

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die weltweite Förderung der Demokratie und der Menschenrechte“

COM(2011) 844 — 2011/0412 (COD)

(2013/C 11/17)

Hauptberichtersteller: **Giuseppe Antonio Maria IULIANO**

Der Rat beschloss am 25. Juli 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die weltweite Förderung der Demokratie und der Menschenrechte"

COM(2011) 844 — 2011/0412 (COD).

Am 17. September 2012 beauftragte das Präsidium die Fachgruppe Außenbeziehungen mit den Vorarbeiten zu diesem Thema.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten (Artikel 59 der Geschäftsordnung) bestellte der Ausschuss auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 15. November) Giuseppe Antonio Maria IULIANO zum Hauptberichtersteller und verabschiedete mit 152 gegen 2 Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der EWSA begrüßt die breite Palette der Rechte, die von den Abänderungsvorschlägen des Europäischen Parlaments abgedeckt werden, wobei besonders die Gleichberechtigung von Frauen und Männern, die Rechte von Migranten, das Erfordernis der Inklusion von Menschen mit Behinderungen und die Rechte von Minderheiten im Vordergrund stehen.

1.2 Der EWSA befürwortet den Hinweis auf den ganzheitlichen Ansatz, den die Union in Fragen der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich ihrer Unteilbarkeit, vertreten sollte⁽¹⁾. Auf dieser Grundlage fordert der EWSA, den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten mehr Bedeutung beizumessen; der in den ILO-Übereinkommen verankerte Schutz von Arbeitsnormen ist mehr denn je ein Grundpfeiler für die Entwicklung von Demokratie.

1.3 Der EWSA unterstützt die Einbeziehung des Rechts auf Arbeit und auf die Gewährung fairer und günstiger Arbeitsbedingungen, einschließlich der Bildung von Gewerkschaften und des Beitritts im Verband mit der Förderung der Kernarbeitsnormen und der sozialen Verantwortung von Unternehmen⁽²⁾. Für den letzten Punkt sollte ausdrücklich auf die Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte verwiesen werden⁽³⁾. Zudem befürwortet der EWSA die Förderung des Rechts auf freies Unternehmertum.

1.4 Vor diesem Hintergrund sollten Vereinigungsfreiheit und Tarifverhandlungen ebenso wie die Unterstützung der

Sozialpartner und der soziale Dialog explizit genannt werden, um die Umsetzung der internationalen Arbeitsnormen zu fördern.

1.5 Der EWSA ist erfreut darüber, dass dem Entstehen einer unabhängigen Zivilgesellschaft größere Bedeutung beigemessen wird, was zur Demokratisierung und vorbildlichen Regierungsführung einschließlich der nationalen Rechenschaftspflicht beitragen wird⁽⁴⁾. Dementsprechend sollte die Rolle von Organisationen der Zivilgesellschaft Priorität erhalten und durch diese Verordnung (auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene) aufgewertet werden, was auch die unmittelbare Einbeziehung dieser Organisationen in den politischen Dialog während der Programmplanung einschließen sollte⁽⁵⁾.

1.6 Der EWSA teilt die Ansicht, dass die Kapazität der EU-Delegationen in Partnerländern gestärkt werden muss, da diese Delegationen immer mehr einschlägiges Fachwissen über Menschenrechte und Unterstützung der Demokratie benötigen und mit den Entwicklungen in der Zivilgesellschaft⁽⁶⁾ vertraut sein müssen. Außerdem wird die Rolle der Delegationen von entscheidender Bedeutung sein, um bei der Unterstützung der Zivilgesellschaft auf nationaler Ebene die Kohärenz mit anderen EU-Instrumenten für die Außenbeziehungen, wie dem Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI) oder dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), sicherzustellen.

1.7 Der EWSA befürwortet die Forderung nach flexibleren Verfahren, die für die Begünstigten hinreichend zugänglich sein und den Verwaltungsaufwand (vor allem in Dringlichkeitsfällen) verringern sollten⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Siehe die Verhandlungsposition des Europäischen Parlaments zu dem "Entwurf eines Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die weltweite Förderung der Demokratie und der Menschenrechte", Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Berichterstatter: Alexander Graf Lambsdorff, Absatz 6.

⁽²⁾ Siehe die Verhandlungsposition des EP, Artikel 2, Absatz 1 Buchstabe b (ix).

⁽³⁾ <http://www.ohchr.org/documents/issues/business/A.HRC.17.31.pdf>.

⁽⁴⁾ Siehe die Verhandlungsposition des EP, Absatz 9.

⁽⁵⁾ Siehe die Verhandlungsposition des EP, Absatz 11a.

⁽⁶⁾ Siehe die Verhandlungsposition des EP, Absatz 15a.

⁽⁷⁾ Siehe die Verhandlungsposition des EP, Absatz 16d.

1.8 Schließlich weist der EWSA erneut auf die Notwendigkeit hin, auch in die Programmplanung bei diesem Instrument einbezogen zu werden, was insbesondere für die jährliche und mehrjährige strategische Programmplanung, die Halbzeitbewertung sowie die Bewertungen gilt.

2. Hintergrund

2.1 Auf Befassung durch den Rat hat der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) den folgenden Stellungnahmeentwurf zum "Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die weltweite Förderung der Demokratie und der Menschenrechte" ⁽⁸⁾ der Europäischen Kommission erstellt.

2.2 Der Vorschlag wird derzeit vom Europäischen Parlament (EP) ⁽⁹⁾ im Mitentscheidungsverfahren in erster Lesung geprüft.

2.3 Das EP hat in diesem Zusammenhang bereits mehrere Abänderungen vorgeschlagen, die anschließend zwischen dem EP und Rat verhandelt werden. Die endgültige Annahme des Verordnungsvorschlags ist für 2013 geplant und die Verordnung soll 2014 in Kraft treten.

2.4 Diese Verordnung soll die derzeitige Rechtsgrundlage für das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) ⁽¹⁰⁾ ersetzen, das das einschlägige Finanzinstrument der EU zur Unterstützung von Aktivitäten zum Schutz von Menschenrechten und Demokratie in Drittstaaten ist.

2.5 Der EWSA hat vor Kurzem dieses Thema bearbeitet und 2009 eine Initiativstellungnahme zum EIDHR ⁽¹¹⁾ verabschiedet, in der das Instrument überprüft und spezifische Empfehlungen ausgesprochen wurden.

2.6 Mit der vorliegenden Stellungnahme möchte der EWSA in Anlehnung an diese Empfehlungen und unter Berücksichtigung der vom EP jüngst vorgelegten Abänderungsvorschläge weitere Vorschläge zu dem Verordnungsvorschlag unterbreiten.

3. Zusätzliche Bemerkungen

3.1 Der EWSA bekräftigt die bereits in einer früheren Stellungnahme ⁽¹²⁾ herausgestellte Notwendigkeit, den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten in den politischen Maßnahmen der EU im Allgemeinen mehr Bedeutung beizumessen, und zwar durch die Nutzung der verfügbaren thematischen Instrumente wie des neuen Instruments zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten. Tatsächlich können diese Rechte vielfach der Ausgangspunkt für eine spätere Unterstützung der bürgerlichen und politischen Rechte sein. Wie die Europäische Kommission festgestellt hat ⁽¹³⁾, haben die Globalisierung und Entwicklungen in jüngster Zeit wie der Arabische

Frühling vor Augen geführt, dass Ungleichheit, Diskriminierung und Ausbeutung die neuen Herausforderungen für eine umfassende Förderung der Menschenrechte sind. Der Schutz von Arbeitsrechten und allen damit verbundenen Rechten nach Maßgabe der ILO-Übereinkommen sind deshalb in dieser Hinsicht mehr denn je von zentraler Bedeutung. Auf dieser Grundlage sollten die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen in dieser Verordnung ebenso wie die Unterstützung der Sozialpartner und des sozialen Dialogs ⁽¹⁴⁾ im Interesse der Umsetzung internationaler Arbeitsnormen ausdrücklich genannt werden ⁽¹⁵⁾. Gleichzeitig hält es der EWSA für wichtig, das Recht auf unternehmerische Freiheit als Grundprinzip der wirtschaftlichen und sozialen Rechte zu fördern.

3.2 Der EWSA unterstreicht die große Bedeutung des thematischen Instruments, das wegen seiner Unabhängigkeit entscheidend ist, um die Autonomie und das Initiativrecht zivilgesellschaftlicher Organisationen, die auf Menschenrechtsverletzungen hinweisen, zu erhalten und wirkliche Demokratie zu fördern und sicherzustellen. In ihrer kürzlich vorgelegten Mitteilung "Die Wurzeln der Demokratie und der nachhaltigen Entwicklung: Europas Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft im Bereich der Außenbeziehungen" ⁽¹⁶⁾ erklärt die Europäische Kommission zu Recht: "Eine eigenständige und funktionierende Zivilgesellschaft ist eine wesentliche Komponente jedes demokratischen Systems und hat ihren eigenen Wert. Sie steht für Pluralismus, begünstigt die Vielfalt und kann zu einer wirksameren Politikgestaltung, einer gerechten und nachhaltigen Entwicklung und zu einem breitenwirksamen Wachstum beitragen. Sie ist ein wichtiger Akteur bei der Förderung des Friedens und der Konfliktbearbeitung. Zivilgesellschaftliche Organisationen verleihen den Anliegen der Bürger eine Stimme, agieren auf der öffentlichen Bühne und setzen sich für die Förderung einer partizipativen Demokratie ein." Deshalb sollte nach Auffassung des EWSA in dieser Verordnung der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen Vorrang eingeräumt werden, einschließlich ihrer Beteiligung an nationalen, regionalen und globalen Mechanismen des politischen Dialogs während der Programmplanung für dieses Instrument.

3.3 Der EWSA unterstreicht, dass innerhalb der verschiedenen EU-Finanzierungsinstrumente für Maßnahmen im Außenbereich, z.B. des in dieser Stellungnahme untersuchten Instruments, des Instruments für Entwicklungszusammenarbeit (geografische und thematische Programme) und des Europäischen Entwicklungsfonds, auf einen kohärenteren Rahmen für

⁽¹⁴⁾ Der EWSA hat bereits erklärt, dass, "(...) der soziale Dialog ausdrücklich als vorrangig ausgewiesen werden (sollte), weil er ein vollwertiges Instrument der Teilnahme, Vertretung und auch des Interessenausgleichs, in diesem Fall zwischen den Sozialpartnern (Arbeitgeber und Arbeitnehmer), darstellt. Der soziale Dialog ist eine Form, bei der man sich über die Interessen der verschiedenen Seiten verständigt und anschließend eine Einigung erzielt. Dieser Prozess umfasst somit per se den Grundsatz der Gleichheit der Vertretung und bekräftigt die demokratischen Grundprinzipien. Der soziale Dialog stellt daher eine Nagelprobe für die Meinungs- und Vereinigungsfreiheit dar, die, wie es in der EIDHR-Verordnung heißt, 'Voraussetzungen für politischen Pluralismus und demokratische Verfahren' sind." Stellungnahme des EWSA Nr. 53/2009, Ziffer 5.2, S. 9.

⁽¹⁵⁾ In diesem Zusammenhang weist der EWSA darauf hin, dass der soziale Dialog bereits im EIDHR-Strategiepapier 2011-2013 wie auch die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, einschließlich des Rechts, eine Gewerkschaft zu gründen oder ihr beizutreten, und des Rechts auf Kollektivverhandlungen, bereits im jährlichen EIDHR-Aktionsplan 2011 vorgesehen sind.

⁽¹⁶⁾ COM(2012) 492 final.

⁽⁸⁾ COM(2011) 844.

⁽⁹⁾ Siehe die Verhandlungsposition des EP.

⁽¹⁰⁾ Verordnung (EG) Nr. 1889/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 zur Einführung eines Finanzierungsinstruments für die weltweite Förderung der Demokratie und der Menschenrechte. ABl. L 386/1, 29.12.2006.

⁽¹¹⁾ Siehe EWSA-Stellungnahme: "Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR)", ABl. C 182 vom 4.8.2009, S. 13.

⁽¹²⁾ Siehe Stellungnahme des EWSA, ABl. C 182 vom 4.8.2009, S. 13.

⁽¹³⁾ "Menschenrechte und Demokratie im Mittelpunkt des auswärtigen Handelns der EU – ein wirksamerer Ansatz" - gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat, COM(2011) 886.

Programme zur Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen hingearbeitet werden muss. Er fordert deshalb verstärkte Verfahren zur internen Koordinierung zwischen den betreffenden Stellen (z.B. dem Europäischen Auswärtigen Dienst und der GD Entwicklung und Zusammenarbeit) wie auch zwischen den Mitgliedstaaten selbst in den Programmplanungsphasen. Dies gilt insbesondere für die nationale Ebene, auf der die EU-Delegationen eine maßgebende Rolle bei der Gewährleistung von Kohärenz und Komplementarität zwischen den verschiedenen Förderprogrammen für zivilgesellschaftliche Organisationen spielen. Dementsprechend begrüßt der EWSA die Initiative zur Schaffung von EU-Fahrplänen für die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen⁽¹⁷⁾ auf nationaler Ebene, die einen strukturierten Dialog und eine strategische Zusammenarbeit bewirken und gewährleisten und damit zur Kohärenz und Relevanz der EU-Maßnahmen beitragen sollten.

3.4 Vor diesem Hintergrund ist eine angemessene Kapazität auf Delegationsebene unbedingt erforderlich, um eine uneingeschränkte Interaktion mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen zu ermöglichen, die Vielfalt der Akteure und der spezifischen Rollen dieser Organisationen zu verstehen und damit ein strategischeres Engagement zu gewährleisten. In der Kommissionsmitteilung selbst wird empfohlen, "regelmäßig partizipative Bestandsaufnahmen vorzunehmen, um das gesamte Spektrum der Akteure abzudecken und dabei auch Netzwerke und Plattformen auf nationaler/sektoraler Ebene zu erfassen"⁽¹⁸⁾. Der EWSA befürwortet diesen Ansatz voll und ganz und bekräftigt, dass integrative und transparente Mechanismen für den Dialog mit unabhängigen und repräsentativen zivilgesellschaftlichen Organisationen auf nationaler Ebene unterstützt werden sollten.

3.5 Schließlich weist der EWSA erneut auf die Möglichkeit hin, auch in die Programmplanung für das Instrument einbezogen zu werden, insbesondere im Falle der jährlichen und mehrjährigen Strategieplanung, der Halbzeitbilanz sowie der Bewertungen. Auf diese Weise kann er die Ergebnisse der Arbeiten

einfließen lassen, die er mit seinen Partnern der Zivilgesellschaft in den Drittländern durchführt, zu denen er privilegierte Beziehungen unterhält (Diskussionsforum mit Indien, Europa-Mittelmeer-Raum, AKP-Länder, Lateinamerika usw.). Er ersucht ferner darum, hinsichtlich der Halbzeitbilanz und der Bewertungen des Instruments konsultiert zu werden.

3.6 Der EWSA möchte auf der Grundlage seiner eigenen Erfahrungen und Konsultationsnetze (Wirtschafts- und Sozialpartner in der ganzen Welt und Wirtschafts- und Sozialräte dort, wo sie aktiv und repräsentativ sind) bei diesem Prozess eine aktive Rolle spielen.

3.7 Der EWSA kann ferner im Bereich der Wahlnachbereitung für die Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle spielen und so zur Konsolidierung der demokratischen Systeme beitragen.

3.8 Der EWSA schlug vor drei Jahren vor, einen EIDHR-Begleitausschuss einzusetzen und diesen damit zu beauftragen, 1. den dringlichen Konsultationsersuchen gemäß den für die Finanzinstrumente geschaffenen neuen Verfahren nachzukommen und 2. die Programmplanung und Umsetzung des EIDHR zu überwachen. Der Begleitausschuss wurde auch damit beauftragt, die anderen für Drittstaaten relevanten EU-Instrumente zu untersuchen. Er arbeitete mit der Kommission und dem Parlament wirksam zusammen. Der derzeitige Ausschuss könnte die Form eines stärker strukturierten Unterausschusses des EWSA annehmen, der mit den verschiedenen Förderprogrammen kooperieren kann, welche für die Organisationen der Zivilgesellschaft in den Drittstaaten im Rahmen der einschlägigen EU-Finanzierungsinstrumente zur Verfügung stehen.

Brüssel, den 15. November 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

⁽¹⁷⁾ "Die Wurzeln der Demokratie und der nachhaltigen Entwicklung: Europas Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft im Bereich der Außenbeziehungen", COM(2012) 492 final, S. 9.

⁽¹⁸⁾ COM(2012) 492 final, S. 9.