivilgesellschaft einzubinden, bzw. auch im Rahmen weiterer Plattformen.
- 3.8 Die ÖstP sollte eine ergänzende Initiative zur Schwarzmeersynergie bilden. Mit beiden Initiativen werden unterschiedliche Ziele verfolgt, und die eingesetzten Instrumente sind nicht gleich. Mehrere wichtige Tätigkeitsbereiche stimmen jedoch überein. Daher ist es unerlässlich, die Koordinierung der Konzepte in beiden Initiativen zur verstärken, damit unnötige Doppelarbeit bzw. eine Redundanz gewisser Tätigkeiten vermieden werden können.
- 3.9 Die Intensivierung der Kontakte zwischen den Menschen ist eine wichtige Voraussetzung, um die Ziele der ÖstP zu erreichen. Mobilität ist sowohl in den bilateralen, als auch in den multilateralen Beziehungen von großer Bedeutung. Letztendlich soll ein visafreier Reiseverkehr mit diesen Ländern eingeführt werden, und um dieses Ziel zu erreichen, müssen die Visa Bestimmungen für Studenten, Geschäftsleute, für Personen, die regelmäßig in die EU einreisen, und Familienangehörige Schritt für Schritt erleichtert sowie die Visagebühren gesenkt werden. Voraussetzung dafür ist der Abschluss einschlägiger Abkommen mit den Partnerländern.
- 3.10 Der EWSA schlägt vor, mit den Partnerländern, den Mitgliedstaaten, den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft einen Dialog über Fragen des Arbeitsmarktes zu führen, u.a. zur Entwicklung und Mobilität der Arbeitnehmer sowie darüber, wie gemeinsam gegen illegale Beschäftigung und den Verstoß gegen die wichtigsten Übereinkommen der IAO vorgegangen werden kann.

4. **Die Merkmale der organisierten Zivilgesellschaft in den Ländern der ÖstP**

- 4.1 Obwohl die historische, politische und sozioökonomische Situation in jedem der sechs an der ÖstP beteiligten Länder unterschiedlich ist, weist die Zivilgesellschaft in den Partnerländern dennoch zahlreiche Gemeinsamkeiten auf, die aus der gesellschaftlichen Entwicklung zur Zeit der Sowjetunion resultieren, in der die Organisationen der Zivilgesellschaft lediglich ein "Transmissionsriemen" der herrschenden kommunistischen Parteien waren.

- 4.2 Der Zerfall der Sowjetunion hat die Unabhängigkeit dieser Staaten ermöglicht, gleichzeitig jedoch auch zu einem bedeutenden Niedergang ihrer Volkswirtschaften geführt. Die Reformen, durch die die zentrale Planwirtschaft in eine Marktwirtschaft umgestaltet werden sollte, wurden nur zögerlich und inkonsequent durchgeführt, wobei die politische Instabilität und der Kampf um die Macht in diesen Ländern die Lage noch komplizierter machte. In mindestens vier Staaten (Republik Moldau, Armenien, Aserbaidschan, Georgien) führten kriegerische Auseinandersetzungen mit den Nachbarn oder abtrünnigen Gebieten zu einer Verschlechterung der Lage.
- 4.3 Nach einem wirtschaftlichen Aufschwung Ende der neunziger Jahre und kurz nach dem Jahr 2000 wurde die Lage in diesen Ländern sehr instabil, und sie verschlechtert sich durch die negativen Auswirkungen der gegenwärtigen Wirtschaftskrise noch weiter. Es gibt tief greifende soziale Unterschiede, und ein Großteil der Bevölkerung verdient sich seinen Lebensunterhalt in der Schattenwirtschaft oder durch Arbeit im Ausland. Nach wie vor stehen der Modernisierung und Entwicklung große Hindernisse im Weg - Bürokratie, eine aufgebauchte Regulierung und die damit einhergehende Korruption.
- 4.4 In den letzten Jahren hat sich der Handlungsspielraum für die Zivilgesellschaft in allen diesen Ländern erweitert. Selbst in Weißrussland kommt es unter dem Druck der EU und der internationalen Öffentlichkeit zu einer zögerlichen Besserung. Die Europäische Nachbarschaftspolitik ENP und ihre Instrumente sowie die Tätigkeit der Internationalen Arbeitsorganisation ILO tragen dazu bei, in den Partnerländern nach und nach einen sozialen Dialog aufzubauen und zu institutionalisieren. Die in der EU geltenden Standards im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Justiz, die Aufteilung der Befugnisse und Zuständigkeiten zwischen den zentralen und kommunalen Behörden, die korrekte Auslegung und Anwendung der Bürgerrechte und -freiheiten sowie die Unabhängigkeit der Medien sind jedoch bei weitem noch nicht erreicht. Die Regierungen zögern, den Pluralismus in der Gesellschaft, die Unabhängigkeit der Sozialpartner und der zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie ihr Recht auf einen sozialen und zivilen Dialog zu akzeptieren, durch den die ganze Gesellschaft eine Stärkung erfahren könnte.
- 4.5 In den vergangenen fünf Jahren hat sich der EWSA mit der Lage der Zivilgesellschaft in allen Partnerländern im Hinblick auf die Vereinigungsfreiheit, die Melde- und Steuerbestimmungen und -verfahren, die Meinungsfreiheit und die Funktionsweise der dreiseitigen Konsultationen befasst und einschlägige Stellungnahmen mit einer Reihe von Empfehlungen erarbeitet¹⁰.

10

Stellungnahmen: Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema "Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn", Berichterstatterin: Karin ALLEWELDT, ABl. C 80 vom 30.3.2004, S. 148-155; Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema "Die Zivilgesellschaft in Weißrussland", Berichterstatter: David STULÍK, ABl. C 318 vom 23.12.2006, S. 123-127; Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema "Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Republik Moldau: Welche Rolle kommt der organisierten Zivilgesellschaft zu?", Berichterstatterin: Evelyne PICHENOT, ABl. C 120 vom 16.5.2008, S. 89-95; Stellungnahme REX/252: "Beziehungen EU-Ukraine: eine neue dynamische Rolle für die Zivilgesellschaft", Berichterstatterin: MALL HELLAM, September 2008, noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht; Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema "Vernetzung der zivilgesellschaftlichen Organisationen im Schwarzmeerraum", Berichterstatter: Mihai MANOLIU, ABl. C 27 vom 27.3.2009, S. 144-151; Stellungnahme REX/241: "Zivilgesellschaftliche Beteiligung an der Umsetzung der ENP-Aktionspläne in den Ländern des Südkaukasus: Armenien, Aserbaidschan und Georgien", Berichterstatter: Andrzej ADAMCZYK, Mai 2009, noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

4.6 Auf der Konferenz zum Thema "Sozialer und ziviler Dialog in der Synergie des Schwarzmeerraums und der ÖstP", die der EWSA gemeinsam mit der ILO am 2./3. März 2009 veranstaltete, bekräftigten die Teilnehmer, dass formell in allen Partnerländern ein dreiseitiger Dialog zwar existiert, er inhaltlich jedoch der zu erfüllenden Aufgabe bei weitem noch nicht genügt. Es gelingt auch nicht, auf regionaler Ebene einen sozialen oder sektorspezifischen Dialog ins Leben zu rufen. Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in diese beiden regionalen Initiativen wurde von allen Teilnehmern als unabdingbar eingestuft.

4.7 **Die Lage der einzelnen Teile der Zivilgesellschaft**

4.7.1 **Arbeitgeberverbände**

In allen Partnerländern gibt es traditionell Akteure, die die Arbeitgeber vertreten und die benötigten Dienstleistungen für sie erbringen, wie Handelskammern und Unternehmerverbände. Im Zuge der fortschreitenden Reformen und infolge der Notwendigkeit, seitens der Unternehmer Vertreter in den Dialog der Sozialpartner zu entsenden, wurden Arbeitgeberorganisationen als Zusammenschluss großer Unternehmen sowie Branchenverbände eingerichtet. Diese Organisationen stehen auch weiterhin einer Reihe von Schwierigkeiten gegenüber, viele von ihnen sind nicht ausreichend repräsentativ, untereinander zerstritten oder sehen sich als Konkurrenten. In einigen Ländern, insbesondere dort, wo in der Wirtschaft immer noch der Staat das Sagen hat, wie in Weißrussland, der Republik Moldau und Aserbaidschan, sind sie eng an die Machtzentrale gebunden und verfügen damit nur über eingeschränkte Möglichkeiten, die Regierungspolitik unabhängig zu kritisieren oder ihr zu widersprechen. Dadurch werden ihr Interesse und ihre Bereitschaft, am sozialen Dialog teilzunehmen, erheblich geschmälert.

4.7.2 **Gewerkschaften**

4.7.2.1 In den meisten Partnerländern leiteten die traditionellen Gewerkschaften sowjetischen Typs einen Reformprozess ein, und sie übernahmen mit mehr oder weniger großem Erfolg die Grundsätze der Demokratie, Unabhängigkeit und Freiheit, für die sich die internationale und europäische Gewerkschaftsbewegung einsetzen. In Weißrussland und der Ukraine wurden neue Gewerkschaften gegründet. Das Prinzip der Unabhängigkeit der Arbeitnehmervertretungen ist jedoch von einer allgemeinen Anerkennung noch weit entfernt, wie zahlreiche Einmischungsversuche seitens der Regierungen in bestimmten Ländern zeigen, die zum Gegenstand von bei der ILO eingereichten Beschwerden wegen Verletzung der gewerkschaftlichen Freiheiten wurden.

4.7.2.2 Obwohl in allen Partnerländern die grundlegenden ILO-Übereinkommen ratifiziert wurden, werden insbesondere die Konvention über das Recht auf Tarifverhandlungen und die Konvention über die Vereinigungsfreiheit verletzt, was in Schwierigkeiten bei der Registrierung und in einer Einschränkung des Streikrechts deutlich zum Ausdruck kommt. In den Unternehmen kommt es zur Verletzung grundlegender Rechte und zur Entlassung von Gewerkschaftsfunktionären.

4.7.2.3 Insgesamt jedoch sind Fortschritte zu verzeichnen, so dass die Gewerkschaften nunmehr in der Lage sind, einen positiven Beitrag zur Konsolidierung der demokratischen Prozesse in den Partnerländern zu leisten.

4.7.3 **Nichtstaatliche Organisationen**

4.7.3.1 In allen Partnerländern ist die Zahl der zivilgesellschaftlichen Organisationen stark angestiegen. Diese Organisationen befassen sich mit der europäischen Integration und sozialen Themen wie beispielsweise Migration, Bildung, Gesundheit, Sozialwirtschaft, Bekämpfung der Armut, Umweltschutz, Menschen- und Bürgerrechte, Korruptionsbekämpfung, Verbraucherschutz und Interessenvertretung für die Landwirte und Handwerker. Sie sind in europäische und internationale Netze eingebunden und haben sich in den revolutionären Bewegungen in der Ukraine und Georgien aktiv für den Schutz der demokratischen Werte eingesetzt.

4.7.3.2 In allen Partnerländern sind die nichtstaatlichen Organisationen mit einer Reihe von Problemen konfrontiert, die auf dem Misstrauen der Regierungen gegenüber der Zivilgesellschaft beruhen. Die Regierungen können diese Organisationen nicht kontrollieren und bemühen sich daher, ihren Spielraum für unabhängiges Handeln auf gesetzlichem Wege einzugrenzen. Ein großes Problem für die unabhängigen nichtstaatlichen Organisationen ist die Finanzierung. Daher werben sie um internationale Unterstützung und setzen sich damit der Kritik aus, nicht die nationalen, sondern ausländische Interessen zu vertreten. In einigen Partnerländern gibt es nichtstaatliche Organisationen, die der Regierung sehr nahe stehen und an verschiedenen Plattformen für den zivilen Dialog beteiligt sind.

4.7.3.3 Schritt für Schritt jedoch verbessert sich die Lage, und die Sensibilisierung für die Bedeutung des zivilen Dialogs nimmt zu, vor allem durch den Informations- und Erfahrungsaustausch sowie den Aufbau verschiedener Netze der Zivilgesellschaft. In der Ukraine wurden auf dem Gebiet des Dialogs zwischen der Regierung und nichtstaatlichen Organisationen, die sich aktiv für die europäische Integration einsetzen, bedeutende Fortschritte erzielt.

5. **Die Rolle des EWSA in der ÖstP**

5.1 Der EWSA beabsichtigt, weiter seiner Rolle gerecht zu werden und sich um eine Verbesserung der Lage der zivilgesellschaftlichen Organisationen in den Partnerländern, den Ausbau ihrer Kapazitäten und die Entwicklung ihrer regionalen und nationalen Netze zu bemühen, damit sie in die Lage versetzt werden, sich im Interesse einer erfolgreichen Verwirklichung der Zielsetzungen der ÖstP möglichst tatkräftig an den bilateralen und multilateralen Programmen und Instrumenten zu beteiligen.

5.2 Der EWSA hat in den vergangenen Jahren wertvolle Erfahrungen im Aufbau zivilgesellschaftlicher Netze auf regionaler und nationaler Ebene sammeln können: in den Euromed- und AKP-Staaten, in der Karibik, in Mittelamerika und im Mercosur, in China, Indien und Brasilien. Darüber hinaus vertritt er die EU in den Gemischten Beratenden Ausschüssen, die durch die

Assoziierungsabkommen mit der Türkei und Kroatien ins Leben gerufen wurden, sowie künftig mit der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien. Durch die Tätigkeit des EWSA hat die Zivilgesellschaft in allen erwähnten Regionen und Ländern eine Stärkung erfahren.

- 5.3 Der EWSA hat sich um eine ähnliche Rolle in den Beziehungen zu Osteuropa und dem Südkaukasus bemüht. Im Jahr 2004 bildete der Ausschuss eine Kontaktgruppe "Östliche Nachbarn der EU", er führte grundlegende Analysen der Stellung der Organisationen der Zivilgesellschaft und ihrer Möglichkeiten in den Partnerländern durch und bahnte direkte Kontakte zu ihnen an. Der EWSA organisierte gemeinsame Veranstaltungen einschließlich der Konferenz über den sozialen Dialog und die Zivilgesellschaft in der Schwarzmeersynergie und der Östlichen Partnerschaft.
- 5.4 Der EWSA ruft die Europäische Kommission und den Rat dazu auf, ihn mit der bedeutenden Aufgabe der aktiven Einbindung der Zivilgesellschaft in die institutionelle Struktur der ÖstP zu betrauen. Für die Gründung des zivilgesellschaftlichen Forums der ÖstP können die bedeutenden Erfahrungen und das Know-how des EWSA in diesem Bereich sowie seine Kontakte zu Organisationen der Zivilgesellschaft und zu Sozialpartnern und ihren nationalen und regionalen Netzen in den Partnerländern und in der EU genutzt werden. Dieses Forum der ÖstP sollte möglichst zeitnah nach der offiziellen Vorstellung der Initiative im Laufe des zweiten Halbjahres des Jahres 2009 eingerichtet werden.
- 5.5 Das zivilgesellschaftliche Forum der ÖstP sollte konkret tätig werden und flexibel sein und repräsentative, demokratische und unabhängige zivilgesellschaftliche Organisationen sowohl der EU als auch der Partnerländer vereinen, die die Arbeitgeber, die Arbeitnehmer sowie weitere nichtstaatliche Organisationen vertreten, die der Durchführung dieser Initiative einen konkreten Mehrwert verleihen könnten. Das Forum der Zivilgesellschaft sollte mindestens einmal pro Jahr abwechselnd in der EU und in einem der Partnerländer zusammentreten. Es könnten Arbeitsgruppen und Teams gebildet werden, die sich auf der vierten operationellen Ebene der ÖstP durch die Einrichtung spezifischer Gremien mit konkreten Fragestellungen befassen (siehe Ziffer 3.5.5) sowie Vorschläge und Empfehlungen für die Vertreter der EU und der Regierungen der Partnerstaaten erarbeiten. Das Sekretariat des EWSA könnte mit finanzieller Unterstützung aus den einschlägigen Kapiteln des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI) die Organisation und Verwaltung übernehmen.
- 5.6 Der EWSA wird weiterhin in den Partnerländern die Schaffung von Gremien unterstützen, in denen die Organisationen der Zivilgesellschaft, darunter auch die Sozialpartner, vereinigt sind, damit diese wirksam einbezogen werden in die Konsultationen für die Erarbeitung gemeinsamer Prioritäten für die Aktionspläne und für das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument, in die Festlegung der erforderlichen Maßnahmen auf nationaler Ebene sowie in die Überwachung, Interpretation und abschließenden Bewertung der erzielten Fortschritte. Das Forum der Zivilgesellschaft könnte die geeignete Plattform für den Austausch der besten Erfahrungen über die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Entscheidungsfindung auf nationaler Ebene und bei der Entwicklung des sozialen Dialogs sein.

- 5.7 Die Gemischten Beratenden Ausschüsse, die auf der Grundlage der Assoziierungsabkommen aus zivilgesellschaftlichen Vertretern der EU und der Partnerländer gebildet werden, könnten ebenfalls an diesem Prozess beteiligt werden.
- 5.8 Damit die zivilgesellschaftlichen Organisationen die erwähnten anspruchsvollen Herausforderungen bewältigen können, muss ihnen die unerlässliche Hilfe und Unterstützung gewährt werden. Der EWSA empfiehlt der Europäischen Kommission daher, in das umfassende Programm für den Institutionenaufbau neben staatlichen Behörden auch zivilgesellschaftliche Organisationen einzubeziehen, die im Rahmen von Partnerschaftsprogrammen von den Erfahrungen der Partnerorganisationen aus den EU-Mitgliedstaaten profitieren könnten.
- 5.9 Die Europäische Kommission hat den EWSA aufgefordert, sich an den thematischen Plattformen *Demokratie, verantwortungsvolle Regierungsführung und Stabilität* sowie *Kontakte zwischen den Menschen* zu beteiligen. Der EWSA ist davon überzeugt, dass er über die nötigen Kapazitäten und Erfahrungen verfügt, um auch zur Teilnahme an den beiden übrigen Plattformen *Wirtschaftliche Integration* und *Energieversorgungssicherheit* aufgefordert zu werden, und empfiehlt, an der Arbeit dieser Plattformen auch die Zivilgesellschaft der Partnerländer und das Forum der Zivilgesellschaft zu beteiligen.

Brüssel, den 13. Mai 2009

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts-
und Sozialausschusses

Mario SEPI
