



*Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss*

**REX/354**  
**Sozialer Dialog in den**  
**Ländern der Östlichen**  
**Partnerschaft**

Brüssel, den 20. März 2013

**STELLUNGNAHME**

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
**Der soziale Dialog in den Ländern der Östlichen Partnerschaft**

—————  
Berichterstatter: **Veselin MITOV**  
—————

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss auf seiner Plenartagung am 18./19. Januar 2012 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

*Der soziale Dialog in den Ländern der östlichen Partnerschaft.*

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 21. Februar 2013 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 488. Plenartagung am 20./21. März 2013 (Sitzung vom 20. März) mit 91 Ja-Stimmen bei 3 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

\*

\* \*

## **1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Der Ausschuss unterstützt die Östliche Partnerschaft, deren Ziel es ist, zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der östlichen EU-Nachbarstaaten beizutragen, demokratische Institutionen zu festigen und eine gemeinsame Basis von Normen und Werten zu fördern, die für das gemeinsame europäische Projekt von grundlegender Bedeutung sind.

Er weist unter diesem Gesichtspunkt auf die Bedeutung der Teilnahme der Zivilgesellschaft sowie die unverzichtbare Rolle des sozialen Dialogs hin, an dem die Sozialpartner (Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften) mitwirken, um nach Lösungen zu suchen, die den unterschiedlichen sozialen und wirtschaftlichen Interessen von Unternehmen und Arbeitnehmern gerecht werden.

- 1.2 Der Ausschuss unterstreicht den besonderen Charakter des sozialen Dialogs, der auf den verschiedenen Ebenen sowie in den verschiedenen Bereichen zu führen ist, in denen die Sozialpartner berechnete Interessen geltend machen können. Er muss parallel und ergänzend zum bürgerschaftlichen Dialog stattfinden, dessen Ziel die Förderung der partizipativen Demokratie im weiteren Sinne ist. Der Ausschuss weist darauf hin, dass sowohl der soziale als auch der bürgerschaftliche Dialog auf der Unabhängigkeit der Sozialpartner und der zivilgesellschaftlichen Organisationen beruhen, und fordert die Wahrung dieser Unabhängigkeit als eines der Menschenrechte und sozialen Grundrechte, wie sie von internationalen und europäischen Organisationen definiert wurden.

- 1.3 Der Ausschuss fordert, dass die Einhaltung dieser Grundrechte, insbesondere der Versammlungsfreiheit und des Rechts auf Tarifverhandlungen, im Rahmen der Östlichen Partnerschaft umfassend berücksichtigt wird. Er fordert die betreffenden Länder auf, die erforderlichen Anstrengungen zu unternehmen, um bei der Übernahme europäischer und internationaler

Normen, wie sie in der Charta der Grundrechte der EU, der Europäischen Sozialcharta (des Europarates) und von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) festgelegt wurden, sowie bei der Umsetzung eines "sozialen Rechtsstaates" Fortschritte zu erzielen. Die Einhaltung dieser Normen muss deshalb zu den Kriterien gehören, die bei der Ausarbeitung und Bewertung der Assoziierungsabkommen förmlich festgelegt werden. Die Östliche Partnerschaft könnte sich dabei an der Vorgehensweise der Kommission bei der Ausarbeitung des Allgemeinen Präferenzsystems (APS+) auf Handelsebene orientieren.

- 1.4 Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Östliche Partnerschaft wirksam zur Stärkung des sozialen Dialogs in den Partnerländern beitragen sollte, und fordert zu diesem Zweck, die bestehenden Konzertierungsstrukturen sowohl bei der Vorbereitung als auch bei der Bewertung der Assoziierungsabkommen regelmäßig zu konsultieren. Der Ausschuss verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass sich die von der Östlichen Partnerschaft vorgeschlagenen Aktionspläne auf eine Reihe von energiepolitischen Themen, verschiedene Bereiche des wirtschaftlichen Lebens und die Rolle der öffentlichen Dienstleistungen erstrecken, die die Interessen der Arbeitnehmer und der Wirtschaftsakteure ganz unmittelbar betreffen und eine Konzertierung nicht nur auf wirtschaftspolitischer Ebene generell, sondern auch in den unterschiedlichen Sektoren und betroffenen Gebieten rechtfertigen.
- 1.5 Der Ausschuss begrüßt den Beschluss des Forums der Zivilgesellschaft, eine fünfte Arbeitsgruppe für den sozialen Dialog einzurichten, die zum ersten Mal im November 2012 in Stockholm zusammengekommen ist.
- 1.6 Der Ausschuss fordert die Überprüfung der Geschäftsordnung und der Kriterien für die Auswahl der zivilgesellschaftlichen Organisationen des Forums der Zivilgesellschaft, so dass Vertreter der Sozialpartner entsprechend den von ihren Organisationen in den jeweiligen Ländern vertretenen Inhalten teilnehmen können. Er unterstreicht, dass die Repräsentativität des Forums der Zivilgesellschaft und seine Legitimität als Gesprächspartner der an der Östlichen Partnerschaft teilnehmenden nationalen und europäischen Stellen durch eine ausgewogene Vertretung der Sozialpartner und anderer zivilgesellschaftlicher Organisationen (unter Bezugnahme auf die drei Gruppen des Ausschusses) gestärkt würde.
- 1.7 Der Ausschuss spricht sich für eine Koordinierung zwischen dem Forum, seinen nationalen Plattformen und den nationalen Gremien für den sozialen Dialog aus, damit unnötiger und hinderlicher Wettbewerb zwischen ihnen vermieden wird. Die in den nationalen Plattformen organisierten Vertreter der Sozialpartner könnten die Beziehungen zwischen diesen Plattformen und den bestehenden zwei- oder dreigliedrigen Strukturen sicherstellen.
- 1.8 Der Ausschuss schlägt vor, innerhalb der Östlichen Partnerschaft ein Fachgremium für das Thema Sozial- und Beschäftigungspolitik einzurichten. Dieses Fachgremium sollte unter der Leitung der GD Beschäftigung, Soziales und Integration der Kommission stehen und sich zunächst damit befassen, ein systematisches Programm umzusetzen, mit dem der Austausch zwischen der EU und den Partnerländern über die von der thematischen Plattform II (Wirt-

schaftliche Integration und Konvergenz mit der EU-Politik) für die Sozial- und Beschäftigungspolitik aufgestellten Ziele gefördert und bewährte Verfahren in diesem Bereich ermittelt werden. Langfristig könnte dieses Fachgremium nach Auffassung des Ausschusses zu einer thematischen Plattform ausgebaut werden. Diese fünfte Plattform würde es gestatten, Fragen der Sozial- und Beschäftigungspolitik umfassend zu behandeln und sie damit im Hinblick auf ihre Bedeutung den anderen vier Prioritäten der Östlichen Partnerschaft gleichzustellen.

- 1.9 Der Ausschuss begrüßt die Einrichtung einer Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft und eines Europäischen Fonds für Demokratie und fordert, letzteren schnellstmöglich ins Leben zu rufen. Es ist ihm ein Anliegen, dass die Mittel dieser Fonds durch Festlegung objektiver und transparenter Kriterien wirklich zur Stärkung der Zivilgesellschaft und ihrer Arbeit, insbesondere zur Stärkung des sozialen Dialogs in den betreffenden Ländern, beitragen. Im Rahmen der Programme dieser Fazilität könnte auch eine Studie über die Situation des sozialen Dialogs in den einzelnen Ländern finanziert werden, die es gestattet, die Ziele und Indikatoren für Fortschritte beim sozialen Dialog zu bestimmen. Zudem fordert der Ausschuss für die Länder der Östlichen Partnerschaft ein umfassendes Programm nach dem Vorbild der Initiative für den sozialen Zusammenhalt in den Ländern Südosteuropas.

## 2. **Die Östliche Partnerschaft und der Beitrag der Zivilgesellschaft: Vorgeschichte**

- 2.1 Die Östliche Partnerschaft wurde zur Vertiefung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) mit Blick auf die östlichen Nachbarländer der EU (Armenien, Aserbaidzhan, Belarus, Georgien, Republik Moldau, Ukraine) ins Leben gerufen, um zur politischen Assoziierung und zur wirtschaftlichen Integration der sechs Partnerländer beizutragen<sup>1</sup>. Sie ist damit vergleichbar der Union für den Mittelmeerraum, die den Ausbau der ENP gegenüber den südlichen Nachbarstaaten der EU zum Ziel hat. Die Östliche Partnerschaft wurde am 7. Mai 2009 in Prag anlässlich des Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs der sechs Partnerländer, der Vertreter der EU und der Mitgliedstaaten offiziell ins Leben gerufen.
- 2.2 Mit der Östlichen Partnerschaft werden zwei Strategien verfolgt: Erstens soll auf "bilateraler Ebene [...] eine engere Beziehung zwischen der EU und jedem der Partnerländer geschaffen werden" und zweitens soll auf multilateraler Ebene ein neuer Rahmen "zur Bewältigung der gemeinsamen Herausforderungen" geschaffen werden. Die Kommission hat zu diesem Zweck vier thematische Plattformen vorgeschlagen, an denen Vertreter der Partnerländer sowie der EU-Mitgliedstaaten und deren Organe teilnehmen und die folgende Themen behandeln sollen: (1) Demokratie, verantwortungsvolle Regierungsführung und Stabilität; (2) wirtschaftliche Integration und Konvergenz mit der EU-Politik; (3) Energieversorgungssicherheit und (4) direkte Kontakte zwischen den Menschen. Zudem sind zu der vorgeschlagenen Strategie Vorreiterinitiativen und Programme für den Institutionenaufbau vorgesehen.

---

<sup>1</sup> José Manuel BARROSO, Präsident der Europäischen Kommission, Pressekonferenz, 3. Dezember 2008.

- 2.3 "Neben Vertretern der Regierungen und der Europäischen Kommission" sollen an der Arbeit der Östlichen Partnerschaft "andere EU-Institutionen, internationale Organisationen (wie die OSZE und der Europarat), internationale Finanzinstitutionen, Parlamente, Unternehmensvertreter, lokale Behörden und viele verschiedene in den Arbeitsbereichen der thematischen Plattformen tätige Akteure" beteiligt werden<sup>2</sup>. Ebenfalls vorgeschlagen wurde die Einrichtung eines zivilgesellschaftlichen Forums, durch das die Kontakte der zivilgesellschaftlichen Organisationen untereinander gefördert und ihr Dialog mit den öffentlichen Behörden erleichtert werden sollten.
- 2.4 Dieses Forum der Zivilgesellschaft sollte für die Mitwirkung eines breiten Spektrums von Akteuren sorgen und Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen, Berufsverbände, NGO, Thinktanks, gemeinnützige Stiftungen, zivilgesellschaftliche Organisationen, nationale und internationale Netzwerke sowie andere geeignete zivilgesellschaftliche Akteure umfassen<sup>3</sup>. Nach einem von Kommission und Rat organisierten Verfahren zur Auswahl der zivilgesellschaftlichen Organisationen, die an einer Teilnahme interessiert waren, trat das Forum der Zivilgesellschaft im November 2009 in Brüssel zum ersten Mal zusammen. Bei diesem Treffen gab sich das Forum eine Geschäftsordnung, legte seine Arbeitsmodalitäten fest und wählte einen Lenkungsausschuss. Seitdem tritt das Forum jedes Jahr zu seiner Vollversammlung zusammen (Berlin: November 2010, Posen: November 2011, Stockholm: November 2012) und hat im Hinblick auf die Dezentralisierung seiner Aktionen auf der Ebene der sechs Partnerländer die Einrichtung nationaler Plattformen vorangetrieben.
- 2.5 Die Östliche Partnerschaft, die der Ausschuss von Beginn an unterstützt hat<sup>4</sup>, besteht inzwischen seit vier Jahren und hat zahlreiche außerordentlich wichtige Reformen in den Bereichen Wirtschaft, Handel, Energie und freier Personenverkehr unterstützt. Mit Blick auf den Beitrag der Zivilgesellschaft zur Östlichen Partnerschaft, vor allem in Form des Forums der Zivilgesellschaft, bedauert der Ausschuss die abnehmende Beteiligung der Vertreter der Zivilgesellschaft der EU-Mitgliedstaaten an der Arbeit des Forums der Zivilgesellschaft und fordert, dass sowohl im Forum als auch in der Kommission Maßnahmen geprüft und ergriffen werden, um diesem Misstand abzuhelpfen. In seiner Stellungnahme vom 16. Juni 2011<sup>5</sup> bedauerte der Ausschuss zudem, dass Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und andere Verbände aus Wirtschaft und Gesellschaft (z.B. der Landwirte, Verbraucher und KMU) auf nationaler Ebene nicht oder nur geringfügig in die Tätigkeit des Forums der Zivilgesellschaft einbezogen werden.
- 2.6 Der Ausschuss übernahm somit bestimmte Anliegen, die bereits mehrfach von europäischen und internationalen Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften geäußert worden waren.

---

<sup>2</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat "Östliche Partnerschaft", 3. Dezember 2008, COM(2008) 823 final, S. 16.

<sup>3</sup> [http://eeas.europa.eu/eastern/civil\\_society/docs/results\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/eastern/civil_society/docs/results_en.pdf).

<sup>4</sup> Stellungnahme des EWSA "Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Östliche Partnerschaft", [ABl. C 277 vom 17. 11. 2009, S. 30-36](#).

<sup>5</sup> Stellungnahme des EWSA "Der Beitrag der Zivilgesellschaft zur Östlichen Partnerschaft", [ABl. C 248 vom 25. 8. 2001, S. 37-42](#).

Der damalige Präsident des Ausschusses, Mario Sepi, verwies in einem Schreiben vom Mai 2010 an den Lenkungsausschuss des Forums der Zivilgesellschaft darauf, dass der Begriff "Zivilgesellschaft" nicht nur NGO und lokale Basisorganisationen umfasst, sondern auch die Arbeitsmarktparteien (Gewerkschaften und Arbeitgeber) und Vertretungsorganisationen im sozialen und wirtschaftlichen Bereich, die nicht Sozialpartner im engeren Sinn sind (z.B. Verbraucherorganisationen)<sup>6</sup>.

2.7 Als Reaktion hierauf erklärte sich das Forum damit einverstanden, erstens die Regeln für die Auswahl der zivilgesellschaftlichen Organisationen etwas zu lockern, da die Teilnahme von Organisationen an Versammlungen des Forums auf zwei Mandate von jeweils einem Jahr beschränkt war und dies längerfristig zum Ausschluss der aktivsten Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften führen würde, und zweitens eine fünfte Arbeitsgruppe einzurichten, die sich mit dem sozialen Dialog befassen und ohne Ausnahme für Vertreter von Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften offen sein soll. Diese Arbeitsgruppe wurde auf der Vollversammlung des Forums im November 2012 in Stockholm einrichtet.

2.8 Das Forum der Zivilgesellschaft hat sich auf seiner Vollversammlung im November 2011 (Posen) bereits mit der Frage beschäftigt, wie seine Position gefestigt und seine Arbeit ausgebaut werden können. Es wurde beschlossen, zum einen eine Vereinigung mit anerkanntem Rechtsstatus ins Leben zu rufen, die dem Forum die Teilnahme an den Kooperationsprogrammen ermöglicht, die die Kommission für die Östliche Partnerschaft geöffnet hat, und zum anderen für die Koordinationsaufgaben des Forums ein ständiges Sekretariat einzurichten. Überdies hat das Forum die Bereitstellung einer Fazilität zur Unterstützung der Zivilgesellschaft und der zivilgesellschaftlichen Organisationen gefordert. Eine weitere Forderung war die uneingeschränkte und vollberechtigte Teilnahme seiner Vertreter an den verschiedenen Aktivitäten der Östlichen Partnerschaft – angefangen von den Sitzungen der multilateralen Plattformen bis hin zu Ministertreffen.

### 3. **Wechselseitige Ergänzung des sozialen Dialog und des Dialogs mit der Zivilgesellschaft**

3.1 Der soziale Dialog ist der direkte Dialog zwischen den Vertreterorganisationen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern bzw. der Dialog zwischen diesen beiden einerseits und der Regierung oder deren Vertretern (einschließlich der regionalen und/oder lokalen Gebietskörperschaften) andererseits, der zum Ziel hat, den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu befördern und eine konstruktive Lösung bei Konflikten im Zusammenhang mit unterschiedlichen sozialen und wirtschaftlichen Interessen zu unterstützen. Ergebnis des sozialen Dialogs ist in der Regel die Erstellung eines rechtlichen Rahmens, entweder in Form von Rechtstexten bzw. Regierungsbeschlüssen oder in Form von Tarifverträgen, die für die Unterzeichner und die durch sie vertretenen Personen verbindlich sind, deren Anwendungsbereich auf Beschluss der Regierung und der Sozialpartner aber auch auf alle sozioökonomischen Akteure ausge-

---

6

Schreiben von EWSA-Präsident Mario Sepi an die Mitglieder des Lenkungsausschusses des Forums der Zivilgesellschaft vom 19. Mai 2010. Der Präsident des EWSA griff in diesem Schreiben die Definition aus der Mitteilung der Kommission: "Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission" (COM(2002) 704) auf.

dehnt werden kann. Der soziale Dialog findet auf nationaler Ebene entsprechend den dort geltenden Regeln und Verfahren statt. In den meisten Mitgliedstaaten der EU und ihren Nachbarländern stützt sich der soziale Dialog auf vorhandene zwei- oder dreigliedrige Konsultations- und Verhandlungsstrukturen.

- 3.2 Der soziale Dialog beinhaltet die Anerkennung der sozialen Grundrechte, wie sie durch die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), die Europäische Sozialcharta (Europarat) und die Grundrechtecharta der EU festgelegt wurden. Hierzu gehören auch die Anerkennung der Unabhängigkeit der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sowie das Recht der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, einer Organisation ihrer Wahl beizutreten (Übereinkommen 87 der ILO).
- 3.3 Der bürgerschaftliche Dialog ist der Dialog zwischen den zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie zwischen diesen einerseits und der Regierung oder deren Vertretern andererseits und hat zum Ziel, die partizipative Demokratie zu fördern. Er stützt sich dabei auf die Sachkenntnis und das Engagement der Bürger in Organisationen, die sie selbst ins Leben gerufen haben, um bestimmte Interessen zu verteidigen oder bestimmte Ziele bzw. Werte zu fördern. In zahlreichen Mitgliedstaaten der EU oder deren Nachbarstaaten findet der bürgerschaftliche Dialog auf nationaler Ebene über Strukturen wie etwa einen Wirtschafts- und Sozialrat oder einen Ausschuss zur Konsultation der Zivilgesellschaft statt.
- 3.4 Der bürgerschaftliche Dialog erfordert die Achtung der Bürger- und Menschenrechte, insbesondere der Meinungsfreiheit, der Versammlungsfreiheit und der Demonstrationenfreiheit. Diese Rechte sind in der EU-Grundrechtecharta verankert.
- 3.5 Auch wenn der soziale Dialog und der bürgerschaftliche Dialog zunächst auf der Ebene der Nationalstaaten stattfinden, so sind sie doch auch von Bedeutung für die europäische Ebene, wo sie unterschiedliche Formen annehmen. Als beratende Einrichtung der europäischen Zivilgesellschaft und vor allem auf Grund seiner paritätischen Zusammensetzung aus Vertretern der Verbände der Arbeitgeber (Gruppe I), Arbeitnehmer (Gruppe II) und anderer Organisationen der Zivilgesellschaft (Gruppe III) ist der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss in der Lage, sich an der Schnittstelle zwischen sozialem und bürgerschaftlichem Dialog zu positionieren und kann so einen Beitrag zum Prozess der gemeinsamen Erarbeitung von Standpunkten unter Einbeziehung der verschiedenen Kategorien wirtschaftlicher, sozialer und bürgerschaftlicher Tätigkeit, wie sie in seinen Reihen vertreten sind, leisten<sup>7</sup>.

#### 4. **Der soziale Dialog in den sechs Ländern der Östlichen Partnerschaft**

- 4.1 Der Ausschuss hat bereits in mehreren Stellungnahmen die Situation der Sozialpartner und des sozialen Dialogs in den sechs Ländern der Östlichen Partnerschaft behandelt. Angesichts

---

7

Ansprache von Roger Briesch, Präsident des EWSA, zur Eröffnung des Seminars "Sozialer und zivilgesellschaftlicher Dialog: Unterschiede und Komplementarität" am 10. Juni 2003 in Brüssel. Die Zusammensetzung des EWSA ist in Artikel 300 Absatz 2 des Vertrags von Lissabon geregelt.

der mitunter erheblichen Unterschiede zwischen den betreffenden Ländern war es in dieser Stellungnahme nicht möglich, auf die Situation in jedem einzelnen Land einzugehen. Der Ausschuss verweist deshalb auf seine früheren Stellungnahmen, in denen diese Fragen zum Teil detailliert dargestellt werden<sup>8</sup>, und beschränkt sich in den folgenden Überlegungen darauf, gemeinsame Aspekte der Länder der Östlichen Partnerschaft herauszuarbeiten.

- 4.2 In den sechs Partnerländern sind Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen vorhanden. Einige dieser Organisationen sind nach einem Umgestaltungsprozess zu Beginn der 90er Jahre aus sozialen und wirtschaftlichen Organisationen der Sowjetzeit hervorgegangen. Andere wurden im Zuge der Demokratisierung und wirtschaftlichen Liberalisierung gegründet, die nach dem Ende der Sowjetunion in diesen Ländern einsetzte. In einigen Ländern hat sich eine breite Palette an Organisationen etabliert. In anderen Ländern werden die Arbeitgeber (Aserbaidschan, Georgien, Republik Moldau) bzw. die Arbeitnehmer (Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Republik Moldau) nur von einer einzigen Organisation vertreten.
- 4.3 Die Unabhängigkeit dieser Organisationen gegenüber der Regierung und den staatlichen Stellen variiert von Land zu Land und von Organisation zu Organisation. In Belarus beispielsweise hatte die aktuelle Regierung niemals Hemmungen, direkt in die Funktionsweise und die Arbeit der Arbeitgeberorganisationen oder Gewerkschaften einzugreifen. In den Ländern, in denen nur eine einzige Arbeitgeberorganisation oder Gewerkschaft existiert, schränkt das faktische Monopol dieser Organisationen die uneingeschränkte Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit und des Rechts auf Tarifverhandlungen mitunter erheblich ein. Schließlich ist festzustellen, dass sich die Regierungen in allen Ländern der Region, mitunter auch jene, die sich öffentlich zu Demokratie und Marktwirtschaft bekennen, immer wieder schwertun, die Unabhängigkeit und die Legitimität der Vertretungsorganisationen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu akzeptieren. Dies betrifft im Übrigen nicht alleine die Sozialpartner. Zivilgesellschaftliche Organisationen, die den staatlichen Stellen und ihren Praktiken kritisch gegenüberstehen, machen regelmäßig dieselbe Erfahrung.
- 4.4 In allen Ländern bestehen in der Regel dreigliedrige nationale Konsultations- und Konzertierungsstrukturen. Zweigliedrige Strukturen bestehen auch innerhalb der einzelnen Branchen, wenn auch deutlich uneinheitlicher. Der ILO kommt insbesondere durch die Einführung ihrer Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit in diesem Bereich eine führende Rolle zu. Zwar existieren entsprechende Strukturen, doch lässt ihre Funktionsweise häufig zu wünschen übrig. Der soziale Dialog ist nach Ansicht der meisten Organisationen noch allzu häufig rein formaler Natur, findet nur sporadisch statt und unterliegt zudem hinsichtlich der zu behandelnden Themen starken Einschränkungen. Die dreigliedrigen Strukturen dienen der Regierung in Wirklichkeit meistens dazu, die Sozialpartner über Entscheidungen zu informieren, die vielfach schon getroffen wurden und nicht geändert werden können. Die Östliche Partner-

---

8

Siehe: "Beziehungen EU-Ukraine: eine neue dynamische Rolle für die Zivilgesellschaft" ([ABl. C 77 vom 31.3.2009, S. 157](#)), "Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Republik Moldau: Welche Rolle kommt der organisierten Zivilgesellschaft zu?" ([ABl. C 120 vom 15.5.2008, S. 89](#) und [ABl. C 299 vom 4.10.2012, S. 34](#)), "Die Zivilgesellschaft in Weißrussland" ([ABl. C 318 vom 23.12.2006, S. 123](#)), "Zivilgesellschaftliche Beteiligung an der Umsetzung der ENP-Aktionspläne in den Ländern des Südkaukasus: Armenien, Aserbaidschan und Georgien" ([ABl. C 277 vom 17.11.2009, S. 37](#)).



schaft und die entsprechenden Programme standen praktisch nie auf der Tagesordnung dieser Sitzungen.

- 4.5 Zwar haben alle sechs Partnerländer die grundlegenden Übereinkommen der ILO und einige andere wichtige Übereinkommen ratifiziert, doch gibt es erhebliche Unterschiede bei der Umsetzung dieser Übereinkommen durch die einzelnen Länder (die Ukraine hat 69 Übereinkommen ratifiziert, von denen 61 in Kraft sind, Georgien hat nur 16 ratifiziert, die derzeit angewandt werden). Die sechs Länder haben auch die wichtigsten Klauseln der Europäischen Sozialcharta umgesetzt (allerdings mit einigen Vorbehalten bezüglich des Zusatzprotokolls über Kollektivbeschwerden, die noch ausgeräumt werden sollten). Dies bedeutet jedoch keineswegs, dass die sozialen Grundrechte dort in vollem Umfang gewahrt würden. Neben Belarus liegen auch gegen die Republik Moldau, die Ukraine und Georgien Klagen bei der ILO vor. Die Probleme bei der Schaffung eines Rechtsstaats im sozialen Bereich sowie die geringe Beachtung, die einige Regierungen europäischen und internationalen Standards schenken, hat ganz unmittelbare Auswirkungen auf die Wahrnehmung der Vereinigungsfreiheit, den sozialen Dialog, die sozialen Rechte und den Status der Arbeitnehmer insgesamt. Schließlich ist die Justiz in allen diesen Ländern aufgrund ihrer schleppenden und von Missständen geprägten Arbeitsweise außer Stande, im sozialen Bereich innerhalb eines angemessenen Zeitraums mit durchgreifender Wirkung Recht zu sprechen.
- 4.6 2010 unterstützte das Forum der Zivilgesellschaft ein von der Stiftung Partnerschaft Eurasien vorgeschlagenes Forschungsprojekt zur Lage des sozialen Dialogs in den einzelnen Ländern. Der Ausschuss betont die Bedeutung dieses Projekts, das im Zusammenhang mit dem durch die Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft entwickelten Projekt zur Erfassung der zivilgesellschaftlichen Organisationen in den verschiedenen Ländern zu sehen ist. Das ursprüngliche Projekt, für das eine enge Einbindung der Vertreter der Sozialpartner vorgesehen war, sollte in diese Untersuchung der Zivilgesellschaft integriert werden können. Im Rahmen des Projekts sollten die verschiedenen Ebenen des sozialen Dialogs (nationale, regionale, lokale Ebene, dreigliedrige, zweigliedrige Struktur) berücksichtigt werden sowie Hindernisse und Probleme bei der Umsetzung eines wirksamen sozialen Dialogs in den verschiedenen Ländern erkannt werden können. Der Ausschuss fordert die erneute Aufnahme dieses Projekts in die Prioritäten der Programme, zu denen das Forum der Zivilgesellschaft Zugang haben muss.
- 4.7 Das Forum der Zivilgesellschaft hat mit Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen einen Index der europäischen Integration der Länder der Östlichen Partnerschaft erarbeitet, d.h. ein Instrument zur jährlichen Messung der Fortschritte jedes dieser Länder bei der Zusammenarbeit untereinander sowie bei der Zusammenarbeit mit der EU. Der Ausschuss stellt jedoch fest, dass in dem Index zwar eine Reihe von Zielen im Zusammenhang mit der Östlichen Partnerschaft erfasst ist, dass die soziale Dimension, die Beschäftigung, die Achtung der Freiheiten und sozialen Grundrechte sowie die zu erzielenden Fortschritte im Bereich eines echten sozialen Dialogs jedoch kaum berücksichtigt werden. Der Ausschuss fordert deshalb die Überarbeitung und Ergänzung dieses Indexes, und er fordert das Forum der Zivilgesellschaft auf, sich dabei auf das einschlägige Fachwissen der europäischen Institu-

tionen zu stützen, insbesondere des Europarates, sowie auf die von der Kommission im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems (APS+) für die Handelszusammenarbeit festgelegten Kriterien.

## 5. **Die Diskussion über Fragen des sozialen Dialogs, der Sozialpolitik und der Beschäftigung im Rahmen des Forums der Zivilgesellschaft**

- 5.1 Der Ausschuss hat von Beginn an hervorgehoben, wie wichtig es ist, die Zivilgesellschaft in das Projekt der Östlichen Partnerschaft einzubeziehen. Zu diesem Zweck wurde das Forum der Zivilgesellschaft eingerichtet. 2009 wurde auf der Grundlage der Kriterien des Konzeptpapiers der Kommission<sup>9</sup> (geographische Herkunft/Nationalität, Vielfalt und Verhältnismäßigkeit, Erfahrung mit Themen in Zusammenhang mit der EU, der ENP und der Östlichen Partnerschaft) eine Auswahl der an einer Mitwirkung an diesem Forum interessierten zivilgesellschaftlichen Organisationen vorgenommen. Der Ausschuss bedauert in diesem Zusammenhang, dass keinerlei Anspruch auf Repräsentativität erhoben wird, was dazu führt, dass die Sozialpartner deutlich unterrepräsentiert sind, obwohl im Rahmen des zweiten Kriteriums ausdrücklich die Arbeitgeberorganisationen, die Gewerkschaften und die Berufsverbände genannt werden.
- 5.2 Die Themen sozialer Dialog, Sozialpolitik und Beschäftigung sowie Achtung der sozialen Grundrechte konnten bisher nicht in einer eigenen Arbeitsgruppe des Forums behandelt werden. Zwar wurden einige Fragen im Rahmen der Arbeitsgruppe II (Wirtschaftliche Integration und Konvergenz mit der EU-Politik) bzw. der Arbeitsgruppe I (Demokratie, Menschenrechte, verantwortungsvolle Regierungsführung und Stabilität) behandelt, doch ist klar, dass diesen Fragen angesichts der ohnehin übervollen Agenda nicht eingehend genug erörtert wurden.
- 5.3 Der Ausschuss begrüßt deshalb die Entscheidung des Forums, eine fünfte Arbeitsgruppe für den sozialen Dialog einzurichten, die sich zudem nicht darauf beschränken sollte, den sozialen Dialog in den sechs Partnerländern zu fördern, sondern deren Schwerpunkt die Wirtschafts- und Sozialpolitik im weiteren Sinne sein sollte, d.h. die Aufgaben des öffentlichen Dienstes, die Funktionsweise des Arbeitsmarktes, die berufliche Aus- und Weiterbildung, die Arbeitsbedingungen, die Arbeitsbeziehungen als solche – also alles, was normalerweise Inhalt des sozialen Dialogs ist, darunter auch der Sozialschutz, die Einhaltung der sozialen Rechte, die Gleichstellung der Geschlechter, die Bekämpfung der Schattenwirtschaft, die Armutsbekämpfung und die Probleme, die sich infolge einer häufig massiven Einwanderung ergeben.
- 5.4 Natürlich sollte sich die Arbeitsgruppe zum sozialen Dialog bei zahlreichen dieser Fragen mit den anderen Arbeitsgruppen abstimmen, insbesondere mit den Arbeitsgruppen zu den Themen Menschenrechte, verantwortungsvolle Regierungsführung und wirtschaftliche Integration. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass dieser Arbeitsgruppe Vertreter ausnahmslos aller Sozialpartner angehören und auch sonstige Vertreter, Vertreter der Verbraucherverbände, der

---

<sup>9</sup> [http://eeas.europa.eu/eastern/civil\\_society/docs/results\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/eastern/civil_society/docs/results_en.pdf)

Landwirte sowie der zivilgesellschaftlichen Organisationen aus dem sozialen Bereich die Möglichkeit der Teilnahme haben sollten. Dies gilt natürlich auch für die Zusammensetzung anderer Arbeitsgruppen, in denen am jeweiligen Thema interessierte Vertreter von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften die Möglichkeit der Mitarbeit haben müssen.

- 5.5 Die Einrichtung dieser fünften Arbeitsgruppe bedeutet, dass deren Koordinatoren auch dem Lenkungsausschuss des Forums angehören (ein Koordinator aus der EU und ein Koordinator aus einem der Partnerländer), womit dieser von 17 auf 19 Personen anwachsen würde. Der Ausschuss weist jedoch darauf hin, dass dies nicht als ausreichende Vertretung der Sozialpartner bei der Leitung des Forums der Zivilgesellschaft aufzufassen ist. Der Ausschuss fordert deshalb, die Geschäftsordnung des Forums so zu überarbeiten, dass eine angemessenere Vertretung der Sozialpartner sichergestellt wird. Es wäre auch zu wünschen, dass jede Gruppe (in der im Ausschuss üblichen Verwendung des Begriffs, nämlich Arbeitgeber, Arbeitnehmer und sonstige Interessen) anhand von Kriterien, die an die der jeweiligen Gruppe angehörnden Organisationen angepasst sind, für die Auswahl ihrer Mitglieder selbst verantwortlich ist.
- 5.6 Die Östliche Partnerschaft muss die Chance zur Stärkung des sozialen Dialogs bieten, der in den offiziell in den Partnerländern vorhandenen Strukturen stattfindet. Bisher hat sich das Forum durch die Einrichtung von nationalen Plattformen, die in den meisten Ländern sehr aktiv sind, um eine Dezentralisierung seiner Arbeit bemüht. Allerdings ist noch nicht geklärt, welcher Status diesen Plattformen gegenüber den staatlichen Behörden zukommt. Es wäre wünschenswert, dass neben diesen Plattformen, deren Aufgabe die Förderung des bürgerschaftlichen Dialogs ist, die bestehenden dreigliedrigen nationalen Strukturen in ihrer Funktion als Förderer des sozialen Dialogs anerkannt würden und dass eine direkte Verbindung sowohl zu dem Forum als auch zu den nationalen Plattformen hergestellt wird. Gleichmaßen sollte die Östliche Partnerschaft die Partnerstaaten dazu anregen, die Sozialpartner im Rahmen des nationalen sozialen Dialogs bei allen sozialen und wirtschaftlichen Aspekten ihrer Aktivitäten, also auch bei den bilateralen Assoziierungsabkommen, systematisch einzubinden.

## 6. **Fragen des sozialen Dialogs auf der Ebene der Östlichen Partnerschaft**

- 6.1 2011 schlugen die Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) in ihrer Bilanz des Einflusses der Europäischen Nachbarschaftspolitik auf die Länder südlich und östlich der Europäischen Union eine "neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel" vor<sup>10</sup>. Im Rahmen dieser neuen Strategie werden zu Recht die Vertiefung der Demokratie und die Einrichtung von Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft gefordert, jedoch auch die Notwendigkeit der Förderung einer wirtschaftlich und sozial nachhaltigen Entwicklung, insbesondere der Förderung des Wirtschaftswachstums und der Schaffung von Arbeitsplätzen, betont. Die Kommission und der EAD heben in diesem Zusammenhang hervor, dass das "schwache Wachstum, die steigende Arbeitslosigkeit und eine wachsende Kluft zwischen Arm und Reich

---

<sup>10</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel. COM (2011) 303 final.

[...] voraussichtlich zunehmende Instabilität zur Folge haben" werden. Der makroökonomische Dialog mit den Partnerländern muss daher mit einem "verstärkten Dialog über die Beschäftigungs- und Sozialpolitik" einhergehen.

- 6.2 Bei der Bewertung der Kommission und des EAD wurden die Umwälzungen in den Ländern des südlichen Mittelmeerraums zwar berücksichtigt, ihre Feststellungen sind jedoch noch von größerer Tragweite. Probleme wie Arbeitslosigkeit, Verarmung, Schattenwirtschaft, Immigration, Menschenhandel gehören im Osten ebenso wie im Süden zu einer Realität, deren destabilisierende Wirkung nicht nur für die politischen Institutionen der betreffenden Länder, sondern auch für die gesamte Region Folgen hat. Der Ausschuss, der 2011 seine Unterstützung für die vorgeschlagene Strategie zum Ausdruck gebracht hat<sup>11</sup>, spricht sich deshalb dafür aus, dass der Priorität der Förderung eines ausgewogenen und nachhaltigen Wachstums, mit dem Arbeitsplätze und eine größere soziale Sicherheit geschaffen werden, in den künftigen Leitlinien der Östlichen Partnerschaft in vollem Umfang Rechnung getragen wird.
- 6.3 Die Arbeit der Östlichen Partnerschaft umfasst im Rahmen der Politik der wirtschaftlichen Integration und Konvergenz mit der EU-Politik (thematische Plattform II) eine Reihe von Zielen im Bereich der Sozial- und Beschäftigungspolitik. Die GD Beschäftigung, Soziales und Integration der Kommission hat in diesem Rahmen mehrere Maßnahmen zur Förderung bewährter Verfahren im Bereich Sozial- und Beschäftigungspolitik ins Leben gerufen. Bedingt durch den Widerstand eines der Partnerländer, das offen Zweifel daran geäußert hat, dass diese Fragen für die Östliche Partnerschaft von Belang sind, konnte jedoch bisher kein konkreteres Programm erstellt werden. Der Ausschuss hofft, dass dieses Hindernis beseitigt werden kann, und fordert die Zuständigen der Kommission auf, die Diskussionen mit der neuen Regierung des betreffenden Landes wiederaufzunehmen und sie zu einer konstruktiveren Haltung in dieser Frage zu bewegen.
- 6.4 Der Ausschuss bekräftigt die Bedeutung der sozialen Dimension, der eine gleichrangige Stellung neben der wirtschaftlichen Dimension des von der Östlichen Partnerschaft vorgeschlagenen Reformprogramms eingeräumt werden muss. Er plädiert deshalb für die unverzügliche Einrichtung des Fachgremiums, das die GD Beschäftigung und Soziales zur Behandlung von sozial- und beschäftigungspolitischen Fragen vorgeschlagen hat. Zweck dieses Gremiums sollte die Förderung einiger gemeinsam von den Partnerländern und Vertretern der EU festgelegter Normen und bewährter Verfahren sein, die als Indikatoren des sozialen Fortschritts den wirtschaftlichen Fortschritt flankieren sollten. Das Forum sollte über seine fünfte Arbeitsgruppe in diese Arbeit eingebunden werden können. Der Ausschuss spricht sich dafür aus, die Aufteilung der Prioritäten der Östlichen Partnerschaft auf vier Plattformen langfristig zu überprüfen und eine fünfte Plattform einzurichten, die sich mit Fragen der Sozial- und Beschäftigungspolitik befasst.

---

<sup>11</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema "Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel", [ABl. C 43 vom 15. 2. 2012, S. 89-93.](#)

- 6.5 Die Aufnahme der Sozial- und Beschäftigungspolitik in die Prioritäten der Östlichen Partnerschaft sollte mit einer ausreichenden Finanzierung und mit angemessenen Programmen zur Umsetzung dieser Prioritäten einhergehen. Die Kommission könnte zu diesem Zweck Anregerungen aus dem Programm "Initiative für den sozialen Zusammenhalt" gewinnen, das vor einigen Jahren im Rahmen des Stabilitätspaktes für Südosteuropa ins Leben gerufen wurde. Mit diesem Programm sollte die soziale Dimension besser in die wirtschaftliche Entwicklung und in die Wiederaufbaumaßnahmen in der Region integriert werden, und zu diesem Zweck sollten die Reformen des Sozialsektors auf der Grundlage bewährter europäischer Verfahren vorangetrieben werden.
- 6.6 Der Ausschuss unterstützt die von der Kommission und dem EAD beschlossene Einrichtung einer Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft und eines Europäischen Fonds für Demokratie, die beide einen Beitrag zur Stärkung der Zivilgesellschaft, der zivilgesellschaftlichen Organisationen und ihrer Handlungsmöglichkeiten leisten sollen. Wie bereits 2003<sup>12</sup> und 2011<sup>13</sup> "fordert er jedoch die Kommission auf, Lehren aus der Erfahrung mit der Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft des Westbalkans zu ziehen, um Fehler zu vermeiden" und insbesondere bei der Bereitstellung der entsprechenden Mittel den besonderen Charakter der Sozialpartner und der anderen Wirtschafts- und Sozialorganisationen besser zu berücksichtigen.
- 6.7 Der Ausschuss plädiert ferner für eine stärkere Berücksichtigung der sozialen Dimension durch die Organisationen, die bereits am Forum beteiligt sind. Er fordert daher den Europarat auf, seinen Berichten und Empfehlungen künftig eine Einschätzung der Situation der Sozialrechte anhand der Prinzipien der europäischen Sozialcharta und anhand der von den betreffenden Staaten ratifizierten oder nicht ratifizierten Artikel beizufügen. Er spricht sich außerdem dafür aus, eine Organisation wie die ILO als dreigliedrige Organisation, die zudem in den betreffenden Ländern sehr aktiv ist, künftig enger in die Arbeit der Östlichen Partnerschaft einzubinden.

Brüssel, den 20. März 2013

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und  
Sozialausschusses

**Staffan NILSSON**

---

---

12 Stellungnahme des EWSA "Die Rolle der Zivilgesellschaft im Rahmen der neuen europäischen Strategie für den westlichen Balkan", [ABl. C 80 vom 30.3.2004, S. 158–167](#).

13 Stellungnahme des EWSA "Der Beitrag der Zivilgesellschaft zur Östlichen Partnerschaft", [ABl. C 248 vom 25.8.2011, S. 37-42](#).