



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

REX/401
Mehr Transparenz und Teilhabe
im EU-Beitrittsprozess

Brüssel, den 10. Juli 2014

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
zum Thema

Mehr Transparenz und Teilhabe im EU-Beitrittsprozess
(Initiativstellungnahme)

Berichterstatterin: **Marina ŠKRABALO**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 14. Januar 2014 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

Mehr Transparenz und Teilhabe im EU-Beitrittsprozess.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 12. Juni 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 500. Plenartagung am 9./10. Juli 2014 (Sitzung vom 10. Juli) mit 132 Stimmen bei 2 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Die Erweiterung ist vielleicht nicht der populärste Politikbereich der EU, wohl aber eines ihrer erfolgreichsten politischen Projekte. In den vergangenen Jahren hat es hinsichtlich der Transparenz und Teilhabe im Beitrittsprozess zahlreiche Verbesserungen gegeben, wie sich in den laufenden Verfahren in Serbien und Montenegro zeigt. Der Strategiewechsel der EU-Institutionen hin zu den Grundprinzipien – Rechtstaatlichkeit und wirtschaftspolitische Steuerung – bietet Gelegenheit zur Förderung der partizipativen Demokratie innerhalb der Beitrittspolitik als ganzer (und nicht so sehr parallel dazu).
- 1.2 Allerdings gibt es noch eine Reihe von Herausforderungen. Es muss konsequenter dafür gesorgt werden, dass sowohl die EU-Institutionen als auch die betreffenden Regierungen während des gesamten Beitrittsprozesses in allen Politikbereichen und in allen potenziellen Kandidatenländern einen transparenten und inklusiven Ansatz verfolgen. Die Politikbereiche müssen enger miteinander verknüpft werden, und zwar im Hinblick auf (1) die eigentlichen Verhandlungen, (2) die Förderung der Entwicklung der Zivilgesellschaft und des sozialen Dialogs und (3) den institutionellen Kapazitätenaufbau. All diese Aspekte sollten bei der Finanzierung der Heranführungshilfe gebührend berücksichtigt werden.

1.3 Der EWSA empfiehlt der Europäischen Kommission, dem Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament:

- ihre finanzielle Unterstützung zum Aufbau institutioneller Kapazitäten und zur Einbindung der Bürger in den Beitrittsprozess sowie zur Stärkung der Professionalität und Unabhängigkeit der Medien deutlich zu erhöhen;
- Anreize für die Verstärkung sowohl des zivilen als auch des sozialen Dialogs in den Beitrittsländern zu bieten und diese enger mit dem Beitrittsprozess zu verknüpfen;
- ihre Kommunikationsmaßnahmen zur Aufklärung der EU-Bürger über die Vorteile und Herausforderungen der Erweiterungspolitik in Zusammenarbeit mit den Organisationen der Zivilgesellschaft zu verstärken.
- sämtliche Schlüsseldokumente der Beitrittsverhandlungen (d.h. Screeningberichte, Übersetzungen des EU-Besitzstands sowie Eröffnungs- und Abschlussbenchmarks) zugänglich zu machen und auf den Internetseiten der EU-Delegationen zu veröffentlichen;
- die Beitrittsländer zu verpflichten, Rechtsvorschriften für den öffentlichen Zugang zu Informationen und öffentliche Konsultationen zu verabschieden und umzusetzen sowie sicherzustellen, dass dies ein fester Bestandteil der Überwachung der Fortschritte ist;
- die Leitlinien der GD Erweiterung zur Unterstützung der Zivilgesellschaft in den Beitrittsländern 2014-2020¹ in allen Beitrittsländern gleichermaßen anzuwenden und sie zu überarbeiten, um genauer auf die besonderen Herausforderungen, denen die Sozialpartner im Zusammenhang mit dem sozialen Dialog gegenüberstehen, einzugehen;
- auf die lückenlose Umsetzung der *Leitlinien der GD Erweiterung für die Förderung der Medienfreiheit und -integrität in den Beitrittsländern 2014-2020 durch die EU*² hinzuwirken.

1.4 Der EWSA empfiehlt, dass die nationalen Regierungen der verhandelnden Länder

- schriftliche politische Leitlinien für den Zugang zu und die Offenlegung von Informationen über die Verhandlungen verabschieden und veröffentlichen und dabei für Folgendes sorgen:
 - transparente und öffentlich zugängliche Verhandlungsstrukturen,- verfahren und -zeitpläne;
 - die nationalen Verhandlungspositionen werden den Parlamentsmitgliedern zugänglich gemacht und zumindest ihre Zusammenfassungen der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt;
- Vertreter der Zivilgesellschaft, einschließlich der Sozialpartner, auffordern, an sämtlichen Expertengruppen, Arbeitsgruppen zu den einzelnen Kapiteln und Sitzungen

¹ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf.

² http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/elarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity_210214.pdf.

des Kernverhandlungsteams mitzuwirken, wenn sie von den Beitrittsfragen betroffen sind;

- ihre nationalen Prioritäten vor Verhandlungsbeginn festlegen, um das Kernverhandlungsteam dabei zu unterstützen, vorrangige Bereiche wirksamer zu verteidigen und somit bessere Verhandlungsergebnisse zu erzielen;
- bei der Vorbereitung der nationalen Verhandlungspositionen und der rechtlichen Harmonisierung Gesetzesfolgenabschätzungen (GFA) vornehmen, um Anpassungsrisiken zu ermitteln; bei der Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen nichtstaatliche Akteure einbinden, einschließlich Unternehmen, Gewerkschaften und Vertretern betroffener sozialer Gruppen;
- die Sozialpartner und Unternehmensverbände enger in die wirtschaftspolitische Steuerung und die Arbeitsmarktreformen sowie in die Berechnung der sozialen und wirtschaftlichen Kosten der Harmonisierung einbeziehen und dabei dafür sorgen, dass Bedenken hinsichtlich des sozialen Zusammenhalts und der Wettbewerbsfähigkeit Rechnung getragen wird;
- bei der Programmierung der Heranführungshilfe, mit der den Bedürfnissen der Sozialpartner entsprochen werden soll, die Wirtschafts- und Sozialräte einbeziehen;
- die Sozialpartner und andere relevante Interessenträger wie Unternehmensverbände in die technische Unterstützung und die Finanzierungsprogramme, die der Zivilgesellschaft zur Verfügung gestellt werden, einbeziehen;
- sicherstellen, dass die nationalen Parlamente auf zeitlich und strategisch angemessene Weise eine proaktive Beratungs- und Aufsichtsfunktion im Beitrittsprozess ausüben;
- davon absehen, die Mitglieder der Gemeinsamen Beratenden Ausschüsse wie früher wieder direkt zu benennen, sondern stattdessen bei der Bewerberauswahl auf integrative und transparente Verfahren unter Einbeziehung der Wirtschafts- und Sozialräte und der nationalen Beratungsgremien für die Zivilgesellschaft zurückgreifen.

1.5 Empfehlungen für den EWSA:

- Die Gemischten Beratenden Ausschüsse (GBA) sollten "Nischen", die noch nicht von anderen Gremien im Verhandlungsprozess besetzt sind, einnehmen und sich auf einige ausgewählte Bereiche konzentrieren, insbesondere die vier übergeordneten Themen der aktuellen Erweiterungsstrategie – Rechtstaatlichkeit, wirtschaftliche Steuerung, Stärkung der demokratischen Institutionen und Grundrechte sowie Vertiefung des zivilen und des sozialen Dialogs;
- die GBA sollten ihre Kontakte zu den Interessenträgern der nationalen und anderen Ebenen weitestgehend ausbauen, und zwar durch öffentliche Anhörungen, Online-Konsultationen und die Zusammenarbeit mit nationalen TACSO³-Beratern und zentralen Politiküberwachungsprojekten;

³

TACSO ist ein durch die EU finanziertes Projekt für die technische Unterstützung zur Entwicklung der Zivilgesellschaft in den Beitrittsländern, <http://www.tacso.org/>.

- der Informationsaustausch zwischen den GBA und der Kommission, dem Rat und den entsprechenden Gremien des Europäischen Parlaments sollte verbessert werden, um die Kommunikation zwischen den EU-Institutionen und den Akteuren der Zivilgesellschaft in den Beitrittsländern zu erleichtern;
- es sollten dringend Maßnahmen ergriffen werden, um ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen weiblichen und männlichen EWSA-Mitgliedern in den GBA zu fördern und zu unterstützen.

2. Wichtigste Merkmale und Veränderungen der EU-Erweiterungspolitik in den letzten fünf Jahren

- 2.1 Während man über einige ihrer langfristigen gesellschaftlichen und politischen Folgen geteilter Meinung sein kann, hat die Erweiterungspolitik der EU eindeutig dazu beigetragen, die Veränderung der staatlichen Ordnung hin zu einer Marktwirtschaft und einer freiheitlichen Demokratie zu beschleunigen und die regionale Zusammenarbeit in der Nachkriegszeit auf dem Westbalkan zu stärken. Hinsichtlich des Bandbreite der Verhandlungen sind die Übergangsfristen für die Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften eine entscheidende Frage, ebenso wie die der EU und den Beitrittsländern hierdurch entstehenden Kosten. Da die Eröffnung und Schließung jedes Verhandlungskapitels ein einstimmiges Votum im Rat voraussetzt, können das Tempo und der Zeitplan der Verhandlungen im Hinblick auf mögliche Auswirkungen der nationalen Politik in einem oder mehreren Mitgliedstaaten äußerst schwer vorhersehbar sein.
- 2.2 Die EU hat sich als offen für Verbesserungen und Anpassungen im Verhandlungsprozess in Reaktion auf neue politische Gegebenheiten erwiesen. Es ist darauf hinzuweisen, dass sich die aktuellen Verhandlungsmethoden im Lauf der Jahre auf der Grundlage des Ansatzes "Lernen durch Praxis" erheblich weiterentwickelt haben.
- 2.3 In der Kommissionsmitteilung *Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2013-2014*⁴ wird erklärt, dass "eine zentrale Erkenntnis aus der Vergangenheit (...) darin (besteht), dass Grundprinzipien Vorrang haben", angefangen bei der "Rechtstaatlichkeit [,die] im Mittelpunkt des Erweiterungsprozesses" steht. Dies ist ein bedeutender Strategiewechsel von spezifischen Politikanpassungen hin zum umfassenderen Aspekt des demokratischen Regierens, das letztlich als Voraussetzung für eine bedeutsame und nachhaltige Angleichung der Politikbereiche an den EU-Besitzstand aufgefasst wird. Dementsprechend will die Kommission bei den laufenden Beitrittsverhandlungen (Montenegro, Serbien, Türkei) die Kapitel 23 (Justiz und Grundrechte) und 24 (Recht, Freiheit und Sicherheit) während der gesamten Beitrittsverhandlungen, deren Fortgang durchaus von den bei diesen kritischen Kapiteln erzielten Fortschritten abhängen könnte, offen lassen.

4

COM(2013) 700 final.

- 2.4 Einerseits sind die geänderten Verhandlungsmethoden des Beitrittsverfahrens ein Zeichen für die Flexibilität der EU und für ihr ernsthaftes Bemühen um effektive Verhandlungen. Die verstärkte Aufmerksamkeit für eine "faktengestützte" Erweiterung hat die Position der nichtstaatlichen Akteure gestärkt, die wertvolle unabhängige Informationen für die regelmäßigen Bewertungen der Kommission in ihren Zwischenberichten liefern können. Andererseits können die eingeführten Änderungen vornehmlich als Zeichen dafür verstanden werden, dass die EU zwar Fakten benötigt, dabei aber den Verwaltungsaufwand übersieht, den sie den verhandelnden Ländern auferlegt, es sei denn, es gibt eindeutige Verfahren für die Erhebung von Daten und für das Engagement der Interessenträger.
- 2.5 *Der Verhandlungsrahmen für Serbien*⁵ enthält erstmals einen expliziten Hinweis auf das Prinzip der Teilhabe und der Transparenz: "Um das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Beitrittsprozess zu stärken, werden die Beschlüsse im Hinblick auf ein größeres Maß an Transparenz auf möglichst offene Art und Weise gefasst. Die internen Konsultationen und Beratungen werden so weit wie nötig geschützt, um die Beschlussfassung im Einklang mit den Rechtsvorschriften der EU über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten in allen Tätigkeitsbereichen der Union abzusichern." Dies sind wichtige Erkenntnisse aus dem Fall Kroatien – wo die Wahlbeteiligung an dem Referendum über den EU-Beitritt einen historischen Tiefstand erreichte (43%) – und stellt im Falle von Montenegro einen Schritt hin zur Formalisierung einer Reihe verbesserter Verfahrensweisen dar.
- 2.6 Zur stärkeren Ausrichtung der EU auf die wirtschaftspolitische Steuerung zählt die Einführung nationaler Wirtschaftsreformstrategien und -aktionspläne für die öffentliche Finanzverwaltung in der Hoffnung, dass durch frühzeitigere Information und die makroökonomische Überwachung eine langandauernde Rezession und ein übermäßiges Defizit vermieden werden können, die in Kroatien unmittelbar nach dessen EU-Beitritt zu beobachten waren. Dementsprechend sollen die Erweiterungsländer einer Prüfung unterzogen werden, die mit der Prüfung der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen des "Europäischen Semesters" vergleichbar ist. Es ist wesentlich, die rechtzeitige Vorbereitung der Geschäftswelt zu gewährleisten, um Unternehmen dabei zu helfen, wettbewerbsfähiger zu werden und sich im EU-Binnenmarkt zu behaupten, wobei die Einbeziehung der Sozialpartner für die Bewertung und Vereinbarung der sozialen Dimension der Wirtschaftsreformen von entscheidender Bedeutung ist.
- 2.7 Entsprechend den *Leitlinien der GD Erweiterung für die Unterstützung der Zivilgesellschaft in den Beitrittsländern, 2014-2020*⁶, ist eine lebendige Zivilgesellschaft entscheidend für die Anregung des Pluralismus und der partizipativen Demokratie. Die Unterstützung der Zivilgesellschaft durch die EU sollte daher darauf ausgerichtet sein, (1) ein für die Tätigkeiten der Zivilgesellschaft förderliches Umfeld zu schaffen und (2) die Fähigkeit der

5 <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&t=PDF&gc=true&sc=false&f=AD%201%202014%20INIT>.

6 Siehe Fußnote 2.

zivilgesellschaftlichen Organisationen zu stärken, damit sie als effiziente und verantwortungsvolle unabhängige Akteure wirken können. Diese Leitlinien können durchaus ein nützliches Instrument für die Einbindung der Zivilgesellschaft sein, vorausgesetzt, dass sie ihren ambitionierten Zielen entsprechend umgesetzt werden.

- 2.8 Bislang ist es im Rahmen der Erweiterungspolitik nicht gelungen, die Aufgabe der Information der EU-Bürger über deren grundlegende Bedeutung für Sicherheit und Wohlstand des gesamten Kontinents in vollem Umfang zu erfüllen; dies könnte auch die Ängste vor einer weiteren Erweiterung zerstreuen, die zusammen mit anderen Formen der Fremdenfeindlichkeit gerade in Zeiten der Wirtschaftskrise auftreten können. Angesichts der verblasenden Erinnerungen an die Balkankriege kann die aktuelle Ukraine-Krise als Mahnung dienen, dass sich ein Mangel an Frieden und Demokratie auf uns alle auswirken kann.

3. **Öffentlicher Zugang zu Verhandlungsdokumenten**

- 3.1 Auch wenn der Beitrittsprozess keine Konditionalität in den Bereichen Transparenz und Teilhabe vorsieht, nehmen die entsprechenden Erwartungen der Öffentlichkeit in denjenigen Ländern zu, die über ihren EU-Beitritt verhandeln. Im Falle Kroatiens fehlte es an Informationen über die technischen Verhandlungsschritte: Ein Protokoll über die interne politische Koordinierung bezüglich der EU-Verhandlungspositionen wurde zwar angenommen, doch nie im Amtsblatt veröffentlicht. Außer Legislativentwürfen wurden sämtliche Dokumente der kroatischen Regierung über die EU-Beitrittsverhandlungen in Regierungssitzungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit erörtert und angenommen. Dies bedeutet, dass die Öffentlichkeit die nicht als Verschlussachen eingestufted Dokumente nicht einmal beantragen konnte, weil es keine offizielle Information über deren Existenz gab. Mehrere Jahre lang musste die Zivilgesellschaft Druck ausüben, bis die Regierung damit begann, grundlegende Informationen über die in den Sitzungen erörterten Dokumente zu veröffentlichen.
- 3.2 In puncto parlamentarischer Kontrolle waren die vorbildlichen Verfahrensweisen Sloweniens beispiellos – das nationale Parlament hatte das Recht, sein Veto gegen bestimmte Verhandlungspositionen einzulegen⁷, die außerdem der Öffentlichkeit bekannt gemacht wurden. Das kroatische Parlament fungierte während der sechs Jahre andauernden, zähen EU-Beitrittsverhandlungen kompetent als Hüter des politischen Konsenses, es gelang ihm jedoch nicht, Impulse für ein umfassenderes Engagement der Parlamentarier, der Sachverständigen und der breiten Öffentlichkeit in den politischen Beratungen zu geben. Die Verhandlungspositionen und die Berichte waren nur Regierungsvertretern sowie ausgewählten Gruppen von Mitgliedern des nationalen Parlamentsausschusses für die Überwachung der Beitrittsverhandlungen zugänglich, was praktisch zum Ausschluss der

7

<http://www.ijf.hr/eng/EU4/marsic.pdf>

großen Mehrheit der Parlamentarier und natürlich der breiten Öffentlichkeit führte. Dieses Szenario darf sich den anstehenden Verhandlungsrunden nicht wiederholen.

- 3.3 Die rechtzeitige Einbindung der nichtstaatlichen Akteure und der Medien in den Verhandlungsprozess sowie dessen Überwachung durch unabhängige Akteure wurden auch dadurch behindert, dass die von der Europäischen Kommission und dem Rat erstellten Dokumente (z.B. gemeinsame Standpunkte) nicht Eigentum der Republik Kroatien waren. Daher teilte die kroatische Regierung mit, sie sei zur Freigabe dieser Dokumente nicht befugt. Damit einher ging ein Mangel an proaktiver Freigabe durch die EU-Institutionen⁸.
- 3.4 Im Falle Montenegros hat sich die Freigabe verhandlungsbezogener Dokumente deutlich verbessert. Die Kommission hat sämtliche Prüfberichte auf ihrer Website veröffentlicht, die allen Interessenträgern als wertvolle "Diagnoseinstrumente" bei Verstößen der nationalen Rechtsvorschriften gegen den gemeinsamen Besitzstand der EU dienen können. Darüber hinaus hat der Rat angesichts der Bedeutung und des Interesses der Allgemeinheit an den betreffenden Reformen die gemeinsamen Standpunkte der EU zu Kapitel 23 und 24 von sich aus veröffentlicht. Es bleibt abzuwarten, ob diese vorbildliche Verfahrensweise sich in einer Politik niederschlagen wird, die im Falle Serbiens und der Türkei oder bezüglich der bereits eröffneten Kapitel verfolgt werden soll. Darüber hinaus gibt es keinen formellen Grund dafür, warum der Rat die Benchmarks für die Verhandlungseröffnung nicht veröffentlichen können sollte, sobald sie einstimmig gebilligt werden. Ein rechtzeitiger Zugang zu diesen wesentlichen Verhandlungsdokumenten ist für eine Mitwirkung und einen Beitrag der Zivilgesellschaft, eine informierte Berichterstattung in den Medien und für eine unabhängige Überwachung der Maßnahmen, welche die Regierungen zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen ergreifen, von entscheidender Bedeutung.
- 3.5 Die Kommission hat aus den letzten Erweiterungsrounden Lehren gezogen und ist sich der entscheidenden Rolle der unabhängigen und professionellen Medien stärker bewusst geworden, wie sich an der Veranstaltung zweiter Konferenzen unter dem Titel "Speak-Up" (2011, 2013) und der Annahme der *Richtlinien für die EU-Unterstützung der Medienfreiheit und Medienintegrität in Erweiterungsländern 2014-2020* als Grundlage für Mittelzuweisungen zeigt. Eine Herausforderung besteht jedoch weiterhin in der Frage, wie durch die Medien die Zielgruppen in der EU erreicht werden können, die auch über die Bedeutung und Entwicklung der Erweiterungspolitik angemessen informiert werden müssen.

8

In der Praxis hat der Rat beitriffsbezogene Dokumente auf Antrag und nach Herausnahme sensibler Informationen – hauptsächlich zu Positionen und Dokumenten der Mitgliedstaaten – mit der Begründung freigegeben, dass sie zwischenstaatliche Konsultationen erfordern und internationale Beziehungen entsprechend Artikel 4 der Verordnung (EC) Nr. 1049/2001 vom 30. Mai 2001 betreffen. Auch durch die Klassifizierungsmethode des Rates wird der Zugang zu beitriffsbezogenen Informationen im Europäischen Parlament beschränkt; dort gibt es spezielle separate Räume für die Aufbewahrung von Verschlusssachen und Einsichtnahme in solche Dokumente.

4. **Die Rolle der Zivilgesellschaft im Beitrittsprozess**

- 4.1 Die Teilhabe der Zivilgesellschaft am Beitrittsprozess besteht in (1) der unmittelbaren Beteiligung an den eigentlichen Verhandlungen (d.h. Screening, Vorbereitung der nationalen Standpunkte, Übersicht über die Fortschritte), (2) dem sozialen und zivilen Dialog im Zusammenhang mit der Politikgestaltung und Angleichung der Rechtsvorschriften an den gemeinsamen Besitzstand, (3) der Programmierung der Heranführungshilfe, (4) der unabhängigen Überwachung der Fortschritte und sozialen Auswirkungen der Reformprozesse. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben erfordert eine angemessene finanzielle Unterstützung durch die nationalen Regierungen und die EU-Heranführungshilfe.
- 4.2 In den Arbeitsgruppen Kroatiens und Montenegros für die Vorbereitung der Verhandlungspositionen waren Experten der Zivilgesellschaft stark vertreten (rund ein Drittel der Mitglieder). In beiden Fällen stand die Bewerbung um die Teilnahme jedem offen, und die Namen der Mitglieder der Arbeitsgruppen wurden veröffentlicht. Im Fall Kroatiens hing das Maß der Beteiligung allerdings weitgehend vom Führungsstil in den einzelnen Gruppen ab: In einigen Fällen hatten die zivilgesellschaftlichen Mitglieder keine Gelegenheit, den erforderlichen Entwurf der Verhandlungspositionen einzusehen. Dementsprechend leistete die Zivilgesellschaft vor allem einen Beitrag zur ersten Screening-Phase, hatte aber wenig Einfluss auf die Gestaltung der Verhandlungsstrategie und eine frühzeitige Kosten-Nutzen-Abschätzung unter sozialen und wirtschaftlichen Kriterien.
- 4.3 Um Daten über die Fortschritte bei beitriffsbezogenen Reformen zu sammeln, stellten die EU-Institutionen mehrere Kanäle für die Konsultation der Zivilgesellschaft bereit, einschließlich Online-Korrespondenz, jährlicher Anhörungen der Zivilgesellschaft in Brüssel, Sitzungen in den Ländern, Unterrichtungen und öffentliche Veranstaltungen im Rahmen der Besuche von EU-Vertretern. Die Kommission war darüber hinaus offen für unabhängige Überwachungsberichte zivilgesellschaftlicher Organisationen. Allerdings ist sie zugegebenermaßen viel mehr auf NGO zugegangen als auf Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände. Deutlich wird dies sowohl aus der Ebene der Kontakte als auch aus dem Umfang und der Zielsetzung von Heranführungshilfen für den Aufbau von Kapazitäten und die Überwachung der Maßnahmen.
- 4.4 Der Beitrittsprozess Kroatiens ist rückblickend betrachtet eine verpasste Gelegenheit, den sozialen Dialog im Land im Zusammenhang mit seinem EU-Beitritt zu stärken, was dazu beitragen hätte können, effektive und nachhaltige Bedingungen für die EU-Mitgliedschaft Kroatiens zu gewährleisten, wie im Falle Bulgariens geschehen. Nationale Wirtschafts- und Sozialräte wurden nicht in ausreichendem Maße genutzt, um die Kosten für soziale und wirtschaftliche Anpassungen und Fördermaßnahmen oder die Programmierung der Heranführungshilfe zu diskutieren. Für die Stärkung der Gremien des sozialen Dialogs und der organisatorischen Kapazitäten der Sozialpartner wurden nur sehr wenige Mittel aus der Heranführungshilfe eingesetzt. Die Kapillarstruktur der Unternehmensverbände und

Gewerkschaften sollte stärker als zentrale Möglichkeit für die Erörterung der Kosten und Vorteile des Beitritts und die rechtzeitige Vorbereitung der Wirtschaft genutzt werden.

4.5 Bei der Politikgestaltung wurden im Falle Kroatiens - in Übereinstimmung mit den negativen Tendenzen in früheren Verhandlungsrunden – über 80% der EU-spezifischen Rechtsvorschriften "durchgepeitscht", oft ohne öffentliche Konsultation und nur mit einem Minimum an Gesetzesfolgenabschätzungen, was die Qualität und Transparenz der Rechtsetzung beeinträchtigt hat⁹. In Kroatien erfolgte die Programmierung der Heranführungshilfe für die Entwicklung der Zivilgesellschaft über einen institutionellen partizipativen Prozess, der vom Rat für die Entwicklung der Zivilgesellschaft mit technischer Unterstützung durch die Regierungsstelle für die Zivilgesellschaft gelenkt wurde. Das hat zur Entwicklung äußerst relevanter Förderprogramme für eine unabhängige Politiküberwachung in einer Reihe maßgeblicher Reformbereiche geführt und eine wichtige Mitsprache der Sozialpartner bei der Zuweisung von Mitteln zur Stärkung der Zuständigkeiten für den sozialen Dialog ermöglicht. Es gilt, den Widerspruch zwischen den beiden zuvor beschriebenen Prozessen zu vermeiden und dem inklusiven Ansatz bei der Politikgestaltung in künftigen Erweiterungsprozessen stets Vorrang einzuräumen.

5. **Die Rolle des EWSA bei der Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements im Beitrittsprozess**

5.1 Als starker Verfechter der Erweiterungspolitik hat der EWSA Gemischte Beratende Ausschüsse (GBA) eingesetzt, bei denen zivilgesellschaftliche Organisationen zusammengebracht werden, um Empfehlungen für die politischen Entscheidungsträger beider Seiten zu erarbeiten und die öffentliche Debatte über die EU-Integration in den Erweiterungsländern zu fördern. In diesen Gremien konnten fundierte Diskussionen über die Verhandlungen aus mehreren Perspektiven geführt sowie die Folgen der Übernahme von EU-Rechtsvorschriften für unterschiedliche gesellschaftliche Bereiche ermittelt und gleichzeitig die Teilhabe der Zivilgesellschaft am Prozess gefördert werden. Über die GBA hinaus dient das Forum der Zivilgesellschaft der Westbalkanländer als regionale Plattform für Botschaften an die politischen Organe und zur Pflege von Kontakten unter den zivilgesellschaftlichen Organisationen der Westbalkanländer sowie für Analysen der wichtigen Probleme der Zivilgesellschaft in der Region.

5.2 Nachfolgend werden einige Herausforderungen im Rahmen der Arbeit der GBA aufgeführt:

- Regierungen neigen dazu, das Verfahren zur Ernennung von GBA-Mitglieder zu stark zu beeinflussen;
- es hat Störungen in der Arbeit und den Beziehungen wegen erheblicher Änderungen bei der Teilnahme von EWSA-Mitgliedern an einzelnen GBA gegeben; gleichzeitig hat der

⁹ SIGMA-Bewertungsbericht Kroatien, Mai 2011.

sehr geringe Personalwechsel seitens der Partnerländer möglicherweise die Einbeziehung neuer Organisationen verhindert;

- die GBA haben geringe organisatorische Möglichkeiten, einen größeren Kreis lokaler Organisationen der Zivilgesellschaft zu erreichen, insbesondere außerhalb von Haupt- und Großstädten;
- tendenziell gibt es mehr männliche EWSA-Mitglieder in den GBA als weibliche (der Anteil liegt derzeit bei ca. 78%). Es besteht also ein erhebliches Ungleichgewicht der Geschlechter; der EWSA wird dringend ersucht, Maßnahmen zur Behebung dieser unbefriedigenden Situation zu ermitteln und umzusetzen.

5.3 Eine stärkere Sensibilisierung für die Rolle der Zivilgesellschaft und die Einbeziehung der Sozialpartner in den Beitrittsprozess ist sowohl eine Aufgabe als auch eine Herausforderung für den EWSA. In einigen Ländern hegen die Regierungen noch immer Vorbehalte gegenüber der Zivilgesellschaft, so dass die Empfehlungen der GBA nur geringe Resonanz gefunden haben. Allerdings haben die GBA Möglichkeiten für den unmittelbaren Austausch zwischen Zivilgesellschaft sowie Politikern und Vertreter der EU- und nationalen Ebene geschaffen, wenngleich mit nur geringem Einfluss auf die Regierungspolitik. Angesichts dessen würden die GBA in hohem Maße von einer stärkeren Unterstützung durch und einer engeren Zusammenarbeit mit Kommission, Rat und EP profitieren und es ermöglichen, dass die wichtigsten Bedenken hinsichtlich der nationalen Aspekte des Beitritts im Rahmen des zivilen und sozialen Dialogs in den Ländern auf sämtlichen relevanten politischen Schauplätzen Berücksichtigung finden.

Brüssel, den 10. Juli 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Henri MALOSSE
